

Содержание

Права и свободы человека и гражданина

<i>Лыкин Е.Г.</i> Государственная и муниципальная защита прав предпринимателей..	3
<i>Олейник Н.Н.</i> Конституционные механизмы защиты трудовых прав работников в Российской Федерации	14
<i>Ляднова Э.В.</i> Понятие и конституционно-правовая природа права граждан на участие в отправлении правосудия	20
<i>Гончарова Н.В.</i> Особенности механизма защиты личных (гражданских), политических и социально-экономических прав и свобод в субъектах Российской Федерации	29

Основы конституционного строя

<i>Воробьев Д.С.</i> Территориальная целостность Российской Федерации как условие безопасности конституционного строя.....	41
<i>Червинская А.П.</i> Роль и место подразделений федеральной миграционной службы Российской Федерации в механизме реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.....	49

Федерализм и местное самоуправление

<i>Кирсанов Д.В.</i> Проблемы выявления и устранения противоречий в уставном регулировании общественных отношений: муниципально-правовой аспект.....	62
<i>Республики Каза</i> Институционализация взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в механизме публичной власти.....	72
<i>Смирнова Ю.М.</i> Правовая регламентация полномочий представительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества.....	83

Гражданское право и процесс

<i>Дихтяр А.И., Веровская Т.А., Шикун А.Ю.</i> Единое экономическое пространство: ограничения иностранного коммерческого присутствия на территории Российской Федерации.....	95
<i>Разина Е.С., Дихтяр А.И.</i> Приобретение прав на земельный участок на торгах: сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан.....	102

Лекционные курсы в юридическом институте ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

<i>Астафичев П.А.</i> Муниципальное право – комплексная отрасль права, научная и учебная дисциплина	110
---	-----

Редакционный совет

Голенков В.А. д-р техн. наук, проф.,
председатель
Радченко С.Ю. д-р техн. наук,
проф., зам. председателя
Борзенков М.И. канд. техн. наук, доц.,
секретарь
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.
Иванова Т.Н. д-р техн. наук, проф.
Киричек А.В. д-р техн. наук, проф.
Колчунов В.И. д-р техн. наук, проф.
Константинов И.С. д-р техн. наук, проф.
Новиков А.Н. д-р техн. наук, проф.
Попова Л.В. д-р экон. наук, проф.
Степанов Ю.С. д-р техн. наук, проф.

Редколлегия

Главный редактор
Астафичев П.А. д-р юрид. наук,
проф.

Члены редколлегии

Аронов Д.В. д-р ист. наук, проф.
Астрахан В.И. д-р ист. наук, доц.
Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.;
Горбань В.С. канд. юрид. наук
Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.;
Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.;
Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.
Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.
Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.;
Мельников Н.Н. д-р юрид. наук
Назаренко Г.В. д-р юрид. наук,
проф.;
Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.;
Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.;
Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.

Ответственный за выпуск

Коновалова М.А.

Адрес редакции

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Зарег. в Федеральной службе
по надзору в сфере связи, информа-
ционных технологий и массовых
коммуникаций.
Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353
от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс **12002**
по объединенному каталогу
«Пресса России»

Editorial council

Golenkov V.A. *Doc. Sc. Tech., Prof., president*

Radchenko S.Y. *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*

Borzenkov M.I. *Candidate Sc. Tech., Assistant Prof., Secretary*

Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law., Prof.*

Ivanova T.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Kirichek A.V. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Kolchunov V.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Konstantinov I.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Novikov A.N. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Popova L.V. *Doc. Sc. Ec., Prof.*

Stepanov Y.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Editorial Committee

Editor-in-chief

Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law, Prof.*

Member of editorial board

Aronov D.V. *Doc. Sc. Hist., Prof.*

Astrakhan V.I. *Doc. Sc. Hist.*

Borisov G. A. *Doc. Sc. Law, Prof.*

Gorban V.S. *Candidate . Sc Law*

Guseva T.A. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

Dikhtyar A.I. *Candidate Sc. Law,*

Assistant Prof.

Kantor V.K. *Doc. Sc. Philos., Professor*

Kara-Murza A.A. *Doc. Sc. Philos.,*

Professor

Komkova G. N. *Doc. Sc. Law, Professor*

Melnikov N.N. *Doc. Sc. Law*

Nazarenko G.N. *Doc. Sc Law, Professor*

Pashin A.L. *Candidate . Sc Law,*

Assistant Prof.

Sizov V.E. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

Tychinin S.V. *Doc. Sc. Law, Professor*

Responsible for edition

Konovalova M.A.

Address

302020 Orel,

Naugorskoye Chaussee, 40

(4862) 41-98-07

www.gu-unpk.ru

E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,

nmu@ostu.ru

Journal is registered in Federal Service
for Supervision in the Sphere of Tele-
com, Information Technologies and
Mass Communications
ПИ № ФС 77-47353
from 03.11.2011

Index on the catalogue of the
«**Pressa Rossii**» 12002

© State University - ESPC, 2013

Contents

The rights and freedoms of person and citizen

Lykin Ye.G. State and public protection the rights of entrepreneurs.....	3
Oleynik N.N. The constitutional mechanism of protection of labour workers rights in the Russian Federation.....	14
Lyadnova E.V. The concept of constitutional-legal nature of the right of citizens to participate in the administration of justice.....	20
Goncharova N.V. Features of the mechanism of protection of personal (civil), political and socio-economic rights and freedoms in subjects of the Russian Federation.....	29

Bases of the constitutional system

Vorobyev D.S. The territorial integrity of the Russian Federation as a condition of security of the constitutional system.....	41
Chervinskaya A.P. The role and place of branches of the federal migration service of the Russian Federation in the mechanism of implementation state policy of the Russian Federation in respect of compatriots abroad.....	49

Federalism and local government

Kirsanov D.V. The problem of the identification and elimination of contradictions in the statutory regulation of public relations: municipal-legal aspect.....	62
Malyavkina N.V. Institutionalization of interaction state and local authorities in the mechanism of public authorities.....	72
Smirnova Yu.M. Legal regulation of the powers of representative bodies of local self-government in the sphere of law-making.....	83

Civil law and process

Dikhtyar A.I., Verovskaya T.A., Shikula A.U. Common economic space: restrictions of foreign commercial presence on territories of the Russian Federation.....	95
Razina Ye.S., Dikhtyar A.I. Acquisition of the rights to the land plot at the auction: comparative analysis of the legislation of the Russian Federation and Republic Kazakhstan.....	102

Lecture courses in law institute of State University - Education-Science-Production Complex

Astafichev P.A. The municipal right – complex branch of the right, a scientific and subject matter.....	110
--	------------

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

УДК 342:346.26

Е.Г. ЛЫКИН

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЗАЩИТА
ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**

Статья посвящена роли органов власти Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований в механизме защиты конституционного права человека и гражданина на предпринимательскую деятельность. Приоритет публичных форм защиты конституционных прав и свобод граждан во многом предопределяется социально-культурными особенностями России, ее спецификой как государства, сочетающего в себе и западные, и восточные признаки политической культуры. Автор доказывает, что деятельность соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления должна быть направлена на более активную поддержку предпринимательства, обеспечение инвестиционной привлекательности, что, в конечном итоге, позволяет добиться и большего уровня благосостояния граждан, и повышения доходов того или иного бюджета.

Ключевые слова: права человека; право на свободу предпринимательской деятельности; защита прав человека; полномочия государства и муниципальных образований в сфере обеспечения экономического развития.

Приоритет публичных форм защиты конституционных прав и свобод граждан во многом предопределяется социально-культурными особенностями России, ее спецификой как государства, сочетающего в себе и западные, и восточные признаки политической культуры при некотором доминировании последних. Г.Н. Комкова верно подчеркивает, что россиянам всегда были присущи обостренное чувство государственности, справедливости и неприязнь неравенства.¹ Однако многие ученые предлагают значительно сместить акцент в пользу корпоративных и общественных форм защиты прав человека. Так, по мнению И.И. Шувалова, одной из целей административной реформы является «прекращение избыточного государственного регулирования».² Альтернативный подход к приоритетам в сфере обеспечения и защиты прав человека обосновывается возросшей способностью российских граждан к общественному самоуправлению, «раскрепощением» их «активности»,³ включая такие «массовые мирные акции жителей», как митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование⁴.

Нетрудно заметить, что каждый из указанных подходов при их абсолютизации страдает крайностями, причем традиционное противостояние «западников» и «славянофилов» сегодня не только сохраняется, но и даже «получает новый импульс».⁵ Однако, как верно подчеркивает А.Н. Аринин, способность граждан к самоорганизации и самоуправлению связана не голосованием на выборах и не с обращением в суд, хотя это тоже очень важно, а с участием в общественной деятельности.⁶ Сегодня российские предприниматели, несмотря на

¹ Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002.

² Шувалов И.И. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законодательного процесса // Журнал российского права. 2004. № 6.

³ Пашин А.Л. Проблемы глобализации и конституционно-правовая безопасность России. Орел, 2003.

⁴ Государственная власть и местное самоуправление в Москве / Под ред. С.А.Авакьяна. М., 2001.

⁵ Сальников В.П., Ромашов Р.А. Становление правовой государственности в России: традиции неолиберализма и неоконсерватизма // Права человека: пути их реализации. Саратов, 1999. Часть 1.

⁶ Аринин А.Н. Конституционно-правовое закрепление федеративных отношений в практике зарубежных государств и его значение для становления и развития российского федерализма // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000.

достаточную активность в своем частном бизнесе, редко находят адекватные формы объединения в целях защиты своих прав, во многом рассчитывая на активность со стороны государства и его органов. Исключение из этого правила обычно наблюдается, когда государство препятствует предпринимателям в реализации их прав, и тогда участники бизнеса стремятся к объединению. Однако в современной России по-прежнему редко можно встретить предпринимательские объединения, которые по своему предназначению и функциям оказались бы способными составить достойную конкуренцию публичной форме защиты их прав.

Достаточно пессимистично по указанной проблеме высказывается Ю.А. Тихомиров, полагая, что в России приобрели устойчивое значение идеи «безвластия и непослушания закону»,⁷ что никак не может свидетельствовать в пользу публично-правовых форм защиты предпринимательских прав. Еще более опасным выглядит предостережение Г.Н. Селезнева об имеющейся тенденции проникновения во властные структуры представителей криминального сообщества.⁸ Эти факторы, безусловно, ослабляют роль и влияние публичных форм защиты прав предпринимателей, в определенной мере уступая место другим способам (корпоративным и частным), но они нисколько не отрицают саму по себе необходимость полноценного и эффективного государственного, муниципального и международного участия в правозащитной деятельности. Более того, указанные факторы заставляют юридическую науку еще более полно разрабатывать теоретико-методологические и практически-прикладные аспекты публичной защиты прав предпринимателей, поскольку именно недостаточность научного знания часто препятствует совершенствованию государственной деятельности.

Государственная форма защиты прав предпринимателей отличается от других способов, по крайней мере, следующими двумя признаками. Во-первых, она опирается на государственный суверенитет, то есть верховенство, целостность, полноту, единство и доминирование власти государства. Это создает определенные преимущества государственной форме защиты прав граждан в сфере властных отношений, но и налагает дополнительную ответственность, поскольку чрезмерное использование свойства полноты государственной власти может привести к ущемлению тех самых конституционных прав и свобод, которые и подлежат государственной защите. Во-вторых, в силу принципа разделения властей, государственная защита прав человека отличается множественностью субъектов конституционных правоотношений, которые вовлечены в правозащитный процесс независимо друг от друга, а иногда и вопреки друг другу. Защиту прав человека осуществляют не только законодательные, исполнительные и судебные органы власти, но и ряд других органов, не относящихся к классической «триаде» органов государства (Президент РФ, Прокуратура РФ и многие другие). В процессе государственной защиты прав человека вполне уместно наблюдать, когда один орган государства (например, прокуратура), разрешает свой спор с другим органом государства (например, с законодательным (представительным) органом власти субъекта Федерации) в третьем государственном органе (суде общей и специальной юрисдикции). Важно подчеркнуть, что все эти органы являются законными представителями одного и того же государства, обладающего свойством суверенитета. Отмеченная закономерность имеет самое непосредственное отношение к теории и практике защиты прав граждан на предпринимательскую деятельность.

Муниципальная защита прав предпринимателей имеет во многом схожую природу, однако здесь, во-первых, отсутствует свойство суверенитета при сохранении публично-властной природы местного самоуправления, а во-вторых, существенно сокращаются число и полномочия субъектов правозащитной деятельности. Так, на муниципальном уровне нет парламентов и не принимаются законы (представительные органы муниципальных образований издают лишь подзаконные нормативные правовые акты), а также отсутствуют судебные органы власти (в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» все они, включая мировых судей, отнесены к ведению гос-

⁷ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.

⁸ Селезнев Г.Н. Государственная Дума: развитие избирательного законодательства// Право и власть. 2001. № 1.

ударственной власти).⁹ Не менее важное значение имеет и локально-общинный способ учреждения муниципальных образований, предполагающий соблюдение таких конституционных принципов, как subsidiarность, приближенность власти к населению, эффективность и экономичность управления, полнота и исключительность предоставляемых полномочий.

Несмотря на различия в правозащитном механизме, государственная и муниципальная формы защиты права граждан на предпринимательскую деятельность имеют общий первоисточник, а именно – статью 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». На наш взгляд, здесь не должно преувеличиваться то обстоятельство, что в статье 2 Конституции Российской Федерации упоминается в качестве обязанного защищать права человека только государство: это лишь подчеркивает, что государственная форма защиты является более приоритетной по сравнению с муниципально-правовыми средствами, но не исключает муниципально-правовой формы защиты прав и свобод индивидов.

Защита права граждан осуществлять предпринимательскую деятельность является одной из форм законодательной (нормотворческой) работы представительных органов власти. Об этом свидетельствует, в частности, содержание пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому «законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования». При этом важной является правовая позиция, сформулированная Конституционным Судом Российской Федерации в его определении от 10 марта 2005 года.¹⁰

Прокурор Самарской области обратился в Самарский областной суд с заявлением о признании недействующими и противоречащими Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положений пункта 2 статьи 6 и абзаца первого статьи 19 Закона Самарской области «О лицензировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Самарской области», в соответствии с которыми данный Закон вступает в силу со дня его официального опубликования, в связи с тем, что он относится к нормативным правовым актам, затрагивающим вопросы защиты прав и свобод человека, а потому не мог быть введен в действие ранее чем через десять дней после его официального опубликования.

Самарский областной суд по предложению Самарской губернской думы приостановил производство по делу и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому конституция (устав) и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования, а законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. По мнению заявителя, неопределенность в вопросе о том, какие именно законы следует считать принимаемыми по вопросам защиты

⁹ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1997. № 1.

¹⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 10 марта 2005 г. // Российская газета. 2005. 17 мая.

прав и свобод человека и гражданина, не согласуется со статьями 15 (часть 1 и 3), 19 (часть 1) и 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Формулируя свою правовую позицию по данному делу, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что согласно Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (статья 15, часть 3). Названные конституционные предписания являются одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, носят императивный характер и в равной мере распространяются на все законы и другие нормативные акты – как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации.

Конкретизируя данные нормы Конституции Российской Федерации применительно к федеральным актам, Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹¹ устанавливает, что федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу (статья 6).

Таким образом, по мнению Конституционного Суда России, определение порядка вступления в силу федерального закона в любом случае является дискрецией федерального законодателя, который вправе при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и в соответствии со своей компетенцией либо применить общее правило, либо предусмотреть – также в качестве гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина – специальные требования к срокам вступления в силу конкретного акта (его частей), в том числе, следовательно, и законов субъектов Российской Федерации, которые принимаются в соответствии с федеральными законами, изданными по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Поскольку защита прав и свобод человека и гражданина составляет предмет ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 71, пункт «в»; статья 72, пункт «б» части 1, Конституции Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации определил, что установление сроков вступления в силу законов субъекта Российской Федерации по вопросам, относящимся к этой сфере нормативного регулирования, является прерогативой (дискрецией) самого законодательного органа субъекта Российской Федерации, если иное не установлено общим или специальным федеральным законом.

По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им ранее, обязательные требования предъявляются не только к форме, процедуре принятия и содержанию закона субъекта Российской Федерации, но и к порядку введения его в действие: в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина законодатель субъекта Российской Федерации должен определять разумный срок введения в действие соответствующего закона.¹²

¹¹ Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 1994. № 8.

¹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская Тройка» и ряда граждан// СЗ РФ. 2001. № 7.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», подчеркивает Конституционный Суд, является общим законом, устанавливающим порядок вступления в силу законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации. Содержащееся в нем регулирование, согласно которому нормативные акты по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (пункт 5 статьи 8), не препятствует субъекту Российской Федерации самому определять порядок вступления в силу своих законов. Установление же факта наличия (или отсутствия) в законе или ином нормативном акте, принятом субъектом Российской Федерации, положений, затрагивающих вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, входит в компетенцию соответствующих судов.

Нетрудно заметить, что приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации содержит в себе, по крайней мере, два момента для дискуссии. Во-первых, истолкование нормы федерального законодательства, которая обязывает заблаговременно публиковать нормативные акты правозащитного характера, в качестве общей нормы, исключения из правила которой могут устанавливаться законом субъекта Федерации, не в полной мере соответствует буквальному смыслу оспариваемой нормы. Даже если правозащитная деятельность составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, это не дает оснований к искажению аутентичной воли федерального законодателя. А во-вторых, не совсем ясно, почему именно суды должны устанавливать, какой именно нормативный правовой акт относится к числу правозащитных, а какой – не относится. При таком подходе, по сути, исключается законодательное определение нормативных правовых актов правозащитного характера, что дает необоснованно широкую область для свободного усмотрения судов общей и специальной юрисдикции.

Однако и само положение пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заслуживает критики. По логике, нормативные акты, направленные на защиту конституционных прав и свобод граждан, должны вступать в юридическую силу как можно быстрее, чтобы в максимально короткие сроки восстановить конституционный порядок. Кроме того, «правозащитный» критерий не может служить надежным ориентиром в вопросе о том, какие акты должны вступать в силу раньше, а какие – позже. Здесь гораздо более важным является учет таких факторов, как степень изменения нормативного регулирования, сложность восприятия положений закона в общественном сознании, предстоящие проблемы исполнительно-распорядительной и судебной деятельности и т.п. Если же законодатель отождествляет вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека, то это не является допустимым в силу норм статей 71, 72 и 76 Конституции Российской Федерации и должно восприниматься как ошибочный подход в правовом регулировании общественных отношений.

Государственная и муниципальная защита прав предпринимателей требует не только нормотворческой реализации, но и активной исполнительно-распорядительной деятельности. Эта работа является одной из приоритетных в системе функционирования Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов субъектов Федерации, а также местных администраций. При этом деятельность Правительства РФ по защите прав предпринимателей, в отличие от функционирования иных исполнительных органов общей компетенции, отличается особой активностью.

Проведенный нами анализ осуществления правозащитной функции Правительства РФ в области экономических отношений позволяет выявить следующие направления обеспечения свободы предпринимательства, относящиеся к сфере исполнительной власти: 1) государственная поддержка отдельных видов предпринимательства, в особенности – малого пред-

принимательства;¹³ 2) формирование специальных структур, целью которых является обеспечение реализации прав предпринимателей (Совет по предпринимательству при Правительстве Российской Федерации¹⁴, Фонд поддержки предпринимательства и развития конкуренции,¹⁵ Банк развития предпринимательства,¹⁶ Комитет поддержки малых предприятий и предпринимательства при государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом¹⁷ и т.п.); 3) привлечение дополнительных инвестиционных ресурсов развития предпринимательства,¹⁸ в том числе за счет зарубежных источников;¹⁹ 4) организация обучения населения основам предпринимательской деятельности;²⁰ 5) информационное обеспечение предпринимательства,²¹ 6) утверждение различных правил и совершенствование процедур в области предпринимательской деятельности.²²

Этот опыт, на наш взгляд, должен послужить образцом для функционирования высших исполнительных органов власти субъектов Федерации, а также местных администраций. Их деятельность должна быть направлена на более активную поддержку предпринимательства, обеспечение инвестиционной привлекательности субъекта Федерации и муниципального образования, что, в конечном итоге, позволяет добиться и большего уровня благосостояния граждан, и повышения доходов того или иного бюджета.

В процессе защиты конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность со стороны исполнительной власти немаловажное значение имеет также система полномочий органов специальной компетенции: министерств, федеральных агентств и служб. Среди этих органов, система и структура которых определена Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»,²³ в процессе защиты прав предпринимателей особенно выделяется Федеральная антимонопольная служба (ей переданы функции по контролю и надзору упраздненного Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, за исключением функций в сфере защиты прав потребителей и поддержки малого

¹³ Основой этому послужили предписания федерального законодателя – Федеральный закон от 14 июня 1995 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1995. № 25.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2000 г. «О Совете по предпринимательству при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. «О Совете по промышленной политике и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 18.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Фонде поддержки предпринимательства и развития конкуренции» // САПП РФ. 1993.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 1993 г. «Вопросы создания Банка развития предпринимательства» // САПП РФ. 1993. № 34.

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации «Вопросы комитета поддержки малых предприятий и предпринимательства при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // САПП РФ. 1992. № 8. Ст. 504. Утратило силу на основании постановления Правительства РФ от 22.09.1993 № 936.

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2001 г. «О порядке расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на финансирование федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 47. Ст. 4450.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. «О привлечении кредита Федеративной Республики Германии для поддержки и развития малого предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 12.

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. «Об организации обучения незанятого населения основам предпринимательской деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 12.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации 1 декабря 1994 г. «Об информационном обеспечении предпринимательства в Российской Федерации» от // СЗ РФ. 1994. № 32.

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 г. «О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 864. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2001 г. «Об утверждении правил предоставления налоговых льгот организациям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории г. Байконура» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4205.

²³ Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 11.

бизнеса). Статус этого органа как федеральной службы, исходя из содержания данного указа Президента Российской Федерации, предполагает реализацию таких правозащитных функций, как контроль и надзор в установленной сфере деятельности. При этом служба, в отличие от федерального министерства, не осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности.

Систему государственной защиты прав предпринимателей замыкает судебная форма правозащитной деятельности. В отличие от органов законодательной и исполнительной власти, суды обладают следующими особенностями, которые позволяют повысить эффективность защиты прав предпринимателей: во-первых, они имеют особую специализацию²⁴, во-вторых, суды отличает профессиональное начало,²⁵ в-третьих, судебная власть особенно связана процессуальными нормами права. Эти три фактора в совокупности дают настолько мощный синергетический эффект, что большинство авторов считает судебную форму защиты прав и свобод человека и гражданина наиболее эффективной.²⁶

Присоединяясь к этой точке зрения, тем не менее, необходимо подчеркнуть, что особая эффективность судебной защиты во многом обусловливается функционированием других ветвей власти. Законодательные (представительные) органы несут публично-правовую обязанность создания регулятивного правозащитного механизма, который наделяет исполнительную власть и суды достаточными полномочиями по защите права предпринимательской деятельности. Исполнительные органы, которые непосредственно осуществляют государственное и муниципальное управление, создают необходимые условия для развития предпринимательства. Поэтому, например, обращение в суд бессмысленно в целях увеличения инвестиционной привлекательности того или иного региона, вовлечения большего числа граждан в хозяйственную деятельность, роста валового национального продукта и т.п. Но с другой стороны, именно суд, а никакой иной орган государственной власти, способен наиболее эффективно устранить препятствия предпринимательской деятельности, которые незаконно и необоснованно создаются со стороны государства, общественных структур, органов местного самоуправления, конкурентов в бизнесе.

Важной особенностью российской судебной системы является наличие трех судебных подсистем конституционной (уставной), арбитражной и общей юрисдикции. Эта особенность непосредственно затрагивает юридический механизм судебной защиты конституционного права граждан осуществлять предпринимательскую деятельность, поскольку эта функция в определенной мере присуща и Конституционному Суду Российской Федерации, и конституционным (уставным) судам субъектов Федерации, и арбитражным судам, и судам общей юрисдикции.

Проведенный нами анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации показывает, что защите права граждан осуществлять предпринимательскую деятельность высший орган конституционного контроля уделяет значительное внимание. Так, в 2003 году из 20 вынесенных Конституционным Судом РФ постановлений пять было посвящено проблеме защиты права предпринимательской деятельности, в 2004 году из 19 постановлений – два, а в 2005 году на защиту прав предпринимателей было направлено одно постановление. Например, в 2005 году Конституционный Суд признал положения пункта 2 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона «Об акционерных обществах», в соответствии с которыми трудовой договор с руководителем организации может быть расторгнут в связи с принятием уполномоченным органом юридического лица, в том числе советом директоров (наблюдательным советом) акцио-

²⁴ Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государство и право. 2000. № 1. С. 6.

²⁵ Мельник В.В. Коллегия присяжных заседателей как субъект коллективного решения вопросов о виновности (Социально-психологические аспекты) // Государство и право. 2000. № 1. С. 26.

²⁶ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 2001. С. 223–230.

нерного общества, либо собственником имущества организации, либо уполномоченным собственником лицом (органом) решения о досрочном прекращении трудового договора, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку названные положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативно-правового регулирования предполагают, что расторжение трудового договора в данном случае не является мерой юридической ответственности и не допускается без выплаты справедливой компенсации, размер которой определяется трудовым договором, т.е. по соглашению сторон, а в случае спора – решением суда.²⁷

Защита Конституционным Судом Российской Федерации прав предпринимателей, однако, имеет ограниченную сферу действия, поскольку Суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации; по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; дает толкование Конституции Российской Федерации.²⁸

Более четкую компетенцию по защите права предпринимательской деятельности имеют арбитражные суды. Согласно статье 1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражные суды осуществляют правосудие именно в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Конкретизируя эту мысль, статья 2 кодекса устанавливает, что задачами судопроизводства в арбитражных судах являются: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере; обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; справедливое публичное судебное разбирательство в установленный законом срок независимым и беспристрастным судом; укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; формирование уважительного отношения к закону и суду; содействие становлению и развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаев и этики делового оборота.²⁹

²⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан»// СЗ РФ. 2005. № 13.

²⁸ Сасов К.А. Об эффективности судебной защиты в Конституционном Суде Российской Федерации// Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.

²⁹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. (с послед. изм.)// СЗ РФ. 2002. № 30.

Специализация судебной системы по защите прав предпринимателей имеет ряд сравнительных преимуществ и вполне соответствует традициям романо-германской правовой семьи, в состав которой в значительной части входит и Россия. Несмотря на то, что суды общей юрисдикции в ограниченном объеме и, в основном, косвенным образом, защищают конституционное право на предпринимательскую деятельность, эта их деятельность носит фрагментарный характер. Арбитражные же суды, основной задачей которых является защита прав предпринимателей, имеют собственную систему, которая более централизована по сравнению с общими судами. Подобный подход позволяет осуществлять более качественный отбор судей, концентрировать опыт правоприменительной практики, формировать более стандартизованные подходы к защите прав и законных интересов участников экономических отношений. Участники рынка обычно владеют значительными экономическими ресурсами и, по данной причине, имеют возможность нанять квалифицированный юридический персонал; результатом становится более качественное судебное представительство, что, в свою очередь, требует адекватных государственных мер по эффективной организации системы арбитражных судов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002.
2. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1994. № 8.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2000 г. «О Совете по предпринимательству при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. «О Совете по промышленной политике и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 18.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Фонде поддержки предпринимательства и развития конкуренции» // САПП РФ. 1993.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 1993 г. «Вопросы создания Банка развития предпринимательства» // САПП РФ. 1993. № 34.
6. Постановление Правительства Российской Федерации «Вопросы комитета поддержки малых предприятий и предпринимательства при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // САПП РФ. 1992. № 8. Ст. 504. Утратило силу на основании постановления Правительства РФ от 22.09.1993 № 936.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2001 г. «О порядке расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на финансирование федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 47.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. «О привлечении кредита Федеративной Республики Германии для поддержки и развития малого предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 12.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. «Об организации обучения незанятого населения основам предпринимательской деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 12.
10. Постановление Правительства Российской Федерации 1 декабря 1994 г. «Об информационном обеспечении предпринимательства в Российской Федерации» от // СЗ РФ. 1994. № 32.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 г. «О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 864.¹ Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 11
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверки конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская Тройка» и ряда граждан // СЗ РФ. 2001. № 7.

13. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 10 марта 2005 г.// Российская газета. 2005. 17 мая.

14. Аринин А.Н. Конституционно-правовое закрепление федеративных отношений в практике зарубежных государств и его значение для становления и развития российского федерализма// Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000.

15. Государственная власть и местное самоуправление в Москве / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.

16. Мельник В.В. Коллегия присяжных заседателей как субъект коллективного решения вопросов о виновности (Социально-психологические аспекты) // Государство и право. 2000. № 1. С. 26.

17. Пашин А.Л. Проблемы глобализации и конституционно-правовая безопасность России. Орел, 2003.

18. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие// Государство и право. 2000. № 1.

19. Сальников В.П., Ромашов Р.А. Становление правовой государственности в России: традиции неоллиберализма и неоконсерватизма// Права человека: пути их реализации. Саратов, 1999.

20. Селезнев Г.Н. Государственная Дума: развитие избирательного законодательства// Право и власть. 2001.

21. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.

22. Шувалов И.И. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законодательного процесса// Журнал российского права. 2004. № 6.

Лыкин Евгений Геннадьевич

Уполномоченный по правам предпринимателей

Орловской области

Некоммерческое партнерство

«Корпоративные структуры безопасности ЭГИДА»

Кандидат юридических наук

Генеральный директор

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

Ye.G. LYKIN

STATE AND PUBLIC PROTECTION THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS

Clause is devoted to a role of authorities of the Russian Federation, subjects of Federation and municipalities in the mechanism of protection of human rights and the citizen on enterprise activity. The priority of public forms of protection of the rights and freedom of citizens in many respects is predetermined by welfare features of Russia, its specificity as the state combining both western, and east attributes of political culture. The author proves, that activity of corresponding bodies of the government and local self-management should be directed on more active support of business, maintenance of investment appeal, that, finally, allows to achieve and a greater standard of well-being of citizens, and increase of incomes of this or that budget.

Keywords: *human rights; the right to freedom of enterprise activity; protection of human rights; powers of the state and municipalities in sphere of maintenance of economic development.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 31 dekabrya 1996 g. «O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 1997. № 1. Komkova G.N. Konstitutsionnyy printsip ravenstva prav i svobod cheloveka v Ros-sii. Saratov, 2002.

2. Federalnyy zakon ot 14 iyunya 1994 g. «O poryadke opublikovaniya i vstupleniya v silu federalnykh konstitutsionnykh zakonov, federalnykh zakonov, aktov palat Federalnogo Sobraniya» (s posled. izm.)// SZ RF. 1994. № 8.

3. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 5 avgusta 2000 g. «O Sovete po predprinima-telstvu pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2000. № 33. Postanovleniye Pravitel-stva Rossiyskoy Federatsii ot 12 avgusta 1994 g. «O Sovete po promyshlennoy politike i predprini-matelstvu pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 1994. № 18. Postanovleniye Pravi-telstva Rossiyskoy Federatsii ot 1 aprelya 1993 g. «O Fonde podderzhki predprinimatelstva i raz-vitiya konkurentsii» // SAPP RF. 1993.

4. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 17 avgusta 1993 g. «Voprosy sozdaniya Banka razvitiya predprinimatelstva» // SAPP RF. 1993. № 34.

5. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii «Voprosy komiteta podderzhki malykh predpri-yatiy i predprinimatelstva pri Gosudarstvennom komitete Rossiyskoy Federatsii po upravleniyu gosudarstvennym imushchestvom»// SAPP RF. 1992. № 8. St. 504. Utratilo silu na osnovanii postanovleniya Pravitelstva RF ot 22.09.1993 № 936.
6. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 13 noyabrya 2001 g. «O poryadke raskhodovaniya sredstv, vydelyayemykh iz federalnogo byudzheta na finansirovaniye federalnoy programmy gosudarstvennoy podderzhki malogo predprinimatelstva v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2001. № 47. St. 4450.
7. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 6 marta 1996 g. «O privlechenii kredita Federativnoy Respubliki Germanii dlya podderzhki i razvitiya malogo predprinimatelstva v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 1996. № 12.
8. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 7 marta 1995 g. «Ob organizatsii obucheniya nezanyatogo naseleniya osnovam predprinimatelskoy deyatelnosti» // SZ RF. 1995. № 12.
9. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii 1 dekabrya 1994 g. «Ob informatsionnom obespechenii predprinimatelstva v Rossiyskoy Federatsii» ot // SZ RF. 1994. № 32.
10. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 26 fevralya 2004 g. «O sovershenstvovanii protsedur gosudarstvennoy registratsii i postanovki na uchet yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley» // SZ RF. 2004. № 10. St. 864. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii «O sisteme i strukture federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti» ot 9 marta 2004 g. // SZ RF. 2004. № 11
11. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii po delu o proverki konstitutsionno-sti polozheniy podpunkta «d» punkta 1 i punkta 3 stati 20 Zakona Rossiyskoy Federatsii «Ob osnovakh nalogovoy sistemy v Rossiyskoy Federatsii» v redaktsii Federalnogo zakona ot 31 iyulya 1998 go-da «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v statyu 20 Zakona Rossiyskoy Federatsii «Ob osnovakh nalogovoy sistemy v Rossiyskoy Federatsii», a takzhe polozheniy Zakona Chuvashskoy Respubliki «O naloge s prodazh», Zakona Kirovskoy oblasti «O naloge s prodazh» i Zakona Chelyabinskoy oblasti «O naloge s prodazh» v svyazi s zaprosom Arbitrazhnogo suda Chelyabinskoy oblasti, zhalobami obshchestva s ograni-chennoy otvetstvennostyu «Russkaya Troyka» i ryada grazhdan// SZ RF. 2001. № 7.
12. Opreddeniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii po zaprosu Samarskogo oblastnogo suda o proverke konstitutsionnosti polozheniy punkta 6 stati 8 Federalnogo zakona «Ob obshchikh printsi-pakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii» ot 10 marta 2005 g.// Rossiyskaya gazeta. 2005. 17 maya.
13. Arinin A.N. Konstitutsionno-pravovoye zakrepleniye federativnykh otnosheniy v praktike zarubezhnykh gosudarstv i yego znacheneye dlya stanovleniya i razvitiya rossiyskogo federalizma// Konstitutsionno-pravovyye problemy razvitiya rossiyskogo federalizma. M., 2000.
14. Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye v Moskve / Pod red. S.A. Avakyana. M., 2001.
15. Melnik V.V. Kollegiya prisyazhnykh zasedateley kak subyekt kollektivnogo resheniya voprosov o vinovnosti (Sotsialno-psikhologicheskiye aspekty) // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 1. S. 26.
16. Pashin A.L. Problemy globalizatsii i konstitutsionno-pravovaya bezopasnost Rossii. Orel, 2003.
17. Salishcheva N.G., Khamaneva N.Yu. Ispolnitelnaya i sudebnaya vetvi vlasti: sootnosheniye i vzaimodeystviye// Gosudarstvo i pravo. 2000. № 1.
18. Salnikov V.P., Romashov R.A. Stanovleniye pravovoy gosudarstvennosti v Rossii: traditsii neoliberalizma i neokonservatizma// Prava cheloveka: puti ikh realizatsii. Saratov, 1999.
19. Seleznev G.N. Gosudarstvennaya Duma: razvitiye izbiratel'nogo zakonodatelstva// Pravo i vlast. 2001.
20. Tikhomirov Yu.A. Kurs sravnitel'nogo pravovedeniya. M., 1996.
21. Shuvalov I.I. Vzaimodeystviye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii s drugimi uchastnikami zakonodatel'nogo protsessa// Zhurnal rossiyskogo prava. 2004. № 6.

Lykin Yevgeniy Gennadyevich

Ombudsman for entrepreneurs

Orel region Non-commercial partnership

«Corporate security structures EGIDA»

Candidate of legal Sciences

General Director

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

Н.Н. ОЛЕЙНИК

КОНСТИТУЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье доказывается, что защита трудовых прав работников является одним из ключевых направлений правовой политики российского государства. В современных условиях правовое регулирование трудовых отношений не всегда учитывает многообразие жизненных ситуаций и отношений, которые требуют правового урегулирования. В содержании норм имеют место пробелы, коллизии. В связи с этим возникает риск чрезмерного усмотрения законодателя и органов исполнительной власти. В связи с отмеченным существенно возрастает роль Конституционного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина; право на труд; правовое регулирование; свобода усмотрения; правовые позиции конституционного правосудия.

Защита трудовых прав работников является одним из ключевых направлений правовой политики российского государства. Как отмечает ряд исследователей, понятие «защита» следует рассматривать в качестве синонима слова «охрана»,³⁰ «поскольку законодателем оба эти понятия используются для обозначения деятельности, которая состоит в обеспечении, соблюдении прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов государства».³¹

Конституция РФ³² закрепляет положения о том, что защита прав и свобод человека является ее приоритетной задачей, где особое место занимают социально-экономические права в сфере труда.

Как справедливо отмечает О.С. Хохрякова, «закрепление этих прав на конституционном уровне является свидетельством не только их значимости, но и дает возможность защищать такие права посредством конституционного правосудия, обеспечивающего защиту прав и свобод граждан от неконституционных законов».³³ Как это вытекает из формулировки, конституционно-правовая защита осуществляется Конституционным Судом при проверке конституционности законов и некоторых других нормативных актов, а также по запросам судов, которые обнаруживают неконституционность закона в ходе разрешения конкретных дел.³⁴

Обеспечивая защиту от неконституционных законов в сфере труда и социального обеспечения, Конституционный Суд при вынесении решений основывается не только на положениях тех статей Конституции Российской Федерации, которая закрепляет основные трудовые и социальные права, но и на иных конституционных нормах и принципах и, в первую очередь, по верному замечанию О.С. Хохряковой учитывает:

1) положения Конституции, закрепляющие правила о том, что в Российской Федерации закреплён приоритет международных договоров РФ и в случае их расхождения с внут-

³⁰ Миронова А. Н. Трудовое законодательство РФ и судебная защита трудовых прав работников // Право и государство: теория и практика. № 5. М. 2007. Халиков Р.В. Защита трудовых прав как новый институт трудового права Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Научный журнал. № 2. Челябинск, 2006. Шабнам Забиль кызы. Судебная защита трудовых прав как гарантия реализации конституционного права на труд // Конституционные основы гражданского судопроизводства: современное состояние и пути совершенствования: Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции студентов и аспирантов, посвященной 80-летию Саратов. гос. акад. права. Саратов, 2010.

³¹ Колобова С. В. Трудовое право России. М., 2005.

³² Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. № 7. 21.01.2009.

³³ Хохрякова О.С. Конституционные основы защиты прав и свобод человека (российское и зарубежное законодательство). Лекция № 2. Конституционные основы защиты трудовых и социальных прав (19.12.1999, г. Москва). М., 2000.

³⁴ Хохрякова О.С. Указ. соч.

ренним законодательством применению подлежат правила международных договоров;

2) закрепленное в ст. 1 правило, согласно которому Российская Федерация является правовым государством, что влечет обеспечение господства права и законов, гарантированность прав и свобод человека и гражданина;

3) положение ст. 2, где говорится о том, что высшей ценностью являются права и свободы человека и государство, в свою очередь, берет на себя обязанность по защите таких прав и свобод;

4) Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и закрепляющие основные направления деятельности государства в социальной сфере, по социальной защите граждан, нуждающихся в поддержке общества и государства.³⁵

А.В. Глухов отмечает, что перед Конституционным Судом РФ в сфере трудового права стоят две главные задачи: по защите трудовых прав граждан и по оказанию содействия с целью добиться баланса интересов участников трудовых правоотношений. Роль Конституционного Суда в этой сфере заключается и определяет следующими факторами:

1. Выявить конституционную природу трудовых прав граждан с целью придания им неотчуждаемых качеств.

2. Дать конституционное толкование норм отдельных институтов трудового права с целью уточнения нормативного содержания положений Конституции РФ и нормативно-правового акта, который регулирует сферу трудовых отношений, во избежание допущения противоречий между несколькими нормами.

3. Осуществить «конституционную корректировку» законодательной и правоприменительной практики, которая придала неконституционный смысл определенным нормам трудового права.

4. Толкование норм Конституции РФ, «с помощью которых обеспечивается конституционная оценка трудового законодательства и одновременно развивается содержание самих конституционных норм, посвященных защите трудовых прав и свобод».³⁶

Как уже было указано, Конституция Российской Федерации в ст. 37 закрепляет право каждого на труд, а также на защиту от безработицы. Труд является основным источником материального благополучия человека. Однако в условиях рыночных отношений, чаще по независящим причинам, не каждый гражданин способен реализовать свои способности к труду. Один из таких случаев - безработица - предусмотрен Законом о занятости.³⁷

Мировой кризис нашел свое отображение и на рынке труда. Всплеск безработицы произошел в большинстве стран планеты. Миллионы людей остались без работы - находятся в активных поисках нового места, ожидая наступления лучших времен. Наша страна в этом смысле от мирового сообщества не отстает. Рассмотрим ситуацию на рынке труда России и Украины.

По состоянию на 1 декабря 2008 г. число безработных в России составило 5 млн. чел., уровень безработицы зафиксировано на отметке 6,6 %. Согласно прогнозам экспертов, уровень безработицы в 2009 году достиг 7,6 %, что составит 5,4 млн. чел.

Чаще всего граждане, ищущие работу, жалуются на нарушение их прав в сфере действия в трудоустройстве, на отказ в присвоении статуса безработного, на несоблюдение их гарантий в сфере материальной поддержки и др.³⁸ На практике достаточно часто возникает вопрос о правомерности отказа гражданину в регистрации его в качестве безработного, если он не был зарегистрирован по месту своего жительства в соответствии с Правилами

³⁵ Хохрякова О. С. Указ. соч.

³⁶ Глухов А. В. Защита трудовых прав граждан Конституционным Судом Российской Федерации // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». М., 2009. Вып. 6.

³⁷ Закон Российской Федерации от 19.04.1991 №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с послед. изм.)// Российская газета. № 84. 06.05.1996.

³⁸ Орлова Е. Е. Защита конституционных прав безработных граждан // Конституционные чтения. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 6. Саратов, 2009.

регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ,³⁹ в соответствии с которыми решение о признании гражданина безработным принимается службой занятости только по месту жительства гражданина. Также следует напомнить, реализация указанного права предполагает получение материального пособия от государства, следовательно, законодатель может предусмотреть в ней только порядок и условия приобретения статуса безработного, но и определить организационные правила.⁴⁰ Пособие по безработице - это регулярная социальная денежная выплата государством лицам, признанными по закону безработными. В России выплата пособия по безработице регулируется федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации».

В ряде случаев граждане требуют возмещения вреда в виду того, что органы службы занятости отказали им в присвоении статуса безработного. Об этом свидетельствует довольно обширная судебная практика. Так, решением суда было удовлетворено требование гражданина А. к службе занятости в связи с отказом последней поставить А. на учет в качестве безработного. Однако само требование о возмещении морального вреда суд оставил без удовлетворения. Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ не согласилась с таким решением и отменила его, указав, что предмет рассмотрения по данному делу был не сам вопрос о том, нарушено или нет право гражданина на признание его безработным, конституционное право на труд, которое является личным неимущественным правом каждого.

В этом примере отчетливо видно, что нарушена ст. 37 Конституции РФ, которая, как уже было сказано, закрепляет право на защиту от безработицы, реализация которого определяет право граждан на регистрацию в качестве безработного и получение содействия в поиске работы от органов службы занятости. Отказ в постановке на учет лишает права получения от службы занятости предложений о работе, что нарушает конституционное право граждан на защиту от безработицы.

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам как свободу труда и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, так и право на защиту от безработицы (статья 37, части 1 и 3) и право на социальное обеспечение (статья 39, часть 1).

По смыслу указанных статей Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 19 (части 1 и 2), правовое регулирование занятости населения и защиты от безработицы должно обеспечивать лицам, временно лишившимся работы и, следовательно, заработка, трудового дохода, эффективную государственную защиту, направленную на поддержание, по крайней мере, минимально необходимого для удовлетворения жизненно важных потребностей уровня материального достатка и на содействие в трудоустройстве, на равных основаниях.

Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в его решениях, в том числе в постановлениях от 3 июня 2004 года № 11-П и от 16 июля 2007 года № 12-11.⁴¹ В силу этих правовых позиций устанавливаемые законодателем в соответствии с конституционными предписаниями государственные гарантии реализации конституционного права на защиту от безработицы должны быть основаны на универсальных принципах справедливости и юридического равенства; соблю-

³⁹ Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (с послед. изм.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Вестник Трудового права и права социального обеспечения: Право на труд и право на социальное обеспечение в системе прав человека. Вып. 2 / Под ред.: Лушников А. М., Лушникова М. В. Ярославль, 2007.

⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.10.2009 15-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан М. А. Белогуровой, Т.А. Ивановой, С.Г. Климовой и А.В. Молодцова» // Российская газета. № 214.

дение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от любых форм дискриминации в сфере труда и занятости, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); различия в условиях приобретения и реализации отдельных категориями граждан того или иного права не должны устанавливаться произвольно: как следует из Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 55 (часть 3), такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соизмеримы им.

Защита от безработицы обеспечивается путем создания системы мер содействия занятости и материальной поддержки граждан, не имеющих работы и заработка, трудового дохода и официально признанных безработными. Соответствующая система мер предусмотрена Законом о занятости населения, определяющим правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе и гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы. Основной формой такой защиты является выплата в течение установленного срока пособия по безработице, целевое назначение которого, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, состоит в том, чтобы предоставить гражданину временный источник средств к существованию (Постановление от 16 декабря 1997 года № 20-П).

Кроме того, как было установлено в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, Правительством Российской Федерации 2 октября 2009 года принято решение об одобрении и направлении в Государственную Думу разработанного им по поручению Президента Российской Федерации проекта федерального закона, которым предусматривается внесение в Закон о занятости населения изменений, призванных устранить неравенство граждан в сфере социальной защиты от безработицы, в том числе путем исключения необоснованной дифференциации в порядке определения размера пособия по безработице и путем предоставления всем безработным гражданам, уволенным по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации, равных возможностей при решении вопроса о назначении пенсии до наступления установленного законом возраста. Федеральный закон от 27.12.2009 года № Э67-ФЗ О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» введен в действие с 1 января 2010 года.

При таких обстоятельствах Конституционный Суд Российской Федерации посчитал возможным установить, что положения пункта 1 статьи 30, пункте 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона о занятости населения не соответствующими Конституции Российской Федерации, и утрачивают силу с момента введения в действие нового законодательного регулирования.

В современных условиях развития общества право зачастую не поспевает за многообразием возникающих жизненных ситуаций и отношений, которые требуют правового урегулирования: в содержании норм имеют место пробелы, коллизии в связи, с чем возникает риск самостоятельного усмотрения законодателя и органов исполнительной власти, несмотря на то, что Конституция РФ закрепляет границы такого предела. В связи с отмеченным существенно возрастает роль Конституционного Суда Российской Федерации в процессе судебного нормотворчества, где ключевое значение отведено выявлению соотносимости проверяемой нормы с конституционными принципами и другими конституционными нормами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. № 7. 21.01.2009.
2. Закон Российской Федерации от 19.04.1991 №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с послед. изм.)// Российская газета. № 84. 06.05.1996.
3. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (с послед. изм.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.10.2009 15-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан М. А. Белогуровой, Т.А. Ивановой, С.Г. Климовой и А.В. Молодцова» // Российская газета. № 214.
5. Вестник Трудового права и права социального обеспечения: Право на труд и право на социальное обеспечение в системе прав человека. Вып. 2 / Под ред.: Лушников А. М., Лушников М. В. Ярославль, 2007.
6. Глухов А. В. Защита трудовых прав граждан Конституционным Судом Российской Федерации // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». М., 2009. Вып. 6.
7. Лобова С. В. Трудовое право России. М., 2005.
8. Миронова А. Н. Трудовое законодательство РФ и судебная защита трудовых прав работников // Право и государство: теория и практика. № 5. М., 2007.
9. Орлова Е. Е. Защита конституционных прав безработных граждан // Конституционные чтения. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 6. Саратов, 2009.
10. Халиков Р.В. Защита трудовых прав как новый институт трудового права Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Научный журнал. № 2. Челябинск, 2006.
11. Холякова О.С. Конституционные основы защиты прав и свобод человека (российское и зарубежное законодательство). Лекция № 2. Конституционные основы защиты трудовых и социальных прав (19.12.1999, г. Москва). М., 2000.
12. Шабнам Забиль кызы. Судебная защита трудовых прав как гарантия реализации конституционного права на труд // Конституционные основы гражданского судопроизводства: современное состояние и пути совершенствования: Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции студентов и аспирантов, посвященной 80-летию Саратов. гос. акад. права. Саратов, 2010.

Олейник Николай Николаевич

Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет (НИУ «БелГУ»)
Доктор исторических наук,
профессор кафедры украиноведения
Тел.:8 (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

N.N. OLEYNIK

**THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF PROTECTION OF LABOUR
WORKERS RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

In clause it is proved, that protection of the labour rights of workers is one of key directions of policy of the Russian state in sphere of the law. In modern conditions legal regulation of labour attitudes not always considers variety of vital situations. In the maintenance of norms blanks, collisions take place. In this connection there is a risk of the excessive discretion of the legislator and enforcement authorities. In connection with noted the role of the Constitutional Court of the Russian Federation essentially increases.

Keywords: *the rights and freedom of the person and the citizen; the right to work; legal regulation; freedom of the discretion; positions of the constitutional justice*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (s uchetoм po-pravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6- FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ) // Rossiyskaya gazeta. № 7. 21.01.2009.
2. Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 19.04.1991 №1032-1 «O zа-nyatosti naseleniya v Rossiyskoy Fede-ratsii» (s posled. izm.)// Rossiyskaya gazeta. № 84. 06.05.1996.
3. Postanovleniye Pravitelstva RF ot 17.07.1995 № 713 «Ob utverzhdenii Pravil registratsii i snyatiya gra-zhdan Rossiyskoy Federatsii s registratsionnogo ucheta po mestu prebyvaniya i po mestu zhitelstva v predelakh Ros-siyskoy Fe-deratsii i perechnya dolzhnostnykh lits, otvetstvennykh za registratsiyu» (s posled. izm.) // SPS «KonsultantPlyus».
4. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 22.10.2009 15-P «Po delu o pro-verke konstitutsi-onnosti polozheniy punkta 1 stati 30, punkta 2 stati 32, punkta 1 stati 33 i punkta 1 stati 34 Zakona Rossiyskoy Federatsii «O zanyatosti naseleniya v Ros-siyskoy Federatsii» v svyazi s zhalobami grazhdan M. A. Belogurovoy, T.A. Ivanovoy, S.G. Klimovoy i A.V. Molodtsova» // Rossiyskaya gazeta. № 214.
5. Vestnik Trudovogo prava i prava sotsialnogo obespecheniya: Pravo na trud i pravo na sotsialnoye obespecheniye v sisteme prav cheloveka. Vyp. 2 / Pod red.: Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. Yaroslavl, 2007.
6. Glukhov A. V. Zashchita trudovykh prav grazhdan Konstitutsion-nym Sudom Rossiyskoy Federatsii // Vestnik MGPU. Seriya «Yuridicheskiye nauki». M., 2009. Vyp. 6.
7. Kolobova S. V. Trudovoye pravo Rossii. M., 2005.
8. Mironova A. N. Trudovoye zako-nodatelstvo RF i sudebnaya zashchita trudovykh prav rabotnikov // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. № 5. M., 2007.
9. Orlova Ye. Ye. Zashchita konstitutsionnykh prav bezrabotnykh grazh-dan // Konstitutsionnyye chteniya. Mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh trudov. Vyp. 6. Saratov, 2009.
10. Khalikov R.V. Zashchita trudovykh prav kak novyy institut trudovogo prava Rossiyskoy Federatsii // Vest-nik Chelyabinskogo gosu-darstvennogo universiteta. Nauchnyy zhurnal. № 2. Chelyabinsk, 2006.
11. Khokhryakova O.S. Konstitutsionnyye osnovy zashchity prav i svobod cheloveka (rossiyskoye i zarubezh-noye zakonodatelstvo). Lektsiya № 2. Konstitutsionnyye osnovy zashchity trudovykh i sotsi-alnykh prav (19.12.1999, g. Moskva). M., 2000.
12. Shabnam Zabil kyzy. Sudebnaya zashchita trudovykh prav kak garantiya realizatsii konstitutsion-nogo prava na trud // Konstitutsionnyye osnovy grazhdanskogo sudoproizvodstva: so-vremennoye sostoyaniye i puti sovershenstvovaniya: Sbornik statey po materialam mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii studentov i aspirantov, posvyashchennoy 80-letiyu Sarat. gos. akad. prava. Saratov, 2010.

Oleinik Nikolay Nikolaevich
National Research University Belgorod
State University
Doctor of historical Sciences
Professor of the chair of Ukrainian studies
Tel.:8 (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

Э.В. ЛЯДНОВА

ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В ОТПРАВЛЕНИИ ПРАВОСУДИЯ

Статья посвящена исследованию ряда теоретико-методологических проблем, связанных с конституционно-правовым содержанием права на участие в отправлении правосудия. Автор считает, что конституционное право на участие в отправлении правосудия представляет собой одну из форм реализации суверенитета народа, при котором обеспечивается доступ граждан к замещению должностей профессиональных судей, выполнению обязанностей присяжных и арбитражных заседателей при наличии ряда законодательных ограничений. Такие ограничения должны иметь разумное и объективное основание, соответствовать конституционно-значимым ценностям и не посягать на саму сущность демократического режима в государстве.

Ключевые слова: права человека, народный суверенитет, участие в отправлении правосудия, присяжные заседатели, арбитражные заседатели, профессиональные судьи.

Конституционные характеристики России как демократического, федеративного и правового государства с республиканской формой правления предполагают ряд институциональных способов их реализации, включая разделение властей и самостоятельность каждой из ветвей публичной власти в рамках их конституционной компетенции, а также закрепление прав и свобод человека и гражданина, направленных на воплощение в жизнь юридической возможности участия индивидов в государственной и муниципальной деятельности. В силу определенных обстоятельств в юридической науке современной России право на участие в управлении делами государства рассматривалось преимущественно как возможность влиять на законодательную и исполнительную ветви власти. Однако судебная власть не в меньшей мере нуждается в публичности, гарантированности от всевозможных злоупотреблений, в конечном итоге – конституционности.

Одной из причин зависимого положения судебной власти, ее абстрагирования от общества и его потребностей послужил опыт коммунистического строительства в СССР. Как справедливо отмечает В.М. Савицкий, «коммунистическая идеология никогда не признавала теорию правового государства и разделения властей, считая ее буржуазной выдумкой, призванной скрыть классовую сущность эксплуататорского общества».⁴² Об этом неоспоримо свидетельствует анализ конституций нашего государства в их исторической динамике.

Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г.⁴³ вообще не содержала каких-либо указаний на судебную власть. Формально Основной Закон РСФСР включал в себя Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа (утвержденную III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г.) и собственно Конституцию Советской Республики (утвержденную V Всероссийским съездом Советов в июле 1918 г.), которые составляли единый документ. Если Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа носила преимущественно политический, а не юридический характер, то в Конституции Советской Республики имелись отдельные нормы конституционно-правового характера, причем вся власть закреплялась за рабочим населением страны, объединенным в городских и сельских Советах. В первой конституции советского государства много места уделялось Всероссийскому съезду Советов, Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов, Совету Народных Комиссаров, их компетенции, избирательной системе. Раздел пятый посвящался бюджетному праву, а раздел шестой – символике государства. Однако судебная власть, по существу, не конституировалась.

⁴² Савицкий В.М. Перед судом присяжных: виновен или не виновен. М.: Сериал, 1995.

⁴³ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.

Эта ошибка сравнительно быстро была исправлена в Основном Законе (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г.⁴⁴ В этом нормативно-правовом акте имелась глава седьмая, которая посвящалась Верховному Суду СССР. Верховный Суд учреждался «при Центральном Исполнительном Комитете СССР» в целях «утверждения революционной законности». Примечательно, что Верховный Суд СССР в составе его пленарного заседания образовался из 11 членов, в том числе председателя и его заместителя, четырех председателей пленарных заседаний верховных судов союзных республик и одного представителя Объединенного государственного политического управления СССР, причем председатель, его заместитель и остальные пять членов назначались Президиумом Центрального Исполнительного Комитета СССР. Иными словами, формирование состава высшего судебного органа власти возлагалось на «верховный орган власти», осуществлявший эти функции в период между съездами Советов. Представительство в Верховном Суде Объединенного Государственного Политического Управления (ОГПУ) служило целям «объединения революционных усилий в борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом» (статья 61).

Последующая практика конституционного регулирования судебной власти в советском союзе оказалась более приспособленной к задачам правосудия. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.⁴⁵ принималась в условиях «ликвидации эксплуататорских классов», вследствие чего расширились возможности для оформления основ социалистического народовластия. В статье 103 Конституции СССР устанавливалось, что рассмотрение дел во всех судах осуществляется с участием народных заседателей, кроме случаев, специально предусмотренных законом. Верховный Суд СССР и специальные суды СССР избирались Верховным Советом СССР (статья 105), Верховные Суды союзных республик – Верховными Советами союзных республик (статья 106), Верховные Суды автономных республик – Верховными Советами автономных республик (статья 107), краевые и областные суды, суды автономных областей, окружные суды – краевыми, областными или окружными Советами депутатов трудящихся или Советами депутатов трудящихся автономных областей (статья 108). Срок их полномочий составлял пять лет. Что касается народных судов – они избирались «гражданами района на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании сроком на три года» (статья 109).

Можно по-разному оценивать данный подход к формированию судебной власти в Советском Союзе, однако прогрессивный характер развития конституционного законодательства применительно к имевшимся в тот период времени общественно-политическим условиям, очевиден. Конечно, ограниченный срок полномочий судов и их избираемость Советами депутатов создавала определенную зависимость судебной власти от народного представительства, к чему и стремились авторы данной конституции. Однако общенародная выборность народных судов стимулировала отправление правосудия, по крайней мере, на нижнем уровне судебной власти, с учетом потребностей и интересов граждан, позволяла обеспечить некоторый уровень демократичности судебной системы в условиях советского государственного строительства.

Специфика содержания анализируемой конституции особенно ярко проявляется в правах и обязанностях советских граждан, зафиксированных в конституционном тексте. Конституция СССР от 5 декабря 1936 г., разумеется, не закрепляла права граждан на участие в отправлении правосудия, однако определенные правомочия подобного рода вытекали из системного толкования норм данной конституции. В Конституции СССР от 5 декабря 1936 г. имелось право на неприкосновенность личности и закреплялось, что никто не может быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора. Некоторые

⁴⁴ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. М., 1924. Утратил силу.

⁴⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР. 1936. 6 декабря. Утратила силу.

обязанности имели современную конституционно-правовую окраску (исполнять законы, защищать Отечество), но идеологические установки все равно доминировали в конституционном регулировании (обязанности блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития, беречь и укреплять социалистическую собственность). Особенно показательна в этом плане статья 131 Конституции СССР, которая гласила: «Лица, покушающиеся на общественную, социалистическую собственность, являются врагами народа». Неудивительно, что в подобных условиях судебная власть была связана этими идеологическими установками, а участие граждан в отправлении правосудия детерминировалось целями социалистического и коммунистического строительства.

Однако эти обстоятельства не исключали определенного прогресса в конституционном регулировании советского правосудия. Закон СССР «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» от 16 августа 1938 г.,⁴⁶ в частности, устанавливал принципы единого и равного для всех граждан суда независимо от социального, имущественного и служебного положения граждан, их национальной и расовой принадлежности (статья 5). Народные заседатели призывались к исполнению своих обязанностей в судах в порядке очередности по списку не более чем на десять дней в году, кроме случаев, когда продление этого срока вызывалось необходимостью участия народных заседателей в рассмотрении судебного дела. Во время исполнения своих обязанностей в суде народные заседатели пользовались всеми правами судьи (статья 12). За народными заседателями из числа рабочих и служащих на все время исполнения ими обязанностей в суде сохранялась их заработная плата (статья 13). Рассмотрение дел во всех судах осуществлялось в составе судьи и двух народных заседателей, кроме случаев, специально предусмотренных законом, когда это разбирательство осуществлялось тремя членами суда (статья 14).

Нетрудно заметить, что сравнительно простое решение проблемы совместимости трудового законодательства и законодательства об участии граждан в отправлении правосудия было обусловлено спецификой социалистической системы народного хозяйства. При отсутствии частной собственности на средства производства и наличии всеобщей трудовой повинности всякий гражданин беспрепятственно привлекался к отправлению правосудия в качестве народного заседателя, поскольку на этот период времени государство-работодатель в силу прямых указаний закона (а не трудового договора) не могло предъявить требований к выполнению нормы труда, а оплата производилась фактически за счет государственной казны вне зависимости от места выработки рабочего времени (будь то организация или суд).

Конституционное законодательство того времени четко стояло на позициях коллегиальности рассмотрения всех судебных дел. Этот принцип распространялся даже на специальные суды СССР (военные трибуналы, линейные суды железнодорожного транспорта, линейные суды водного транспорта). Перевес числа голосов двух народных заседателей по сравнению с одним голосом профессионального судьи не приводил к ощутимым конфликтам интересов, поскольку процесс отправления правосудия находился под контролем других факторов (партийные и советские органы, вышестоящие инстанции, социалистические цели отправления правосудия).

Дальнейший генезис конституционного регулирования судеустройства и участия граждан в отправлении правосудия привел к их закреплению в Конституции СССР 1977 г.⁴⁷ В этой конституции появляется право на участие в управлении государственными и общественными делами, однако прямые правомочия, вытекающие из него, ограничивались избирательным правом, участием в обсуждении, правом на критику и запретом преследования за критику. К числу обязанностей советских граждан относились предписания уважать права и законные интересы других лиц, всемерно содействовать охране общественного порядка.

⁴⁶ Закон СССР «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» от 16 августа 1938 г. // ВВС СССР. 1938. № 11. Утратил силу.

⁴⁷ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Утратила силу.

По существу, Конституция СССР от 7 октября 1977 г. сохранила принципы коллегиальности, выборности судей и участия в отправлении правосудия народных заседателей, заложенные в предыдущей конституции Советского Союза. Однако определенные корректировки, все же, были сделаны. При сохранении выборности народных судей районных и городских народных судов, срок их полномочий был повышен до пяти лет. Непосредственно в конституционном тексте появилась норма о порядке избрания народных заседателей: они избирались на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием на два с половиной года.

Данная конституционная новелла, в определенной мере, снизила степень демократичности участия граждан в отправлении правосудия. Если в соответствии с предыдущей конституцией судьям народных судов необходимо было подтверждать свое доверие каждые три года, то теперь периодичность увеличилась до пяти лет. Кроме того, институт народных заседателей приобрел черты относительного постоянства. Вместо фрагментарной обязанности участвовать в отправлении правосудия не более чем десять дней в году, народные заседатели превратились в постоянных носителей судебной власти на срок, вдвое меньший по сравнению с профессиональными судьями, на том лишь основании, что их выдвинули коллективы граждан открытым голосованием. Тем более, в конституции не оговаривалось минимальное число граждан, принявших участие в собрании об избрании народного заседателя.

Таковы исторические предпосылки участия в отправлении правосудия граждан, сложившиеся в советский период отечественной истории. С приходом к власти М.С.Горбачева и дальнейшими политическими событиями в стране вплоть до современного этапа судостроительство претерпело ряд значительных изменений и продолжает находиться в состоянии реформирования. Эти преобразования выстраиваются, с одной стороны, на базе критики или оправдания советской системы правосудия, с другой – на основе пропаганды или отрицания зарубежных и досоветских форм судебной власти в России.

Среди научных публикаций, посвященных проблеме участия граждан в отправлении правосудия, можно выделить несколько групп работ, связанных с аргументацией того или иного направления дальнейшего развития законодательства и правоприменительной практики.

Первое направление предполагает обоснование необходимости функционирования суда присяжных заседателей. Суд присяжных – древнейший институт, основой которого всегда служила «надежда на правосознание и правовую интуицию»⁴⁸ простых граждан, не имеющих профессиональной юридической квалификации. В отличие от народных заседателей, коллегия присяжных имеет самостоятельную компетенцию, отличную от компетенции профессионального судьи. К преимуществам судебного разбирательства с участием присяжных заседателей относятся их объективность и беспристрастность, самостоятельность и независимость. Присяжные не знакомятся заранее с материалами дела, они руководствуются не столько нормами права, сколько «жизненным опытом и здравым смыслом».⁴⁹

Наиболее полное обоснование целесообразности функционирования суда присяжных было дано в работах немецкого исследователя Гуэ-Глунека. Он пишет: «Теоретическое решение вопроса о вине подсудимого – ничто иное, как приговор совести, на которую обсуждаемый факт производит то или другое впечатление. Этот приговор в голове добросовестного ученого судьи составляется из соображения и соединения разнообразных отдельных элементов, доводов, обстоятельств, а нередко и из самых по-видимому ничтожных мелочей; он образуется как окончательное мнение из общего взгляда на факт, который решает – виновен подсудимый или нет, причем часто решающий судья не в состоянии уяснить себе отдельных основных частей, из которых он создал себе всю картину».⁵⁰

Разумеется, указанный фактор не является единственным при обосновании необходимости функционирования суда присяжных заседателей. Как справедливо подчеркивает В.М.

⁴⁸ Зивс С.Л. Современный уголовный суд присяжных в Англии. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1948.

⁴⁹ Немытина М.В. Российский суд присяжных. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 7.

⁵⁰ Гуэ-Глунек. О суде присяжных/ Пер. с нем. О.А.Филиппова. СПб.: Тип. Ф.Стелловского, 1865.

Савицкий, вообще «требовать от обвинителя объективности так же нелепо, как требовать ее от защитника. И тот, и другой отстаивают в суде, как правило, прямо противоположные позиции. Другое дело судьи. Они и только они решают любой возникающий в ходе судебного разбирательства вопрос, поэтому всякая личная заинтересованность судей в деле должна быть полностью исключена».⁵¹

Присяжные заседатели, естественно, имеют большую степень независимости по сравнению с профессиональными судьями. Если судья «не находит ответа в законе и ищет выход, руководствуясь принципами гуманизма и справедливости, он рискует дать повод к отмене приговора в кассационном порядке».⁵² Длительное время работающий на судебной должности профессиональный арбитр неизбежно связывается личными, бытовыми и иными отношениями жизни с остальными гражданами. Многообразие подобных связей приводит к неформальным контактам, которые препятствуют судебной независимости, не говоря уже об отдельных фактах коррупции, которые, к сожалению, имеют место в российской действительности.⁵³

Присяжные «не склонны закрывать глаза на нарушения закона и недостаточность собранных улик», что требует повышения качества предварительного расследования и его полноты.⁵⁴ Им, в отличие от профессиональных судей, не присуще чувство корпоративной солидарности, которое сближает профессиональных юристов в едином сообществе и нередко создает неформальные связи между лицами, играющими в судебном процессе противоположные роли (судьи, прокуроры, адвокаты, сотрудники милиции и спецслужб).

Оценивая в целом положительно институт суда присяжных, С.В. Боботов и Н.Ф. Чистяков справедливо подчеркивают, что эта форма участия граждан в отправлении правосудия исторически была «принципиальным демократическим нововведением, решительно покончившим с судом инквизиции и судебским произволом старорежимных монархий».⁵⁵ Авторы считают, что «правосудие является важнейшим условием нормального существования человеческого общества. Несовершенство судебного строя и судопроизводства возмущает народные массы, вызывает недовольство государственной властью и политическим строем государства. И наоборот, чем лучше функционирует независимая от администрации судебная власть, тем больше к ней доверия со стороны народа, сознающего, что его права и свободы находятся под надежной защитой».⁵⁶

С другой стороны, институт присяжных не следует идеализировать, поскольку ему имманентно присущи определенные недостатки. Независимость – далеко не единственный принцип отправления правосудия, причем независимость, взятая сама по себе, может приводить к весьма отрицательным результатам. В частности, независимость не означает автономии по отношению к закону. Все участники судопроизводства связаны правом и ограничены им. Независимое от закона «правосудие» не может даже именоваться таковым. Презумпция непогрешимости суда присяжных – несомненно, вредное явление.⁵⁷ Всегда присутствует риск обвинительного приговора невиновного или оправдания виновного, т.к. «большинство голосов совершенно зависит от случая».⁵⁸

Второе направление в современной юридической науке, связанное с участием граждан в отправлении правосудия, представляет собой попытку распространения принципа народовластия на организацию и деятельность судебной власти. Так, А.А. Гончаров предложил использовать традиционные институты представительной демократии и непосредственного народовластия в отношении судебной власти. По представлению автора, «представи-

⁵¹ Савицкий В.М. Указ. соч.

⁵² Немытина М.В. Указ. соч.

⁵³ Психоматов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М.: Агент, 2000.

⁵⁴ Кириллова Н.П. Суд присяжных в России и мировой опыт. СПб., 1998.

⁵⁵ Боботов С.В., Чистяков Н.Ф. Суд присяжных: история и современность. М.: Манускрипт, 1992.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Гуэ-Глунок. Указ. соч.

⁵⁸ Он же.

тельная демократия в судебной власти – это система избираемых мировых судей, кандидатов в арбитражные заседатели и представителей общественности в квалификационные коллегии судей, отличительной особенностью которых является отсутствие взаимосвязи с электоратом, построенной на представлении интересов последнего, в целях обеспечения независимости в работе и профессионального исполнения трудовой функции». Что касается непосредственной демократии в судебной власти, по мнению автора – это «принятие юридически значимого решения с участием представителей общественности в квалификационных коллегиях и присяжных заседателей, с правом решающего голоса».⁵⁹

Однако большинство авторов склонно к применению института представительной демократии лишь в отношении законодательной (представительной)⁶⁰ и, значительно реже, исполнительной власти,⁶¹ в то время как судебная власть к органам народного представительства традиционно не относится.⁶² Что касается прямой демократии, она осуществляется непосредственно народом через императивные и консультативные формы. В этом смысле, разумеется, на судебную власть распространяются нормы статьи 3 Конституции Российской Федерации, причем народный суверенитет выражается, во-первых, в демократических формах приобретения и прекращения полномочий профессиональных судей; во-вторых, в участии граждан в качестве присяжных и арбитражных заседателей; в-третьих, в деятельности представителей общественности в квалификационных коллегиях судей. Три указанных правомочия, на наш взгляд, являются базовыми в содержании конституционного права на участие в отправлении правосудия (часть 5 статьи 32 Конституции Российской Федерации). В обоснование указанной позиции можно высказать следующие аргументы.

В цивилизованном обществе «суду принадлежит центральное место во всей правовой системе. Он олицетворяет подлинное право, истинную справедливость, является реальным гарантом прав человека, надежным защитником его интересов».⁶³ Специалистами отмечается высокая общественная миссия суда, особенно в правовом государстве, поскольку «именно суду отведена главная роль в разрешении коллизий, возникающих в обществе, причем не только между членами этого общества, но и между гражданином, с одной стороны, и государством, его органами и должностными лицами».⁶⁴ Правосудие выступает механизмом защиты гражданского общества и отдельной личности.⁶⁵ Однако судебная ветвь власти не имеет представительной природы, поскольку, во-первых, большинство судей приобретает свои властные полномочия без использования принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и добровольном голосовании; во-вторых, компетенция судей не связана напрямую с реализацией потребностей и интересов граждан. Функция правосудия по своей юридической природе не является репрезентативной.

Демократическая природа правосудия проявляется вне механизмов народного представительства. Здесь нет места для конкуренции политических партий, их поочередной смены в парламентских фракциях, лоббирования потребностей и интересов граждан в законодательной и исполнительно-распорядительной деятельности. Участие граждан в отправлении правосудия может квалифицироваться только в качестве одной из форм непосредственной демократии. Как справедливо отмечает Г.Д. Садовникова, политико-правовой режим демократии предполагает такое «взаимодействие народа и аппарата государственной власти», при котором «народ оказывает решающее воздействие как на формирование самого аппарата, так

⁵⁹ Гончаров А.А. Реализация принципа народовластия в организации и деятельности судебной власти. Автореф... канд. юрид. наук. Белгород, 2008.

⁶⁰ Аристов А.М., Саломаткин А.С. Парламент России и законодательный процесс. М., 2003.

⁶¹ Мазаев В.Д. Конституционное право Российской Федерации/ В.Д.Мазаев, С.В.Васильева, В.А.Виноградов. М.: Айрис-прес, 2006.

⁶² Конституционное право России/ Под ред. Г.Н. Комковой. М.: Юристъ, 2005.

⁶³ Рябцева Е.В. Определение правосудия через призму судебной власти// Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке/ Под ред. Т.Д. Зражевской. Воронеж, 2003.

⁶⁴ Конституционное право России/ Отв. ред. Ю.Л.Шульженко. М.: Проспект, 2007.

⁶⁵ Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации»/ Под ред. В.И. Радченко. М., 1998.

и на выработку принимаемых им решений и контролирует весь процесс принятия решений и их исполнения».⁶⁶ Очевидно, что указанное правоотношение между народом и органами власти применимо лишь к законодательной и исполнительно-распорядительной деятельности, в то время как справедливое, полноценное и объективное судебное разбирательство невозможно в условиях непосредственной зависимости суда от общественного мнения, предпочтений избирательного корпуса, конъюнктурных интересов политических партий.

В современной конституционно-правовой науке лишь сравнительно недавно ученые стали выделять императивную и консультативную прямую демократию. Применительно к местному самоуправлению П.А. Астафичев считает, что формами прямого народовластия являются референдум, выборы и сходы граждан, в то время как формами консультативной демократии – прямая правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, конференции и собрания делегатов, опросы населения, обращения с жалобами, заявлениями и предложениями, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.⁶⁷ Соглашаясь с данной точкой зрения, необходимо подчеркнуть, что на уровне государственной власти формы непосредственной демократии заметно расширяются.⁶⁸ В силу того, что на уровне местного самоуправления отсутствуют судебные органы власти, право граждан на участие в отправлении правосудия не может считаться элементом муниципальной прямой демократии. На уровнях Российской Федерации и субъектов Федерации – напротив, участие в отправлении правосудия становится органическим элементом системы реализации статьи 3 Конституции Российской Федерации.

Участие граждан в отправлении правосудия в большинстве случаев отвечает признакам императивной непосредственной демократии. Это проявляется в непосредственном отправлении правосудия со стороны профессиональных судей, полномочия которых приобретаются с соблюдением демократических процедур, а также в деятельности присяжных и народных заседателей. Вся система профессиональных судей, присяжных и народных заседателей, взятая в совокупности, представляет собой одну из форм реализации нормативных положений статьи 3 Конституции Российской Федерации.

Конституционное право на участие в отправлении правосудия не является тождественным другому конституционному праву – праву на судебную защиту и на доступ к правосудию. Как установил Конституционный Суд Российской Федерации, конституционное право на участие в отправлении правосудия представляет собой форму защиты интересов общества и государства,⁶⁹ при котором обеспечивается функционирование всех трех юридических форм такого участия (профессиональное судейское сообщество, присяжные и арбитражные заседатели). Это конституционное право не имеет абсолютного характера, оно подлежит ограничению по смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

В отличие от права на участие в отправлении правосудия (часть 5 статьи 32 Конституции Российской Федерации), право на доступ к правосудию (статья 46 Конституции Российской Федерации) имеет правозащитный характер и гарантирует возможность обжалования в суде решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. В интерпретации

⁶⁶ Садовникова Г.Д. Представительная демократия как конституционная ценность// Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики/ Отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008.

⁶⁷ Астафичев П.А. Муниципальное право России. Орел: Изд-во ОРАГС, 2008.

⁶⁸ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004.

⁶⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», федеральных законов «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда// СЗ РФ. 2006. № 16.

Конституционного Суда Российской Федерации это конституционное право имеет абсолютный характер и не подлежит каким-либо ограничениям.⁷⁰

Таким образом, конституционное право на участие в отправлении правосудия представляет собой одну из форм реализации суверенитета народа, при котором обеспечивается доступ граждан к замещению должностей профессиональных судей, выполнению обязанностей присяжных и арбитражных заседателей при наличии ряда законодательных ограничений. Такие ограничения должны иметь разумное и объективное основание, соответствовать конституционно-значимым ценностям и не посягать на саму сущность демократического режима в государстве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 апреля 1998 г. по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 113 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Костомукшского городского суда Республики Карелия // СЗ РФ. 1998. № 19.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», федеральных законов «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда// СЗ РФ. 2006. № 16.
3. Аристов А.М., Саломаткин А.С. Парламент России и законодательный процесс. М., 2003.
4. Астафичев П.А. Муниципальное право России. Орел: Изд-во ОРАГС, 2008.
5. Боботов С.В., Чистяков Н.Ф. Суд присяжных: история и современность. М.: Манускрипт, 1992.
6. Гончаров А.А. Реализация принципа народовластия в организации и деятельности судебной власти. Автореф... канд. юрид. наук. Белгород, 2008.
7. Гуэ-Глунок. О суде присяжных/ Пер. с нем. О.А.Филиппова. СПб.: Тип. Ф.Стелловского, 1865.
8. Зивс С.Л. Современный уголовный суд присяжных в Англии. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1948.
9. Кириллова Н.П. Суд присяжных в России и мировой опыт. СПб., 1998.
10. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации»/ Под ред. В.И. Радченко. М., 1998.
11. Конституционное право России/ Отв. ред. Ю.Л.Шульженко. М.: Проспект, 2007.
12. Конституционное право России/ Под ред. Г.Н. Комковой. М.: Юрист, 2005.
13. Мазаев В.Д. Конституционное право Российской Федерации/ В.Д.Мазаев, С.В.Васильева, В.А.Виноградов. М.: Айрис-прес, 2006.
14. Немытина М.В. Российский суд присяжных. М.: Изд-во БЕК, 1995.
15. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004.
16. Психоматов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М.: Агент, 2000.
17. Рябцева Е.В. Определение правосудия через призму судебной власти// Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке/ Под ред. Т.Д. Зражевской. Воронеж, 2003.
18. Савицкий В.М. Перед судом присяжных: виновен или не виновен. М.: Серил, 1995.

Ляднова Элла Владимировна

Орловский районный суд Орловской области

Кандидат юридических наук

Судья

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

E.V. LYADNOVA

⁷⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 апреля 1998 г. по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 113 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Костомукшского городского суда Республики Карелия // СЗ РФ. 1998. № 19.

THE CONCEPT OF CONSTITUTIONAL-LEGAL NATURE OF THE RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE

Clause is devoted to research of some the theoretical and methodological problems connected with the constitutional maintenance of the right to participation in justice. The author considers, that the right to participation in justice represents one of forms of realization of the sovereignty of people at which access of citizens to replacement of posts of professional judges is provided, to performance of duties of jury and arbitration assessors at presence of some legislative restrictions. Such restrictions should have the reasonable and objective basis, correspond to the constitutional values and not encroach on essence of a democratic mode in the state.

Keywords: *human rights, people's sovereignty, participation in justice, jurymen, arbitration assessors, professional judges.*

BIBLIOGRAPHY

1. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 29 aprelya 1998 g. po delu o pro-verke konstitutsionnosti chasti chetvertoy stati 113 Ugolovno-protsessualnogo kodeksa RSFSR v svyazi s za-prosom Kostomukshskogo gorodskogo suda Respubliki Kareliya // SZ RF. 1998. № 19.
2. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 6 aprelya 2006 g. po delu o pro-verke konstitutsionnosti otdelnykh polozheniy Federalnogo konstitutsionnogo zakona «O voyennykh sudakh Rossiyskoy Federatsii», federalnykh zakonov «O prisyazhnykh zasedatelyakh federalnykh sudov obshchey yurisdik-tsii v Rossiyskoy Federatsii», «O vvedenii v deystviye Ugolovno-protsessualnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii» i Ugolovno-protsessualnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v svyazi s zaprosom Prezidenta Chechenskooy Respubliki, zhaloboy grazhdanki K.G. Tuburovoy i zaprosom Severo-Kavkazskogo okruzhnogo voyennogo suda// SZ RF. 2006. № 16.
3. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Rossiyskoy Sotsialisticheskoy Federativnoy Sovetskoy Respubliki ot 10 iyulya 1918 g. // SU RSFSR. 1918. № 51. St. 582. Utratila silu.
4. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Soyuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 5 dekabrya 1936 g. // Izvestiya TsIK SSSR. 1936. 6 dekabrya. Utratila silu.
5. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Soyuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 7 oktyabrya 1977 g. // VVS SSSR. 1977. № 41. St. 617. Utratila silu.
6. Osnovnoy Zakon (Konstitutsiya) Soyuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 31 yanvary 1924 g. M., 1924. Utratil silu.
7. Aristov A.M., Salomatkin A.S. Parlament Rossii i zakonodatelnyy protsess. M., 2003.
8. Astafichev P.A. Munitsipalnoye pravo Rossii. Orel: Izd-vo ORAGS, 2008.
9. Bobotov S.V., Chistyakov N.F. Sud prisyazhnykh: istoriya i sovremennost. M.: Manuskript, 1992.
10. Goncharov A.A. Realizatsiya printsipa narodovlastiya v organizatsii i deyatelnosti sudebnoy vlasti. Avtoref... kand. jurid. nauk. Belgorod, 2008.
11. Gue-Glunek. O sude prisyazhnykh/ Per. s nem. O.A.Filippova. SPb.: Tip. F.Stellovskogo, 1865.
12. Zivs S.L. Sovremennyy ugolovnyy sud prisyazhnykh v Anglii. M.: Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1948.
13. Kirillova N.P. Sud prisyazhnykh v Rossii i mirovoy opyt. SPb., 1998.
14. Kommentariy k Federalnomu konstitutsionnomu zakonu «O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii»/ Pod red. V.I. Radchenko. M., 1998.
15. Konstitutsionnoye pravo Rossii/ Otv. red. Yu.L.Shulzhenko. M.: Prospekt, 2007.
16. Konstitutsionnoye pravo Rossii/ Pod red. G.N. Komkovoy. M.: Yurist, 2005.
17. Mazayev V.D. Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii/ V.D.Mazayev, S.V.Vasilyeva, V.A.Vinogradov. M.: Ayris-pres, 2006.
18. Nemytina M.V. Rossiyskiy sud prisyazhnykh. M.: Izd-vo BEK, 1995.
19. Nudnenko L.A. Neposredstvennaya demokratiya v sisteme mestnogo samoupravleniya Rossii: teoreticheskiye osnovy. M., 2004.
20. Psikhomakhov R.M. Korruptsiya kak yavleniye razrusheniya konstitutsionno-pravovykh i administrativno-pravovykh form. M.: Agent, 2000.
21. Ryabtseva Ye.V. Opredeleniye pravosudiya cherez prizmu sudebnoy vlasti// Ponyatiyno-kategorialnyy apparat dlya resheniya nauchnykh zadach v konstitutsionno-pravovoy nauke/ Pod red. T.D. Zrazhevskoy. Voronezh, 2003.
22. Savitskiy V.M. Pered sudom prisyazhnykh: vinoven ili ne vinoven. M.: Serial, 1995.

Lyadnova Ella Vladimirovna

Orlovsky district court of Orel region

Candidate of legal Sciences

The judge

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

Н.В. ГОНЧАРОВА

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ЛИЧНЫХ (ГРАЖДАНСКИХ), ПОЛИТИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена исследованию механизма защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации с учетом традиционного деления данных прав на личные (гражданские), политические и социально-экономические. Автор выявляет ряд особенностей в механизме защиты соответствующих видов прав и свобод, предлагает пути совершенствования конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: права человека; защита прав и свобод; механизм правового регулирования; свобода и достоинство личности.

В современной юридической науке предпринимается много различных подходов к классификации прав и свобод человека и гражданина.⁷¹ Это во многом обусловлено тем, что права человека органично вплетены в социальную деятельность людей, их общественные отношения, способы бытия индивида.⁷² Они являются нормативной формой взаимодействия людей, упорядочения их связей, координации их поступков и деятельности, предотвращения противоречий, противоборства, конфликтов на основе сочетания свободы индивида со свободой других людей, с функционированием общества и государства.⁷³ Такие права, как право на жизнь, на достоинство, неприкосновенность личности, свободу совести, мнений, убеждений, автономию личной жизни, право на участие в политических процессах, являются необходимыми условиями устройства жизни человека в цивилизованном обществе и должны быть признаны и охраняемы государством.

К содержанию прав человека и их распределению в обществе необходимо подходить конкретно-исторически.⁷⁴ Современный каталог прав человека, зафиксированный в международно-правовых документах и конституциях правовых государств, – результат длительного исторического становления эталонов и стандартов, которые стали нормой современного демократического общества. Решающим этапом в развитии прав человека явились буржуазно-демократические революции XVII – XVIII вв., которые выдвинули не только широкий набор прав человека, но и принципы свободы и формального равенства, ставшие основой универсальности прав человека, придавшие им подлинно демократическое звучание.⁷⁵ Права человека, определяющие сферу его свободы и основанные на юридическом равенстве, стали одним из главных ценностных ориентиров общественного развития.⁷⁶ Они оказали влияние

⁷¹ Кузнецов А.А. Классификация прав и свобод человека и гражданина в современной юридической литературе// Защита прав человека: теория и практика, проблемы совершенствования правозащитной системы в регионах. Пермь: ИВЭСЭП, 2005.

⁷² Галахов С.С., Козлов В.И. Социальная обусловленность осуществления оперативно-розыскной деятельности в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина// Права человека и роль правоохранительных органов в их обеспечении. Белгород: БелЮИ МВД РФ, 2008.

⁷³ Дьяченко О.В. Права человека как нормативная форма взаимодействия индивидов// Научные труды кафедры. Пятигорск: РИА-КМВ, 2007.

⁷⁴ Демичев А.А. Особенности применения исторического подхода в историко-правовых исследованиях// Юриспруденция в системе российской и мировой науки: опыт, проблемы и перспективы. Владимир: Изд-во ВГУ, 2008.

⁷⁵ Томсинов В.А. Юридические аспекты английской буржуазной революции// Вестник Московского университета. 2001. № 5.

⁷⁶ См.: Шапилов А.Г. Равенство как свойство прав человека// Проблемы защиты прав: история и современность. СПб.: Изд-во ЛГУ им. А.С.Пушкина, 2007. С. 37 – 40.

на характер государства, поскольку явились ограничителем его всевластия, способствовали установлению демократического взаимодействия между государственной властью и индивидом, освободив последнего от чрезмерной опеки и подавления его воли и интересов со стороны властных структур. Формирование правового государства было бы невозможно без утверждения в общественном сознании и практике свободы и прав человека⁷⁷.

Однако этому предшествовал процесс длительного и трудного поиска способов взаимоотношений индивидов в государственно-организационном обществе, как с властью, так и между собой. Этот поиск никогда не замыкался в сугубо правовом пространстве. Поэтому права человека изначально имели нравственно-этическое, духовно-культурное и религиозное наполнение. Права человека формировались из многократно воспроизводимых актов деятельности людей, повторяющихся связей и устойчивых форм отношений. В процессе человеческой деятельности, включающей множество индивидов со своими потребностями, целями, неизбежно столкновение и противоборство их интересов. Однако при всем разнообразии поступков участников общественного взаимодействия кристаллизуются определенные устойчивые нормы, эталоны, ценности, которые способны упорядочивать этот процесс, сочетать интересы различных индивидов в рамках исторически складывающегося бытия с его способом производства, духовной культурой, государственностью. Каждый человек имеет притязания на определенный объем благ и условий жизни (материальных и духовных), получению которых должны содействовать общество и государство⁷⁸.

Данная методология послужила основой для классификации прав и свобод человека и гражданина в виде объединения их по историко-правовым критериям: права первого поколения позиционируются на принципе невмешательства государства в частную и политическую сферы личности; права второго поколения обусловлены необходимостью активной социально-экономической политики государства.⁷⁹ Что касается прав третьего поколения, то они лишь формируются в современных правовых системах и обусловлены глобальными проблемами человечества (экологические, техногенные, ядерные и иные аналогичные источники угроз безопасности личности).⁸⁰ При всей привлекательности данного исследовательского подхода с историко-правовых позиций, в аспекте анализа механизма защиты прав и свобод человека и гражданина он обладает весьма незначительной продуктивностью. Более предпочтительной для цели исследования механизма защиты прав и свобод человека и гражданина представляется их видовое деление на личные (гражданские), политические и социально-экономические права и свободы. Универсальность такого деления имеет смысл для изучения всех компонентов правозащитного механизма, включая его региональный уровень.

Механизм защиты личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина имеет следующие отличительные черты. Прежде всего, личные (гражданские) права и свободы редко ограничиваются какими-либо юридическими цензами, поэтому правозащитный механизм не нуждается в обеспечении соответствия цензов публичным и частным интересам, указанным в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Механизм защиты права на жизнь, права на достоинство, права на свободу и личную неприкосновенность, права на неприкосновенность частной жизни, свободы передвижения и поселения, свободы совести, по общему правилу, не зависит от таких признаков, как возраст и гражданство. Все эти права принадлежат каждому от рождения и прекращаются смертью правообладателя; они слабо

⁷⁷ Карташкин В.А. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и становление правового государства в России// Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты). М.: ИГиП РАН, 1997.

⁷⁸ Корнев В.Н. Право на достойное человеческое существование: некоторые размышления о его природе// Права человека и роль правоохранительных органов в их обеспечении. Белгород: БелЮИ МВД РФ, 2008. Родионова О.В. Правовой и законный характер права на достойное человеческое существование// История государства и права. 2004. № 1.

⁷⁹ Фетюхин М.И. Поколения прав человека и механизм их защиты. Волгоград: «Авторское перо», 2004.

⁸⁰ Ахметшин Р.И. К проблеме третьего поколения прав человека. Автореф... канд. юрид. наук. М., 1999. Золотухин С.В. К вопросу о концепции «третьего поколения прав человека» или «прав солидарности»// Советский ежегодник международного права. СПб.: Нева, 1992.

взаимосвязаны с наличием или отсутствием статуса гражданина, иностранца, лица без гражданства.

Другой специфической особенностью механизма защиты личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина является их общая направленность на невмешательство и обеспечение неприкосновенности, что в большинстве случаев не требует активных действий правозащитного органа или организации. Так, для обеспечения свободы и личной неприкосновенности государство должно воздерживаться от незаконных арестов; в целях защиты неприкосновенности жилища – не проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц за исключением случаев, когда это непосредственно допускается законом.

Невмешательству государственных органов субъектов Федерации в личные (гражданские) права и свободы человека и гражданина во многом способствует конституционный механизм разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Так, ограничение свободы и личной неприкосновенности в основном сопряжено с действием уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, что отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Следовательно, какое-либо вмешательство субъектов Федерации в данные сферы должно квалифицироваться в качестве противоправного и недопустимого.

Вместе с тем, судебной практике известны случаи незаконного ограничения субъектами Федерации личных (гражданских) прав и свобод. Наиболее ярким примером может служить установление законом Республики Мордовия права Министерства внутренних дел данной республики задерживать в административном порядке по согласованию с прокурором членов организованных преступных групп сроком на 30 суток. Примечательно, что к началу рассмотрения этого дела в суде оспариваемый акт утратил силу, однако представитель данной республики пытался квалифицировать эту меру как административно-правовую, то есть входящую в компетенцию субъектов Федерации. Признавая норму неконституционной, суд особо подчеркнул, что административное задержание не может применяться в производстве по делам об уголовных правонарушениях; указанная норма приводит к произволу, поскольку позволяет устанавливать принадлежность лица к организованной преступной группе не в порядке уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а в административном порядке.⁸¹

В качестве иных примеров неосновательного вмешательства субъектов Федерации в личные (гражданские) права и свободы человека и гражданина можно привести: установление Республикой Татарстан ограничений в изучении русского языка и предпочтений для татарского языка;⁸² введение законом Московской области сборов «на компенсацию затрат бюджета по развитию инфраструктуры населенных пунктов и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в область на постоянное жительство», которые противоправно ограничивали свободу передвижения и поселения;⁸³ регулирование законами

⁸¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 1997 г. по делу о проверке конституционности пункта «б» части первой статьи 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 года «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» в связи с жалобой гражданина Р.К.Хайрова// СЗ РФ. 1997. № 28.

⁸² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан// СЗ РФ. 2004. № 47.

⁸³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 1997 г. по делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 года «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство» в связи с жалобами граждан И.В.Шестоपालко, О.Е.Сачковой и М.И.Крючковой// СЗ РФ. 1997. № 27.

субъектов Федерации режима регистрации граждан, пребывающих на постоянное жительство в субъекты Федерации (специальное разрешение в пределах квот, платные лицензии на право приглашения иногородних специалистов, исчерпывающий перечень категорий граждан, обладающих правом поселения в том или ином регионе);⁸⁴ установление субъектами Федерации неприкосновенности отдельных категорий граждан в сфере уголовной и административной ответственности.⁸⁵

Вместе с тем, механизм защиты личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина не исчерпывается бездействием органов государственной власти субъектов Федерации. Так, для реализации права на жизнь государственные органы субъектов Федерации обязаны содействовать надлежащему медицинскому обеспечению, способствовать предотвращению опасных для жизни явлений природы, осуществлять меры безопасности в отношении ряда техногенных объектов. Право на достоинство личности обязывает региональную публичную власть к организации качественного личного приема граждан, а также предупредительно-воспитательной работы с государственными гражданскими и муниципальными служащими в целях исключения унижающего достоинство обращения публичных служащих с физическими и юридическими лицами.

В некоторых случаях федеральное законодательство непосредственно закрепляет за органами государственной власти субъектов Федерации публично-правовые функции, связанные с защитой личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина. Так, статья 7 Федерального закона «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» обязывает органы исполнительной власти субъектов Федерации создавать аварийно-спасательные службы.⁸⁶ В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» субъекты Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.⁸⁷

С другой стороны, в некоторых федеральных законах отсутствует какое-либо упоминание о полномочиях субъектов Федерации по защите соответствующего личного (гражданского) права или свободы.⁸⁸ Подобные пробелы в праве, по мнению В.В. Лазарева, являются «мнимыми», поскольку «в действительности позитивная воля законодателя выражена».⁸⁹ Тот факт, что защита прав и свобод человека и гражданина относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации, еще не означает, что на субъекты Федерации возложена обязанность защищать все без исключения права и свободы. В некоторых случаях (регулирование свободы передвижения и поселения, свободы совести, свободы мысли и слова) такую защиту обеспечивает федеральное законодательство, а вмешательство субъектов Федерации не является допустимым.

Таким образом, в механизме защиты личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина не должно допускаться опережающее правотворчество субъектов Федерации, а

⁸⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы // СЗ РФ. 1996. № 16.

⁸⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года // СЗ РФ. 1995. № 50.

⁸⁶ Федеральный закон от 22 августа 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1995.

⁸⁷ Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» (с послед. изм.) // ВВС РФ. 1991.

⁸⁸ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (с послед. изм.) // ВВС РФ. 1993.

⁸⁹ Лазарев В.В. Об установлении пробелов в конституционном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2008.

законодательные полномочия субъектов Федерации, затрагивающие личные (гражданские) права и свободы, необходимо исчерпывающим образом указывать в федеральном законодательстве. В противном случае единство правового статуса личности в Российской Федерации будет поставлено под угрозу его существенных нарушений.

Механизм защиты политических прав и свобод человека и гражданина также обладает определенной спецификой. Во-первых, эти права отчуждаемы, они не принадлежат каждому от рождения; во-вторых, они в значительной мере ограничиваются цензами, включая требование о наличии гражданства; в-третьих, их реализация требует политической активности населения; в-четвертых, они непосредственно взаимосвязаны с властными полномочиями и публично-значимыми функциями соответствующих государственных и муниципальных органов.

Если защита личных (гражданских) прав и свобод должна основываться преимущественно на тезисе о единстве правозащитного механизма, то политические права и свободы реализуются непосредственно в процессе осуществления публичной власти на всех ее уровнях и во всех ее органах, которые обладают спецификой формирования, полномочий, процедур функционирования. Поэтому задачей законодательства субъектов Федерации становится обеспечение публичности в деятельности региональных и муниципальных органов, их доступности для граждан, прозрачности государственной и муниципальной деятельности.

Порядок защиты политических прав и свобод человека и гражданина в государственной деятельности субъектов Федерации можно проиллюстрировать на примере избирательного права. Данное право является не только типичным для группы политических прав и свобод, но и наиболее применяемым в современной России.

Статьей 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁹⁰ предусматривается исчерпывающий круг оснований, по которым допускается ограничение активного и пассивного избирательного права. В последнее десятилетие эти требования многократно менялись, однако принцип исчерпывающей компетенции субъектов Федерации в данном вопросе оставался неизменным. В действующей редакции рассматриваемый Федеральный закон устанавливает следующие нормы: конституцией (уставом), законом субъекта Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд (пункт 6 статьи 4); конституцией (уставом), законом субъекта Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта и в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается (пункт 8 статьи 4).

Казалось бы, указания федерального законодателя достаточно ясны, причем отступление от этих требований должно квалифицироваться как необоснованное вмешательство субъектов Федерации в процесс регулирования и защиты политических прав и свобод граждан. Однако это не помешало субъектам Федерации многократно нарушать данное требование и, с особой настойчивостью, сохранять старые или вводить новые избирательные цензы, ограничивающие активное и пассивное избирательное право.

Так, в статье 10 Закона Республики Северная Осетия о выборах в ее парламент была установлена норма, согласно которой активным избирательным правом пользовались только лица, постоянно проживающие в избирательном округе, что исключало из участников избирательного процесса граждан, преимущественно проживающих на соответствующих терри-

⁹⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002.

ториях.⁹¹ В Конституции Хакасии предпринималась неудачная попытка, вопреки федеральному регулированию, ввести ценз оседлости.⁹²

В качестве противоправного вмешательства субъектов Федерации в процесс защиты избирательных прав граждан следует расценивать: изменение правил подсчета голосов в ходе одних и тех же выборов;⁹³ повышенные по сравнению с федеральным законом требования к числу необходимых подписей в поддержку выдвижения кандидата и обязывание кандидата предоставлять в избирательную комиссию протокол собрания по выдвижению и заверенный список участников такого собрания;⁹⁴ сочетание одномандатных и многомандатных избирательных округов при отсутствии объективных критериев для такого разграничения;⁹⁵ установление срока полномочий выборных органов местного самоуправления.⁹⁶

Показательным примером противоправного вмешательства субъекта Федерации в политический правозащитный процесс может служить введение в Республике Татарстан однопалатного парламента, который формировался из двух частей: 67 членов избирались по территориальным избирательным округам и работали на постоянной основе; 63 члена – по административно-территориальным округам от нижестоящих территориальных образований и работали на непостоянной основе. При этом часть парламента (из числа работающих на постоянной основе) имела самостоятельную (в том числе законодательную) компетенцию, а на пленарном заседании (в котором участвовали все депутаты) решались лишь крупные политические вопросы (внесение изменений в Конституцию Республики, утверждение бюджета). Вопрос о том, какие административно-территориальные единицы должны быть представлены в парламенте, разрешался не Конституцией Республики и даже не региональным законом, а республиканской избирательной комиссией. Такая модель приводила к неравному представительству избирателей, следовательно – к нарушению равенства их активного избирательного права.⁹⁷

Приведенные примеры не опровергают необходимости активной деятельности субъектов Федерации по защите избирательных прав граждан. Несмотря на инструктивно-регламентарный характер норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», субъекты Федерации имеют достаточно полномочий для того, чтобы расширить федеральные гарантии избирательных прав. Это может проявляться в более подробном регулировании процедуры выдвижения кандидатов, дополнительной компетенции избирательных комиссий, расшире-

⁹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия – Алания»// СЗ РФ. 1995. № 48.

⁹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 г. по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия// СЗ РФ. 1997.

⁹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года// СЗ РФ. 1995. № 29.

⁹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 1996 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан// СЗ РФ. 1996. № 27.

⁹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С.Борисова, А.П.Бучнева, В.И.Лошманова и Л.Г.Маховой// СЗ РФ. 2000. № 13.

⁹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»// СЗ РФ. 2000. № 50.

⁹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М.Салямова// СЗ РФ. 2002. № 6.

нии контрольных полномочий публичной власти и гражданского общества в целях недопустимости нарушения равноправия участников избирательного процесса.

Разумеется, это касается лишь региональных и муниципальных выборов, поскольку порядок выборов Президента Российской Федерации⁹⁸ и депутатов Государственной Думы⁹⁹ регулируется непосредственно федеральным законодательством. Однако на практике субъекты Федерации в своем избирательном законодательстве чаще всего лишь воспроизводят федеральные нормы¹⁰⁰ и разрешают вопросы своей регулятивной компетенции в минимальном объеме, практически не создавая каких-либо дополнительных гарантий защиты активного и пассивного избирательного права.¹⁰¹

Эти рассуждения в целом могут быть распространены и на другие политические права и свободы граждан – право на объединение; право на митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и другие публичные мероприятия; право на равный доступ к государственной и муниципальной службе; право на участие в отправлении правосудия; право на обращения в органы власти с жалобами, заявлениями и предложениями. Однако в механизме защите указанных политических прав и свобод граждан субъектами Федерации можно выделить ряд специфических особенностей.

В Федеральном законе «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹⁰² вообще нет каких-либо указаний на необходимость дальнейшего регулирования и защиты данных правоотношений в законодательстве субъектов Федерации. Однако на практике защита права граждан на объединение в профсоюзы осуществляется в законодательстве субъектов Федерации (статья 25 Закона Орловской области «О социальном партнерстве в Орловской области»¹⁰³, статья 26 Закона Орловской области «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области»¹⁰⁴). Подобный опыт можно только приветствовать.

В отличие от предыдущего примера, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁰⁵ содержит пресекательную компетенцию субъектов Федерации. Поэтому в субъектах Федерации принимаются правозащитные законы строго в рамках предоставленных им полномочий (порядок подачи уведомлений о проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетирований).¹⁰⁶

Защита права граждан на равный доступ к государственной гражданской службе субъектов Федерации, а особенно – права на равный доступ к муниципальной службе, осуществляется регионами и муниципалитетами в основном самостоятельно. Особенно ярко

⁹⁸ Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 2003.

⁹⁹ Федеральный закон от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 2005. № 21.

¹⁰⁰ О неизбежности дублирования правовых норм с соблюдением правил законодательной техники – см.: Козлова Е.И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права// Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе. М., 1986. С. 7. Однако это не означает, что субъекты Федерации могут ограничиться дублированием федеральных норм.

¹⁰¹ Закон Орловской области от 13 октября 2006 г. «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» (с послед. изм.)// Орловская правда. 2009. 6 мая. Закон Орловской области от 30 ноября 2005 г. «О выборах депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления Орловской области» (с послед. изм.)// Орловская правда. 2009.

¹⁰² Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 1996.

¹⁰³ Закон Орловской области от 7 октября 1999 г. «О социальном партнерстве в Орловской области» с послед. изм.// Орловская правда. 2004.

¹⁰⁴ Закон Орловской области от 17 марта 2009 г. «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» // Орловская правда. 2009. 18 марта.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»// СЗ РФ. 2004. № 25.

¹⁰⁶ Закон Орловской области от 13 июля 2007 г. «О порядке подачи уведомлений о проведении митингов, демонстраций, шествий, пикетирований на территории Орловской области» (с послед. изм.)// Орловская правда. 2008.

правозащитный потенциал публичной власти субъектов Федерации может быть реализован в обеспечении прозрачных и открытых конкурсных процедур, при которых в состав квалификационных комиссий включаются представители общественности и эксперты по вопросам публичной службы.

Положительным следует считать и опыт субъектов Федерации по регулированию порядка рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан дополнительно к федеральному регулированию.¹⁰⁷ Это особенно ценно потому, что механизм индивидуального и коллективного обжалования противоправных действий и бездействия – одно из эффективных средств защиты других прав и свобод человека и гражданина (личных (гражданских) и политических).

Разумеется, разрешение органами государственной власти субъектов Федерации обращений граждан не может подменить собой судебный механизм защиты их прав и законных интересов. Законодательные и исполнительные органы не связаны судебной процедурой, они не обязаны выслушивать мнения всех заинтересованных сторон, не всегда эти органы объективны и беспристрастны в оценке материалов обращений граждан, они не так тщательно исследуют доказательства, как это делают суды.

Вместе с тем, депутаты законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации пользуются особым доверием народа, которое подтверждается результатами очередных выборов. Включение депутатского корпуса в правозащитный процесс необходимо, поскольку это позволяет им получать дополнительную информацию о потребностях и интересах избирателей, прислушиваться к их мнению, защищать граждан как наиболее слабую сторону в правоотношениях от произвола со стороны государственной и муниципальной власти, а также крупных корпораций доступными и законными средствами.

Прямые жалобы граждан в органы исполнительной власти субъектов Федерации особенно эффективны, когда обжалуются действия или бездействие чиновников, состоящих на государственной гражданской службе данного субъекта Федерации. Руководитель соответствующего государственного органа субъекта Федерации способен гораздо быстрее разобраться в сложившейся ситуации и более оперативно защитить нарушенные права граждан, чем это сделает суд.

Однако всегда присутствует опасность одностороннего разрешения жалоб и других обращений граждан в органах законодательной (представительной) и исполнительной власти. С одной стороны, в силу корпоративной солидарности, вышестоящее руководство может умолчать о существующих проблемах, принять решение заведомо в пользу государственной власти в целях сохранения ее внешнего авторитета. С другой – безусловная поддержка интересов гражданина без учета всех обстоятельств разбираемого дела чревата опасностью нарушения прав и законных интересов того лица, чьи деяния обжалуются. Поэтому при возникновении спорных ситуаций за сторонами всегда остается право последующего обращения в судебные инстанции.¹⁰⁸

Завершающим элементом в предпринятом анализе особенностей защиты личных (гражданских), политических и социально-экономических прав в деятельности государственной власти субъектов Федерации является исследование специфики последней группы прав – социальных и экономических. Инструментарий их обеспечения и реализации в принципе отличается от предыдущих групп, поскольку эти права и свободы невозможно защитить посредством индивидуального или коллективного обжалования. Основным методом защиты социально-экономических прав становится государственный, муниципальный и об-

¹⁰⁷ Закон Орловской области от 20 апреля 1995 г. «Об обращениях граждан» (с послед. изм.)// Орловская правда. 2007.

¹⁰⁸ Сергеев А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления// Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.

ественный контроль, который должен сопровождаться достаточным бюджетным финансированием.¹⁰⁹

Никто не возражает против того, чтобы субъекты Федерации создавали дополнительные гарантии для реализации права граждан на предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность. Но для его защиты нужны значительные бюджетные инвестиции, привлечение собственных и заемных средств. Тем более требуют бюджетных расходов механизмы защиты прав на труд, образование, здравоохранение, культуру и на социальное обеспечение.

В этом аспекте субъекты Федерации, к сожалению, находятся в неравных условиях. Одновременно с субъектами Федерации, являющимися донорами, имеются субъекты Федерации, нуждающиеся в финансовой помощи со стороны Федерации, оказываемой, в том числе, за счет других субъектов Федерации.¹¹⁰ Данная ситуация имеет двойной характер. С одной стороны, в целях обеспечения единства механизма защиты социально-экономических прав и свобод, Федерация должна обеспечивать равные финансово-экономические условия для всех без исключения регионов. С другой – подобная политика может привести к недостаточному стимулированию региональных властей к повышению уровня социально-экономического развития территорий. В конечном итоге требуется баланс между этими конкурирующими целями правового регулирования защиты социально-экономических прав и свобод. Для того, чтобы добиться указанной цели, статья 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации требует, чтобы дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации распределялись в соответствии с единой методикой, определяемой Правительством России.¹¹¹

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что механизм правозащитной деятельности субъектов Федерации в сфере реализации личных (гражданских), политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина имеет ряд специфических черт, которые должны учитываться в теории, законодательстве и правоприменительной практике. Личные (гражданские) права по своей природе запрещают ограничительное воздействие субъектов Федерации, предполагая лишь отдельные обеспечительные меры и контрольные мероприятия. В политической сфере законодатель субъекта Федерации вправе закрепить дополнительные права и свободы, связанные с гарантированием публичности региональной и муниципальной власти. В социально-экономической области принцип единства механизма защиты прав и свобод человека и гражданина требует адекватного выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов при соблюдении возможностей для свободного социально-экономического развития территорий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 22 августа 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1995.
2. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002.
3. Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2003.
4. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2005. № 21.
5. Закон Орловской области от 13 октября 2006 г. «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» (с послед. изм.) // Орловская правда. 2009. 6 мая. Закон Орловской области от 30 ноября 2005 г. «О выборах депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления Орловской области» (с послед. изм.) // Орловская правда. 2009.

¹⁰⁹ Александрова А.П. Защита социально-экономических прав и свобод: общетеоретический анализ. Автореф... канд. юрид. наук. Казань, 2002.

¹¹⁰ Маркелов В.В. К вопросу о финансовой помощи субъектам РФ и проблемах выравнивания бюджетной обеспеченности регионов // Финансовое право. 2002. № 4.

¹¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004.

6. Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 1996.
7. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»// СЗ РФ. 2004. № 25.
8. Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» (с послед. изм.) // ВВС РФ. 1991.
9. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (с послед. изм.) // ВВС РФ. 1993.
10. Закон Орловской области от 7 октября 1999 г. «О социальном партнерстве в Орловской области» с послед. изм.// Орловская правда. 2004.
11. Закон Орловской области от 17 марта 2009 г. «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» // Орловская правда. 2009. 18 марта.
12. Закон Орловской области от 13 июля 2007 г. «О порядке подачи уведомлений о проведении митингов, демонстраций, шествий, пикетирований на территории Орловской области» (с послед. изм.)// Орловская правда. 2008.
13. Закон Орловской области от 20 апреля 1995 г. «Об обращениях граждан» (с послед. изм.)// Орловская правда. 2007.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 2004.
15. Ахметшин Р.И. К проблеме третьего поколения прав человека. Автореф... канд. юрид. наук. М., 1999.
16. Галахов С.С., Козлов В.И. Социальная обусловленность осуществления оперативно-розыскной деятельности в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина// Права человека и роль правоохранительных органов в их обеспечении. Белгород: БелЮИ МВД РФ, 2008.
17. Демичев А.А. Особенности применения исторического подхода в историко-правовых исследованиях// Юриспруденция в системе российской и мировой науки: опыт, проблемы и перспективы. Владимир: Изд-во ВГУ, 2008.
18. Дьяченко О.В. Права человека как нормативная форма взаимодействия индивидов// Научные труды кафедры. Пятигорск: РИА-КМВ, 2007.
19. Золотухин С.В. К вопросу о концепции «третьего поколения прав человека» или «прав солидарности»// Советский ежегодник международного права. СПб.: Нева, 1992.
20. Карташкин В.А. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и становление правового государства в России// Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты). М.: ИГиП РАН, 1997.
21. Корнев В.Н. Право на достойное человеческое существование: некоторые размышления о его природе// Права человека и роль правоохранительных органов в их обеспечении. Белгород: БелЮИ МВД РФ, 2008.
22. Кузнецов А.А. Классификация прав и свобод человека и гражданина в современной юридической литературе// Защита прав человека: теория и практика, проблемы совершенствования правозащитной системы в регионах. Пермь: ИВЭСЭП, 2005.
23. Лазарев В.В. Об установлении пробелов в конституционном праве// Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения/ Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2008.
24. Родионова О.В. Правовой и законный характер права на достойное человеческое существование// История государства и права. 2004. № 1.
25. Сергеев А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления// Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.
26. Томсинов В.А. Юридические аспекты английской буржуазной революции// Вестник Московского университета. 2001. № 5.
27. Фетюхин М.И. Поколения прав человека и механизм их защиты. Волгоград: «Авторское перо», 2004.
28. Шапилов А.Г. Равенство как свойство прав человека// Проблемы защиты прав: история и современность. СПб.: Изд-во ЛГУ им. А.С.Пушкина, 2007.

Гончарова Наталья Вячеславовна

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал)
Кандидат юридических наук
Доценткафедры теории и истории государства и права
Тел.: (4862) 71-40-14
E-mail: nmu@ostu.ru

N.V. GONCHAROVA

FEATURES OF THE MECHANISM OF PROTECTION OF PERSONAL (CIVIL), POLITICAL AND SOCIO-ECONOMIC RIGHTS AND FREEDOMS IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Clause is devoted to research of the mechanism of protection of the rights and freedom of the person and the citizen in subjects of the Russian Federation in view of traditional division of the given rights on personal (civil), political and social and economic. The author reveals a number of features in the mechanism of protection of corresponding kinds of the rights and freedom, offers ways of perfection of the constitutional theory, the legislation and judiciary practice.

Keywords: *human rights; protection of the rights and freedom; the mechanism of legal regulation; freedom and advantage of the person.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy zakon ot 22 avgusta 1995 g. «Ob avariyno-spasatelnykh sluzhbakh i statuse spasate-ley» (s posled. izm.) // SZ RF. 1995.
2. Federalnyy zakon ot 12 iyunya 2002 g. «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratelnykh prav i prava na uchastiye v referendumе grazhdan Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2002.
3. Federalnyy zakon ot 10 yanvarya 2003 g. «O vyborakh Prezidenta Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2003.
4. Federalnyy zakon ot 18 maya 2005 g. «O vyborakh deputatov Gosudarstvennoy Dумы Federalnogo So-braniya Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2005. № 21.
5. Zakon Orlovskoy oblasti ot 13 oktyabrya 2006 g. «O vyborakh deputatov Orlovskogo oblastnogo Soveta narodnykh deputatov» (s posled. izm.) // Orlovskaya pravda. 2009. 6 maya. Zakon Orlovskoy oblasti ot 30 noyabrya 2005 g. «O vyborakh deputatov predstavitelnykh organov i vybornykh dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniya Orlovskoy oblasti» (s posled. izm.) // Orlovskaya pravda. 2009.
6. Federalnyy zakon ot 12 yanvarya 1996 g. «O professionalnykh soyuzakh, ikh pravakh i garantiyakh deyatelnosti» (s posled. izm.) // SZ RF. 1996.
7. Federalnyy zakon ot 19 iyunya 2004 g. «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i pike-tirovaniyakh» // SZ RF. 2004. № 25.
8. Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 1991 g. «O yazykakh narodov Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // VVS RF. 1991.
9. Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 25 iyunya 1993 g. «O prave grazhdan Rossiyskoy Federatsii na svo-bodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitelstva v predelakh Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // VVS RF. 1993.
10. Zakon Orlovskoy oblasti ot 7 oktyabrya 1999 g. «O sotsialnom partnerstve v Orlovskoy oblasti» s posled. izm. // Orlovskaya pravda. 2004.
11. Zakon Orlovskoy oblasti ot 17 marta 2009 g. «O Pravitelstve i sisteme organov ispolnitelnoy gosudarstvennoy vlasti Orlovskoy oblasti» // Orlovskaya pravda. 2009. 18 marta.
12. Zakon Orlovskoy oblasti ot 13 iyulya 2007 g. «O poryadke podachi uvedomleniy o provedenii mitin-gov, demonstratsiy, shestviy, piketirovaniy na territorii Orlovskoy oblasti» (s posled. izm.) // Orlovskaya pravda. 2008.
13. Zakon Orlovskoy oblasti ot 20 aprelya 1995 g. «Ob obrashcheniyakh grazhdan» (s posled. izm.) // Orlovskaya pravda. 2007.
14. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 22 noyabrya 2004 g. «O raspredelenii dotatsiy na vyravnivaniye byudzhetnoy obespechennosti subyektov Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2004.
15. Akhmetshin R.I. K probleme tretyego pokoleniya prav cheloveka. Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 1999.
16. Galakhov S.S., Kozlov V.I. Sotsialnaya obuslovlennost osushchestvleniya operativno-rozysknoy deyatelnosti v tselyakh obespecheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Prava cheloveka i rol pravookhranitelnykh organov v ikh obespechenii. Belgorod: BelYuI MVD RF, 2008.
17. Demichev A.A. Osobennosti primeneniya istoricheskogo podkhoda v istoriko-pravovykh issledovaniyakh // Yurisprudentsiya v sisteme rossiyskoy i mirovoy nauki: opyt, problemy i perspektivy. Vladimir: Izd-vo VGGU, 2008.
18. Dyachenko O.V. Prava cheloveka kak normativnaya forma vzaimodeystviya individov // Nauchnyye trudy kafedry. Pyatigorsk: RIA-KMV, 2007.
19. Zolotukhin S.V. K voprosu o kontseptsii «tretyego pokoleniya prav cheloveka» ili «prav solidarno-sti» // Sovetskiy yezhegodnik mezhdunarodnogo prava. SPb.: Neva, 1992.

20. Kartashkin V.A. Yevropeyskaya konventsiya o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod i stanovleniye pravovogo gosudarstva v Rossii// Prava cheloveka i politicheskoye reformirovaniye (yuridicheskiye, eticheskkiye, sotsialno-psikhologicheskkiye aspekty). M.: IGI P RAN, 1997.

21. Kornev V.N. Pravo na dostoynoye chelovecheskoye sushchestvovaniye: nekotoryye razmyshleniya o yego pri-rode// Prava cheloveka i rol pravookhranitelnykh organov v ikh obespechenii. Belgorod: BelYuI MVD RF, 2008.

22. Kuznetsov A.A. Klassifikatsiya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sovremennoy yuridicheskoy literature// Zashchita prav cheloveka: teoriya i praktika, problemy sovershenstvovaniya pravozashchitnoy sistemy v regionakh. Perm: IVESEP, 2005.

23. Lazarev V.V. Ob ustanovlenii probelov v konstitutsionnom prave// Probely i defekty v konstitutsionnom prave i puti ikh ustraneniya/ Pod red. S.A.Avakyana. M.: MGU, 2008.

24. Rodionova O.V. Pravovoy i zakonnyy kharakter prava na dostoynoye chelovecheskoye sushchestvovaniye// Istoriya gosudarstva i prava. 2004. № 1.

25. Sergeev A.A. Dostup k pravosudiyu kak garantiya prav mestnogo samoupravleniya// Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye. 2006. № 2.

26. Tomsinov V.A. Yuridicheskiye aspekty angliyskoy burzhuaznoy revolyutsii// Vestnik Moskovskogo universiteta. 2001. № 5.

27. Fetyukhin M.I. Pokoleniya prav cheloveka i mekhanizm ikh zashchity. Volgograd: «Avtorskoye pero», 2004.

28. Shapilov A.G. Ravenstvo kak svoystvo prav cheloveka// Problemy zashchity prav: istoriya i sovremennost. SPb.: Izd-vo LGU im. A.S.Pushkina, 2007.

Goncharova Natalia Vyacheslavovna

Russian Academy of national economy
and public service the President
of the Russian Federation (the Oryol branch)

Candidate of legal Sciences

Associate Professor of the Department
of theory and history of state and law

Tel.: (486-2) 71-40-14

E-mail: nmu@ostu.ru

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

УДК 342.156

Д.С. ВОРОБЬЕВ

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК УСЛОВИЕ БЕЗОПАСНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

Статья посвящена исследованию ряда проблем обеспечения безопасности конституционного строя в аспекте гарантирования целостности государства. Автор доказывает, что в современной России требуется более эффективная стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан (укрепление федерализма и местного самоуправления, реформирование взаимоотношений между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, развитие многопартийности, институционализация политической оппозиции).

Ключевые слова: конституционный строй; территория государства; конституционализм; конституционная безопасность.

Наличие территории – один из ключевых признаков любого государства. Вне территории, населения и суверенной власти государство немислимо по своей сути. Поэтому потеря территории, в том числе любой ее части, представляет собой безусловную угрозу безопасности государства, а присоединение той или иной территории, как правило, напротив – влечет за собой рост масштабов публичной власти соответствующей страны. В течение длительной истории человечества границы государств постоянно менялись вследствие завоевательных и оборонительных войн. Не является в данном вопросе исключением и отечественная политическая история. Однако в современном мире, пережившем две крупные мировые войны и познавшем цену многочисленным человеческим жертвам, территориальная неприкосновенность стала эффективно защищаться нормами международного публичного права, общепринятыми правилами межнационального общежития. Территориально-завоевательные войны и агрессивная милитаристская политика осуждаются моралью, общественным мнением, запрещены международным правом и, как правило, – внутренним законодательством.

Об этом свидетельствует анализ ряда источников международного публичного права. Так, согласно статье 2 Устава Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года,¹¹² ратифицированного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 года,¹¹³ Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций (часть 4). Все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность (часть 3).

Принцип «территориальной неприкосновенности» нашел более развернутое выражение в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года,¹¹⁴ Декларации об укреплении международной без-

¹¹² Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Действующее международное право. Т. 1.

¹¹³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 г. «О ратификации Устава Организации Объединенных наций» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 – 1975. Т. 2.

¹¹⁴ Декларация от 24 октября 1970 г. «О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» // ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи на XXV сессии. Нью-Йорк. 1970.

опасности, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2734 (XXV) от 16 декабря 1970 года,¹¹⁵ Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 14 декабря 1974 года «Определение агрессии»¹¹⁶ и ряде иных международно-правовых актов. Кроме того, в международных документах получил закрепление и развитие принцип «территориальной целостности», который, в частности, установлен в Заключительном акте СБСЕ от 1 августа 1975 года¹¹⁷ со ссылкой на цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций.¹¹⁸

Понятия «территориальной целостности», «территориальной неприкосновенности» или «интегритета» в международном публичном праве часто используются в качестве синонимов. Однако можно заметить ряд теоретико-методологических различий между понятиями территориальной «целостности» и «неприкосновенности» в конституционно-правовом аспекте. Под целостностью государственной территории следует понимать ее единство,¹¹⁹ нерушимость,¹²⁰ неделимость,¹²¹ устойчивость,¹²² стабильность.¹²³ Неприкосновенность означает запрет посягательства, недопустимость вторжения, обеспечение неизменности государственной территории.¹²⁴ В этой связи В.С. Хижняк разграничивает понятия территориальной целостности *государства* и неприкосновенности его *границ*.¹²⁵ И.А. Алебастрова правомерно полагает, что «в условиях сохранения принципа государственного суверенитета не подлежит сомнению, однако с изъятиями, установленными нормами международного права, неприкосновенность территории государства».¹²⁶

По названной причине законодательство Российской Федерации в большинстве случаев предпочитает термин «территориальная целостность», а не «территориальная неприкосновенность». Об этом свидетельствует анализ содержания ряда федеральных нормативных правовых актов. Так, согласно статье 3 Федерального конституционного закона «О военном положении» агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности страны.¹²⁷ Согласно статье 11 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» проход через территориальное море иностранного судна, иностранного военного корабля или другого государственного судна считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность Российской Федерации, если в территориальном море указанное судно

¹¹⁵ Декларация об укреплении международной безопасности (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2734 (XXV) от 16 декабря 1970 г.)// Действующее международное право. Т. 2.

¹¹⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии»// Действующее международное право. Т. 2.

¹¹⁷ Заключительный акт СБСЕ (Хельсинки, 1 августа 1975 г.)// Действующее международное право. Т. 1.

¹¹⁸ Строго говоря, Устав ООН определяет принцип «территориальной неприкосновенности», а не «территориальной целостности».

¹¹⁹ Сафронов В.Е. Государственное единство и территориальная целостность в судебных решениях: международные и конституционно-правовые аспекты. М.: Российская академия правосудия, 2008.

¹²⁰ Барциц И.Н., Левакин И.В. Территориальная целостность Российской Федерации// Журнал российского права. 2002. № 10.

¹²¹ Быстрова Д.А. Государственный суверенитет и территориальная целостность РФ: проблемы соотношения// Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.

¹²² Бессонова В.В. Целостность РФ в разрезе территориального и национального аспектов// Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10.

¹²³ Мамонов В.В. Государственный суверенитет и территориальная целостность – главные принципы современной российской государственности// Государство и право. 2004. № 4.

¹²⁴ Попов М.Ю. Территориальная неприкосновенность как основной государственно-правовой признак субъекта РФ// Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика. Волжский: ВолГУ, 2008.

¹²⁵ Хижняк В.С. Принципы территориальной целостности, неприкосновенности государственных границ, права нации и народа на самоопределение во внешней политике Российской Федерации// Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2004.

¹²⁶ Алебастрова И.А. Неприкосновенность в публичном праве: гарантия силы или против силы?// Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения). М.: Элит, 2009.

¹²⁷ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5.

осуществляет угрозу силой или ее применение против суверенитета, территориальной целостности или независимости Российской Федерации¹²⁸. Согласно статье 279 Уголовного кодекса Российской Федерации состав преступления образует организация вооруженного мятежа либо активное участие в нем в целях свержения или насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации либо нарушения территориальной целостности Российской Федерации.

Вместе с тем, следует различать понятия территориальной целостности России и территориальной целостности ее субъектов. Если возможность потери части территории Российской Федерации с ее одновременным переходом под юрисдикцию другого государства представляет собой несомненную угрозу политической безопасности, то движение границ субъектов Федерации внутри территории Российской Федерации, напротив, подобной угрозы само по себе не представляет. Последнее время в федеративном устройстве наблюдались тенденции объединения ряда субъектов Федерации: Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа¹²⁹; Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа¹³⁰; Камчатской области и Корякского автономного округа¹³¹; Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа¹³²; Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа¹³³.

Подвижность состава Российской Федерации во многом предопределялась наличием формализованной процедуры, установленной Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». При этом важно подчеркнуть, что данный Федеральный конституционный закон исключил возможность образования новых субъектов Федерации по инициативе федеральных органов государственной власти. Согласно статье 10 анализируемого акта, инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации, которая выражается в форме совместного предложения законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и подтверждается последующими региональными референдумами (статья 11).

Аналогичным образом нельзя квалифицировать нормы Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» в качестве препятствующих территориальной целостности и неприкосновенности других суверенных государств, поскольку инициатива присоединения к России каких-либо территорий может осуществляться лишь указанными суверенными государствами, а не Российской Федерацией (статья 6).¹³⁴

¹²⁸ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1998. № 31.

¹²⁹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 30.

¹³⁰ Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007.

¹³¹ Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29.

¹³² Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

¹³³ Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13.

¹³⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52.

Целостность территории страны может быть обусловлена не только внешними, но и внутренними факторами. Неустойчивость политической системы, низкий уровень доверия народа к функционирующей публичной власти, крупные разногласия между политическими лидерами и рост их явного и бескомпромиссного противостояния приводили в прошлом и могут приводить в будущем к потере контроля над страной и, как следствие – разрушению ее территориальной целостности. Революционные события в начале XX века и распад СССР в конце XX века продемонстрировали фактический характер подобного рода угроз, которые реально подрывали политическую безопасность нашего государства. Поэтому государство обязано предпринимать ряд мер превентивного характера, направленных на сохранение устойчивости конституционного строя страны.

Принято считать, что либеральное правоведение упускает из виду фактор угрозы безопасности конституционного строя, настаивая на ценностях разделения властей, политической конкуренции, плюрализма, свободы мысли и слова. Однако более углубленное изучение классической либеральной мысли, особенно царской России, зачастую приводит к противоположным выводам.

Так, либеральный мыслитель Б.Н.Чичерин в своей монографии «О народном представительстве» предупреждал, что «коренная ошибка учения о полновластии народа заключается в том, что оно личную свободу, личную волю человека полагает в основание всего общественного здания». Свобода – «один из элементов общественной жизни, и элемент существенный, но не единственный и даже не верховный». Человек – «не только существо свободное; он, вместе с тем, существо разумно-нравственное. Он не только живет и действует для собственных целей, для личных выгод и удовольствия, но он носит в себе сознание высших, господствующих над ним начал и законов; он имеет в виду общие интересы, связывающие людей».¹³⁵ Сохранение территориальной целостности страны как раз и есть объект публичного интереса населения всего государства. В разрушении государственно-территориального единства могут быть заинтересованы лишь отдельные граждане или группы граждан, руководствующиеся соображениями собственной пользы или выгоды. Однако народ объективно заинтересован в сохранении границ своего государства, поскольку в противном случае он перестанет быть народом в конституционно-правовом смысле этого слова.¹³⁶ Территориальная целостность государства – одна из основополагающих конституционных ценностей, интересы которой имеют безусловный публично-общественный характер.

Одну из существенных угроз территориальной целостности современной России представляют сепаратистские устремления ряда субъектов Федерации, в особенности – республик в составе Федерации и других публично-территориальных образований, имеющих титульную национальность либо зоны компактного проживания граждан, не имеющих русской этнической принадлежности. На наш взгляд, всякие попытки построения российской государственности на национальном признаке неизбежно приводят к отрицанию или умалению многонационального характера российского народа, его исторической общности и государственно-территориального единства. Российский народ всегда имел многонациональную природу, такова его историческая судьба. Поэтому в целях сохранения государственно-территориального единства политика России должна быть в известной мере ориентирована на учет интересов граждан различных национальностей, вероисповедания, политических взглядов и убеждений при обеспечении общих конституционно-значимых ценностей. Национализм в любом его проявлении чрезвычайно опасен с точки зрения интересов территориального единства Российской Федерации.

В этой связи нельзя обойти умолчанием проблему Чеченской Республики. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 31 июля 1995 года установил, что в 1991 - 1994 годах на территории Чеченской Республики, являющейся субъектом Российской Федерации, сложилась экстраординарная ситуация: отрицалось действие Конституции Рос-

¹³⁵ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. тов. И.Д.Сытина, 1899.

¹³⁶ Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2006.

сийской Федерации и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан.

Осенью 1991 года был разогнан законно избранный Верховный Совет республики. Проведенные 27 октября 1991 года новые выборы в высший орган государственной власти и выборы Президента республики были признаны 2 ноября 1991 года пятым Съездом народных депутатов РСФСР незаконными, а принятые ими акты не подлежащими исполнению. Оценка этих событий как антиконституционных и имеющих тяжелые последствия была дана в Обращении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 декабря 1992 года к народу, органам власти и управления Чеченской Республики, в других документах федеральных властей. Решения Съезда подтверждены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 декабря 1994 года в Заявлении в связи с резолюцией о положении в Чеченской Республике, принятой Европейским парламентом. В Заявлении указывалось, что в Чеченской Республике свободные выборы или референдум не проводились, законные органы власти сформированы не были. В дальнейшем внутривнутриполитическая обстановка в Чеченской Республике продолжала обостряться. Осенью 1994 года на ее территории имели место вооруженные конфликты между враждующими группировками, грозившие перерасти в гражданскую войну.

Эта экстраординарная ситуация исторически связана с тем, что в период сталинских репрессий чеченский народ подвергся массовой депортации, исправление последствий которой оказалось недостаточно эффективным. Государственная власть сначала СССР, а затем России не сумела правильно оценить справедливую обиду чеченцев, назревавшие в республике события и их движущие силы. Федеральные органы власти Российской Федерации ослабили правозащитную деятельность в Чеченской Республике, не обеспечили охрану государственных складов оружия на ее территории, в течение нескольких лет проявляли пассивность в решении проблем взаимоотношений с этой республикой как субъектом Российской Федерации.¹³⁷

Мы не склонны давать оценку действиям федеральных органов власти, направленных на восстановление конституционного правопорядка в Чеченской Республике. Однако с конституционно-правовых позиций представляется, что экстраординарные обстоятельства политической ситуации в данном субъекте Федерации потребовали адекватных им организационно-правовых мер. При подобных обстоятельствах не является приемлемой ссылка на конституционную самостоятельность субъектов Федерации, полноту их публичной власти вне предметов ведения Федерации, свободу волеизъявления граждан, проживающих на соответствующей территории, автономию республиканских органов законодательной, исполнительной и судебной власти по вопросам, указанным в конституции и законодательстве соответствующей республики. Чрезвычайные обстоятельства, в числе прочего, могут служить достаточным основанием для общепринятого в мировой практике федерального вмешательства.

Вместе с тем, предотвращение сепаратизма не должно основываться исключительно на силовых, а тем более – военных методах государственного управления. К счастью, эта позиция разделяется руководством страны, последовательно проводится в законодательстве и правоприменительной практике. В преамбуле Закона РСФСР «О реабилитации репрессиро-

¹³⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»// СЗ РФ. 1995. № 33.

ванных народов» констатировалось, что обновление советского общества в процессе его демократизации и формирования правового государства в стране требует очищения всех сфер общественной жизни от деформации и искажения общечеловеческих ценностей. Оно создало благоприятные возможности по реабилитации репрессированных в годы советской власти народов, которые подвергались геноциду и клеветническим нападениям. Политика произвола и беззакония, практиковавшаяся на государственном уровне по отношению к этим народам, являлась противоправной, оскорбляла достоинство не только репрессированных, но и всех других народов страны. Ее трагические последствия до сих пор сказываются на состоянии межнациональных отношений и создают опасные очаги межнациональных конфликтов.¹³⁸

Важные правовые гарантии сохранения, равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации созданы Законом Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации». Согласно данному нормативному правовому акту (статья 4) социальная защита языков предусматривает проведение научно обоснованной языковой политики, направленной на сохранение, развитие и изучение всех языков народов Российской Федерации на территории Российской Федерации; экономическая защита языков предполагает целевое бюджетное и иное финансовое обеспечение государственных и научных программ сохранения и развития языков народов Российской Федерации, проведение в этих целях льготной налоговой политики; юридическая защита языков предполагает обеспечение ответственности юридических и физических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации.¹³⁹

Защиту традиционного образа жизни, исконной среды обитания, общинного самоуправления и представительства в органах власти коренных малочисленных народов обеспечивает Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В частности, коренные малочисленные народы имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми; получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов; участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.¹⁴⁰ Применительно к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока созданы специальные гарантии общинной организации самоуправления¹⁴¹ и традиционного природопользования.¹⁴²

Важнейшей конституционной гарантией соблюдения прав и законных интересов граждан, не принадлежащих к русской национальности, является сам факт наличия субъектов Федерации с титульной национальностью (республики в составе Федерации, автономная

¹³⁸ Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов» // ВВС РФ. 1991. № 18.

¹³⁹ Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» // ВВС РФ. 1991. № 50.

¹⁴⁰ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999.

¹⁴¹ Федеральный закон от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30.

¹⁴² Федеральный закон от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20.

область и автономные округа), а также конституционно-правовое регулирование и обеспечение самостоятельности субъектов Федерации по предметам их конституционного ведения (статья 73 Конституции Российской Федерации). Наиболее полные гарантии такого рода содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».¹⁴³

При общем положительном характере современной государственной политики, направленной на учет и реализацию интересов граждан различных национальностей, нельзя не отметить и ряд проблем, требующих внимания в науке и юридической практике в целях обеспечения территориального единства России. Во-первых, требуется эффективная стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан (укрепление федерализма и местного самоуправления, реформирование взаимоотношений между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, развитие многопартийности, институционализация политической оппозиции); во-вторых – стратегия экономического развития, обеспечение прав человека и гражданина в экономической сфере (экономический рост на базе социально ориентированных рыночных отношений, совершенствование бюджетно-налоговой сферы, развитие экономической инфраструктуры, расширение возможностей для предпринимательства, государственная поддержка малого и среднего бизнеса, обеспечение инноваций и инвестиционной политики); в-третьих – стратегия гуманитарного развития, обеспечение прав человека и гражданина в социально-культурной сфере (обеспечение занятости и снижение уровня безработицы, реформирование системы социальной защиты, обеспечение граждан доступным и комфортным жильем, модернизация здравоохранения, преодоление демографического спада, развитие образования, науки и культуры); в-четвертых – стратегия внешней политики (развитие международно-признанных правовых инструментов и коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз, укрепление антитеррористической коалиции, защита прав соотечественников за рубежом); в-пятых, укрепление гарантий прав и свобод человека и гражданина (предотвращение коррупции, устранение барьеров в экономической и общественно-политической сферах, борьба с терроризмом, модернизация армии и правоохранительных органов).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении» // СЗ РФ. 2002.
2. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1998. № 31.
3. Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 30.
4. Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007.
5. Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29.
6. Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. № 42.
7. Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13.
8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

¹⁴³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1999. № 42.

9. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999.
10. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30.
11. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20.
12. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 42.
13. Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г «О языках народов Российской Федерации» // ВВС РФ. 1991. № 50.
14. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Действующее международное право.
15. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 г. «О ратификации Устава Организации Объединенных наций» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 – 1975. Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов» // ВВС РФ. 1991. № 18.
16. Алебастрова И.А. Неприкосновенность в публичном праве: гарантия силы или против силы? // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения). М.: Элит, 2009.
17. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2006.
18. Барциц И.Н., Левакин И.В. Территориальная целостность Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 10.
19. Бессонова В.В. Целостность РФ в разрезе территориального и национального аспектов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10.
20. Быстрова Д.А. Государственный суверенитет и территориальная целостность РФ: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.
21. Декларация об укреплении международной безопасности (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2734 (XXV) от 16 декабря 1970 г.) // Действующее международное право.
22. Мамонов В.В. Государственный суверенитет и территориальная целостность – главные принципы современной российской государственности // Государство и право. 2004. № 4.
23. Попов М.Ю. Территориальная неприкосновенность как основной государственно-правовой признак субъекта РФ // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика. Волжский: ВолГУ, 2008.

Воробьев Дмитрий Сергеевич

Белгородский государственный
национальный исследовательский университет
Аспирант по кафедре конституционного
и муниципального права
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail.: nmu@ostu.ru

D.S. VOROBYEV

**THE TERRITORIAL INTEGRITY OF THE RUSSIAN FEDERATION
AS A CONDITION OF SECURITY OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM**

Clause is devoted to research of some problems of a safety of constitutionalism in aspect of warranting of integrity of the state. The author proves, that in modern Russia more effective strategy of development of the state, institutes of a civil society and maintenance of the political rights of citizens is necessary. It, in turn, assumes: strengthening of federalism and local self-management, reforming of mutual relations between bodies of legislative, executive and judicial authority, development of multi-party system, development of political opposition.

Keywords: constitutionalism; territory of the state; the constitutional safety.

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 30 yanvarya 2002 g. «O voyennom polozhenii» // SZ RF. 2002.
2. Federalnyy zakon ot 31 iyulya 1998 g. «O vnutrennikh morskikh vodakh, territorialnom more i pri-lezhashchey zone Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 1998. № 31.
3. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 21 iyulya 2007 g. «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subyektu Rossiyskoy Federatsii v rezultate obyedineniya Chitinskoy oblasti i Aginskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga» // SZ RF. 2007. № 30.
4. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 30 dekabrya 2006 g. «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subyektu Rossiyskoy Federatsii v rezultate obyedineniya Irkutskoy oblasti i Ust-Ordynskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga» // SZ RF. 2007.

5. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 12 iyulya 2006 g. «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subyektu Rossiyskoy Federatsii v rezultate obyedineniya Kamchatskoy oblasti i Koryaksko-go avtonomnogo okruga» // SZ RF. 2006. № 29.
6. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 14 oktyabrya 2005 g. «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subyektu Rossiyskoy Federatsii v rezultate obyedineniya Krasnoyarskogo kraya, Taymyrsko-go (Dolgano-Nenetskogo) avtonomnogo okruga i Evenkiyskogo avtonomnogo okruga» // SZ RF. 2005. № 42.
7. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 25 marta 2004 g. «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo subyektu Rossiyskoy Federatsii v rezultate obyedineniya Permskoy oblasti i Komi-Permyatskogo avtonomnogo okruga» // SZ RF. 2004. № 13.
8. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 17 dekabrya 2001 g. «O poryadke prinyatiya v Rossiyskuyu Federatsiyu i obrazovaniya v yeye sostave novogo subyektu Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2001. № 52. St. 4916.
9. Federalnyy zakon ot 30 aprelya 1999 g. «O garantiyakh prav korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 1999.
10. Federalnyy zakon ot 20 iyulya 2000 g. «Ob obshchikh printsipakh organizatsii obshchin korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dalnego Vostoka Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2000. № 30.
11. Federalnyy zakon ot 7 maya 2001 g. «O territoriyakh traditsionnogo prirodopolzovaniya korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dalnego Vostoka Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2001. № 20.
12. Federalnyy zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii» s posled. izm. // SZ RF. 1999. № 42.
13. Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 1991 g «O yazykakh narodov Rossiyskoy Federatsii» // VVS RF. 1991. № 50.
14. Ustav Organizatsii Obyedinennykh Natsiy ot 26 iyunya 1945 g. // Deystvuyushcheye mezhdunarodnoye pravo. T. 1.
15. Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR ot 20 avgusta 1945 g. «O ratifikatsii Ustava Organizatsii Obyedinennykh natsiy» // Sbornik zakonov SSSR i ukazov Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR. 1938 – 1975. Zakon RSFSR ot 26 aprelya 1991 g. «O reabilitatsii repressirovannykh narodov» // VVS RF. 1991. № 18.
16. Alebastrova I.A. Neprikosновенность в публичном праве: гарантия силы или против силы? // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения). М.: Элит, 2009.
17. Astafichev P.A. Narodnoye predstavitelstvo v sovremennoy Rossii: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya. Diss... dokt. yurid. nauk. M., 2006.
18. Bartsits I.N., Levakin I.V. Territorialnaya tselostnost Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal rossiy-skogo prava. 2002. № 10.
19. Bessonova V.V. Tselostnost RF v razreze territorialnogo i natsionalnogo aspektov // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2009. № 10.
20. Bystrova D.A. Gosudarstvennyy suverenitet i territorialnaya tselostnost RF: problemy soot-nosheniya // Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye. 2009. № 4.
21. Deklaratsiya ob ukreplenii mezhdunarodnoy bezopasnosti (prinyata rezolyutsiyey Generalnoy Assamblei OON 2734 (XXV) ot 16 dekabrya 1970 g.) // Deystvuyushcheye mezhdunarodnoye pravo.
22. Mamonov V.V. Gosudarstvennyy suverenitet i territorialnaya tselostnost – glavnyye printsipy sovremennoy rossiy-skoy gosudarstvennosti // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 4.
23. Popov M.Yu. Territorialnaya neprikosновенность как osnovnoy gosudarstvenno-pravovoy priznak subyektu RF // Problemy pravoponimaniya i pravoprimeneniya: teoriya i praktika. Volzhskiy: VolGU, 2008. .

Vorobyev Dmitry Sergeevich

Belgorod statenational research University

Post-graduate student at the Department of constitutional law

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail.: nmu@ostu.ru

А.П. ЧЕРВИНСКАЯ

РОЛЬ И МЕСТО ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

Статья посвящена исследованию проблемы реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом. Автором обосновано преимущество реализации данной политики Федеральной миграционной службой Российской Федерации перед иными министерствами, службами и агентствами; предлагается сосредоточение всех исполнительно-распорядительных полномочий в указанной области государственной политики в рамках компетенции одного федерального органа исполнительной власти специальной компетенции, а именно - Федеральной миграционной службы Российской Федерации.

Ключевые слова: гражданство, миграция, соотечественники за рубежом, диаспора.

Федеральная миграционная служба Российской Федерации как субъект правоотношений была учреждена Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».¹⁴⁴ В определенной мере Федеральная миграционная служба Российской Федерации является правопреемником паспортной службы полиции, которая функционировала в дореволюционный период отечественной истории, и паспортно-визовой службы органов внутренних дел – в советское время.¹⁴⁵ Основной функцией паспортной службы являлся учет населения и контроль за его передвижением.¹⁴⁶ После революции 1917 г. функции паспортного контроля возлагались на органы Народного комиссариата внутренних дел РСФСР, Народного комиссариата иностранных дел РСФСР, Народного комиссариата юстиции РСФСР (1918 – 1930 гг.); Рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР (1930 – 1935 гг.). После создания постановлением СНК СССР от 4 октября 1935 г. отделов, отделений и групп виз и регистрации иностранцев, функция выдачи виз многократно присоединялась и выделялась из функции паспортного контроля. В конечном итоге сформировалась паспортно-визовая служба органов внутренних дел, которая продолжала функционировать с незначительными структурными изменениями и после распада СССР (Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации «О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел»)¹⁴⁷ вплоть до административной реформы 2004 – 2008 гг., которая кардинальным образом изменила структуру федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции.¹⁴⁸

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была установлена система федеральных органов исполнительной власти в составе федеральных министерств, федеральных служб и фе-

¹⁴⁴ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 11.

¹⁴⁵ Титов Л.Е. Конституционно-правовое регулирование паспортно-визовой деятельности в России // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 9.

¹⁴⁶ Кириченко Ю.Н. Организационно-правовые основы функционирования паспортной службы советской милиции в предвоенный период и в годы Великой Отечественной войны (1932 – 1945 гг.). Автореф... канд. юрид. наук. М., 2010.

¹⁴⁷ Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации «О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел» от 15 февраля 1993 г. // САПП РФ. 1993. № 8. Утратило силу.

¹⁴⁸ Галиева Д.С. Становление и развитие правового регулирования административной реформы в РФ в 2004 – 2008 гг. // Модернизация Российской государственности: междисциплинарные подходы. Кострома: Авантитул, 2010.

деральных агентств. Данный указ явился следствием научного и практически-прикладного спора о надлежащем толковании терминов «система» и «структура» органов исполнительной власти.¹⁴⁹

Обращаясь с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, Государственная Дума обосновывала необходимость определения системы (но не структуры) федеральных органов исполнительной власти законодательным путем, ссылаясь при этом на ряд нормативных положений Конституции Российской Федерации. Статья 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. В статье 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации закреплено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Согласно статье 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Разрешая данный спор, Конституционный Суд Российской Федерации следующим образом интерпретировал понятия «системы» и «структуры» федеральных органов исполнительной власти. Из положений статей 71 (пункт «г») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 10, 11, 72 (пункт «н»), 77, 78 (часть 1) и 110 следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент Российской Федерации может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Из статьи 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт «г»), 83 (пункт «д»), 110, 111, 114 и 115 следует, что содержащееся в ней понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента Российской Федерации. Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 90, часть 3, Конституции Российской Федерации). При этом, по смыслу статей 106 (пункт «а»), 114 (пункт «а» части 1) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации, такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Баширов Р.А. Конституционная система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник Омского юридического института. 2004. № 2. Прокопьева Т.И. К вопросу о соотношении понятий «система» и «структура» органов исполнительной власти // Сборник научных трудов юридического факультета Сыктывкарского университета. 2005. № 4. Приданова Л.И. Система и структура федеральных органов исполнительной власти в формате административной реформы // Закон и право. 2006. № 7.

¹⁵⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1999. № 6.

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации вызвала ряд важных конституционно-правовых последствий. С одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации оговорил возможность установления «системы» федеральных органов исполнительной власти законодательным путем и право Президента Российской Федерации на опережающее и конкретизирующее правотворчество по регулированию «системы» исполнительной власти в развитие законодательства. С другой стороны – «структура» федеральных органов исполнительной власти должна определяться актом главы государства при недопустимости какого-либо вмешательства парламента. Однако федеральный парламент был вправе разработать и принять закон о системе федеральных органов исполнительной власти. В конечном итоге, в силу бездействия федерального законодателя, и система, и структура федеральных органов исполнительной власти были определены указом Президента Российской Федерации со ссылкой на Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», который установил лишь часть системы федеральных исполнительных органов, исключая исполнительные органы специальной компетенции.

Учреждение Федеральной миграционной службы Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции указом главы государства неизбежно создает условия для нестабильности их правового положения.¹⁵¹ Весьма категоричную точку зрения по этому поводу высказал С.А. Денисов: «Постоянное расширение полномочий Президента Российской Федерации и его Администрации обеспечено отказом от использования разрешительного типа правового регулирования их деятельности в Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации усугубил положение, признав наличие в Конституции Российской Федерации скрытых полномочий Президента Российской Федерации. Это несовместимо с принципом правового государства, где должностным лицам позволено делать только то, что прямо предписано конституцией и законом. Конституция Российской Федерации должна содержать закрытый перечень полномочий Президента Российской Федерации и других высших органов государственной власти».¹⁵²

Несколько иной точки зрения придерживается А.В. Паршин. Исследователь утверждает, что «Конституция не должна закреплять только то, что сложилось на момент ее принятия, поскольку в подобном случае она обречена на консервацию прошлого. В ней всегда обозначаются наиболее принципиальные положения прогностического характера, естественно вытекающие из анализа фактического состояния общественных отношений».¹⁵³ При таком подходе закрепление в Конституции Российской Федерации исчерпывающего перечня полномочий главы государства в сфере учреждения и модернизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти трактовалось бы как необоснованный барьер, «консервирующий прошлое» и препятствующий гибкости государственной политики.

Имеется и третий подход к исследуемой проблеме, который избегает крайних суждений. А. Салмин справедливо утверждает, что «стабильность центральной власти» зависит «от удачно найденной конституционной формулы и от хорошо продуманной системы прямой и обратной связи между ней и всеми другими уровнями политической организации».¹⁵⁴ Президент Российской Федерации как глава государства и высшее должностное лицо в стране должен иметь ресурсы для непосредственного влияния на систему и структуру феде-

¹⁵¹ Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 67 – 83. Сорокин Д.С. Реформирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹⁵² Денисов С.А. Дефекты Конституции РФ, обеспечивающие возрождение административного типа государства // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2008.

¹⁵³ Паршин А.В. Политика права как один из ресурсов политического лидерства // Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования. Ростов-на-Дону: РГЭУ, 2008.

¹⁵⁴ Салмин А. Современная демократия: очерки становления. М.: Ad Marginem, 1997.

ральных органов исполнительной власти. Однако полностью данная система и, частично, структура – не могут находиться в сфере свободного усмотрения главы государства. Указанные полномочия, во всяком случае, должны быть сбалансированы законодательной компетенцией парламента,¹⁵⁵ которая призвана определять само существование (то есть учреждение или упразднение) федеральных министерств, служб и агентств, а также их основную (базовую) компетенцию.

Дифференциация федеральных органов исполнительной власти, основанная на разграничении министерств, служб и агентств, является сравнительно новым феноменом российского конституционализма. Конституция Российской Федерации непосредственно не устанавливает видов федеральных органов исполнительной власти. Она не запрещает и полного отсутствия видовой дифференциации этих органов (обязательными в силу норм Конституции Российской Федерации являются только министерства). При подобных обстоятельствах чрезвычайно важным является научное и законодательное определение признаков, на основании которых разграничиваются понятия «министерство»,¹⁵⁶ «служба»¹⁵⁷ и «агентство».¹⁵⁸ В противном случае система федеральных органов исполнительной власти окажется произвольной, необоснованной и, вследствие этого, неэффективной с конституционно-правовой точки зрения.

Понятия «министерство», «служба» и «агентство» являются многозначными и используются в различных смысловых значениях. Термин «министерство» происходит от латинского слова «ministro», что означает «служить, управлять». Министерства как центральные органы управления специальной компетенции, ведающие отдельной отраслью государственной администрации, были учреждены Манифестом Александра I «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 года.¹⁵⁹ Термин «служба» характеризует одновременно и вид публичной деятельности (государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба, муниципальная служба),¹⁶⁰ и вид федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции.¹⁶¹ Наконец, термин «агентство» происходит от французского слова «agence». Чаще всего он характеризует подведомственные структуры, которые выполняют отдельные поручения и осуществляют представительские функции. Вместе с тем, понятие «агентство» нередко используют и для наименований государственных учреждений.¹⁶²

Вследствие видовой дифференциации федеральных министерств, служб и агентств возникает важная конституционная проблема разграничения компетенции между ними и организации их межведомственного взаимодействия. Службы и агентства могут позиционироваться как самостоятельные государственные органы, не находящиеся в административном подчинении министерств. Возможен иной подход, предполагающий внутреннюю административную иерархию в среде федеральных исполнительных органов специальной компетенции.¹⁶³ В частности, Федеральная миграционная служба (в соответствии с Положением о ней) подведомственна Министерству внутренних дел Российской Федерации. Это вполне

¹⁵⁵ Волкова Л.П. Разграничение предметов ведения и установление полномочий в системе исполнительной власти: конституционно-правовой аспект // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3.

¹⁵⁶ Игнатюк Н.А. Компетенция федеральных министерств Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2003.

¹⁵⁷ Тангиев З.А. Контрольно-надзорные полномочия федеральных служб // Юридические науки. 2006. № 4.

¹⁵⁸ Тангиев З.А. Федеральное агентство как орган исполнительной власти, оказывающий государственные услуги // Современное право. 2007. № 5. Игнатюк Н.А., Тихомиров Ю.А. Предложения к типовой схеме положения о федеральном агентстве // Журнал российского права. 2004. № 10.

¹⁵⁹ Истомина Е.В. Развитие системы федеральных министерств в России // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург: Уральский ун-т., 2003.

¹⁶⁰ Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 62.

¹⁶¹ Сивкова И.Н. Федеральные органы исполнительной власти России (конституционно-правовой аспект). Автореф... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹⁶² Жукова Е.Н. Особенности административно-правового статуса федеральных агентств // Журнал российского права. 2006. № 2.

¹⁶³ Войт М.Н., Воробьева В.В. К вопросу о разграничении функций между федеральной службой и федеральным агентством // Право и практика. 2005. № 2.

логично, потому что основные вопросы организации и деятельности службы находятся в сферах, близких именно к этому министерству. Однако функция реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом подведомственна не Министерству внутренних дел Российской Федерации, а Министерству регионального развития Российской Федерации. При этом нормы Конституции Российской Федерации однозначно свидетельствуют об административном подчинении федеральных министерств, служб и агентств Правительству Российской Федерации и допустимости координации их деятельности Президентом Российской Федерации.

В Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (статья 21) Федеральная миграционная служба Российской Федерации как субъект правоотношений не упоминается. Буквально анализируемая статья предписывает, что «государственное управление и контроль в области отношений с соотечественниками осуществляются: на федеральном уровне – Правительством Российской Федерации и специально уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти; в субъектах Российской Федерации – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Под «специально уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти» понимается не только Федеральная миграционная служба Российской Федерации, но также Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Министерство регионального развития Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти.

Подобный вариант регулирования общественных отношений заслуживает критической оценки. В Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» термин «специально уполномоченный на то федеральный орган исполнительной власти» употребляется в единственном числе. Из этого следует, что функции государственного управления и контроля в отношении соотечественников за рубежом должны быть возложены на какой-то один федеральный орган исполнительной власти специальной компетенции либо четко разграничены между несколькими органами с ясным указанием, какие именно полномочия и функции подведомственны соответствующим государственным органам.

Вместе с тем, Положением о Федеральной миграционной службе Российской Федерации в прямой постановке установлено лишь одно полномочие данного органа исполнительной власти в сфере реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, а именно – «участие в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (подпункт 8 пункта 6 Положения). Такая формулировка является пробелом в правовом регулировании и, как следствие, приводит к неоднозначности исполнительно-распорядительной деятельности и правоприменительной практики.¹⁶⁴ Анализируемый нормативный правовой акт не устанавливает, какова степень «участия» Федеральной миграционной службы Российской Федерации в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, какие конкретно права и обязанности присущи данной службе в указанной сфере. Отсутствует административный регламент по исполнению государственной функции контроля и надзора в области государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Применительно к ряду иных полномочий и функций Федеральной миграционной службы Российской Федерации, напротив, наблюдается ясность, четкость и недвусмысленность правового регулирования общественных отношений.

Для определения компетенции Федеральной миграционной службы Российской Федерации в сфере государственной политики поддержки соотечественников за рубежом, представляется, что могли бы использоваться следующие полномочия: 1) оформление и выдача документов; 2) осуществление регистрационного учета; 3) осуществление контроля за со-

¹⁶⁴ Овсепян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15.

блюдением прав и законных интересов соотечественников за рубежом; 4) исполнение законодательства о государственной политике в отношении соотечественников за рубежом; 5) организация и ведение адресно-справочной работы; 6) создание единой информационной системы; 7) мониторинг законодательства и правоприменительной практики, разработка и внесение предложений по их совершенствованию.

Таким образом, возложение на Федеральную миграционную службу Российской Федерации функций по осуществлению контроля и надзора в сфере поддержки соотечественников за рубежом есть вопрос политического выбора, осуществляемого главой государства посредством указного правотворчества.¹⁶⁵ Однако Президент Российской Федерации в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации не вправе действовать произвольно, нарушать основополагающие конституционные принципы.¹⁶⁶ Возложение данных функций на Федеральную миграционную службу Российской Федерации должно быть подчинено определенной правовой логике, иметь юридическое обоснование и мотивацию.

Основным аргументом в пользу возложения функций поддержки соотечественников за рубежом на Федеральную миграционную службу Российской Федерации является взаимосвязь данной функции с другими функциями этой службы. Одним из важнейших конституционных принципов в механизме разграничения предметов ведения и полномочий является принцип субсидиарности, согласно которому компетенция должна возлагаться на тот орган, который способен осуществлять ее наиболее эффективным образом.¹⁶⁷

В связи с этим можно выделить следующие полномочия Федеральной миграционной службы Российской Федерации, которые демонстрируют их логическую взаимосвязь с функцией поддержки соотечественников за рубежом: 1) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации; 2) осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации; 3) осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;¹⁶⁸ 4) разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции; 5) исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев¹⁶⁹ и вынужденных переселенцев,¹⁷⁰ участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам

¹⁶⁵ Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10.

¹⁶⁶ Полянский В.В. Конституционные возможности Президента Российской Федерации в обеспечении публичных интересов // Современные подходы к управлению социально-экономическими и политическими процессами. Саратов: ПАГС, 2004.

¹⁶⁷ О множественности трактовки термина «субсидиарность» - см.: Винтер Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления // Право и политика. 2005. № 11. Ковлер А. Сцилла и Харибда Европейского Суда: субсидиарность или правовой активизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6. Низамов Р.М. Субсидиарность как принцип разграничения полномочий в области лесных отношений // Юридические науки. 2008. № 5.

¹⁶⁸ Приказ Федеральной миграционной службы от 6 июля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 39.

¹⁶⁹ Приказ Федеральной миграционной службы от 5 декабря 2007 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах» // Российская газета. 2008. 23 апр.

¹⁷⁰ Приказ Федеральной миграционной службы от 20 декабря 2007 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по предоставлению статуса вынужденного переселенца, продлению срока его действия, утрате и лишению статуса вынужденного переселенца, а также по учету вынужденных переселенцев» // Российская газета. 2008. 14 марта. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 40.

и лицам без гражданства;¹⁷¹ б) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Другим важным преимуществом системы Федеральной миграционной службы Российской Федерации в целях обеспечения функции поддержки соотечественников за рубежом является наличие заграничного аппарата. Не каждый федеральный орган исполнительной власти специальной компетенции имеет заграничный аппарат, в то время как организационная работа с соотечественниками за рубежом в значительной мере должна осуществляться на территории зарубежных стран.

В соответствии с Положением о представительстве и представителе Федеральной миграционной службы Российской Федерации за рубежом¹⁷² заграничный аппарат Федеральной миграционной службы Российской Федерации составляют ее «представительства и представители». Открытие представительств и направление представителей и их заместителей для работы в составе дипломатических представительств Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1997 г. № 582 «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом».¹⁷³

Согласно указанному нормативному правовому акту главы государства, направление представителей федеральных органов исполнительной власти и российских государственных учреждений на работу в дипломатические представительства Российской Федерации в иностранных государствах (при международных организациях) и открытие за рубежом представительств упомянутых органов и учреждений допускаются, если это обусловлено: государственными интересами; функциями, связанными с деятельностью за рубежом и определяющими необходимость включения в состав дипломатических представительств Российской Федерации специалистов по отдельным вопросам или осуществления их непосредственно через представительства соответствующих органов и учреждений; высоким уровнем двустороннего (многостороннего) сотрудничества в данной области. Следует подчеркнуть, что реализация государственной политики соотечественников, проживающих за рубежом, предполагает одновременно и необходимость привлечения соответствующих специалистов, и учет уровня сотрудничества России с зарубежными партнерами.

Положение о представительстве и представителе Федеральной миграционной службы Российской Федерации за рубежом (пункт 12) специально предписывает, что одной из основных задач представительства Федеральной миграционной службы Российской Федерации в зарубежных странах является «участие в рамках своей компетенции в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Таким образом, Положение закрепляет в качестве основной задачи заграничных представительств службы не реализацию государственной политики в отношении зарубежных соотечественников вообще, а более узкую задачу «участия в рамках своей компетенции» в реализации программы их добровольного переселения в Россию.

¹⁷¹ Приказ Федеральной миграционной службы от 5 декабря 2007 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» // Российская газета. 2008. 19 марта. 2010.

¹⁷² Приказ Федеральной миграционной службы от 9 февраля 2009 г. «Об утверждении Положения о представительстве и представителе Федеральной миграционной службы за рубежом» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 22.

¹⁷³ Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1997 г. «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом» // СЗ РФ. 1997.

Вместе с тем, Положение закрепляет ряд методологически близких задач и функций, которые в той или иной мере взаимосвязаны с реализацией государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Часть из них имеет более общий характер (участие в реализации государственной политики Российской Федерации в сфере миграции, представление интересов Федеральной миграционной службы Российской Федерации при реализации Российской Федерацией государственной политики в сфере миграции; осуществление мер по реализации международных договоров Российской Федерации в области миграции). Другая, напротив – конкретизирующую или частную природу.

К ним относятся: во-первых, сбор, изучение и анализ информации о миграционной ситуации в государстве пребывания и проводимой им миграционной политике, а также о законодательстве государства пребывания в сфере миграции; во-вторых, обеспечение взаимодействия и сотрудничества Федеральной миграционной службы Российской Федерации с миграционными и иными компетентными органами государства пребывания; в-третьих, разработка предложений по развитию сотрудничества с государством пребывания по вопросам миграции; в-четвертых, осуществление приема граждан государства пребывания, граждан других государств, лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории государства пребывания, по вопросам трудовой миграции и переселения в Российскую Федерацию; в-пятых, участие совместно с дипломатическим представительством Российской Федерации в государстве пребывания в мероприятиях по обеспечению организации выезда в Россию граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций; в-шестых, оказание содействия в деятельности организаций и объединений соотечественников в государстве пребывания; в-седьмых, взаимодействие в рамках своей компетенции со средствами массовой информации государства пребывания при освещении вопросов государственной политики Российской Федерации в сфере миграции.

Кроме того, зарубежные представительства и представители Федеральной миграционной службы Российской Федерации участвуют в разработке и согласовании заключаемых с государством пребывания международных договоров Российской Федерации в области миграции, во взаимодействии с дипломатическим представительством Российской Федерации в государстве пребывания в решении вопросов, связанных с предотвращением и пресечением незаконной миграции; изучают опыт государства пребывания в решении миграционных проблем в целях его возможного использования в Российской Федерации; анализируют миграционную ситуацию в государстве пребывания и прилегающих регионах с точки зрения ее возможного влияния на миграционную ситуацию в Российской Федерации и вокруг нее и информируют о результатах такой аналитической деятельности Федеральную миграционную службу Российской Федерации и дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания.

Подобные примеры можно продолжить. Однако приведенных данных достаточно, чтобы сформулировать вывод о том, что фактически компетенция Федеральной миграционной службы Российской Федерации, ее заграничных представительств, представителей и других структурных подразделений явно выходит за рамки контрольно-надзорных функций, определяемых в качестве ключевых для федеральных служб (в отличие от федеральных министерств и федеральных агентств). В сфере поддержки соотечественников за рубежом Федеральная миграционная служба Российской Федерации, во-первых, реализует государственную политику, определяемую федеральным законом и подзаконными нормативными правовыми актами главы государства; во-вторых, осуществляет правоприменительные функции; в-третьих, оказывает ряд государственных услуг.

В целях полноты предпринятого исследования требуется аналогичный анализ компетенции Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (далее – Россотрудничество). В соответствии с Положением о Россотрудничестве, утвержденном указом Президента Российской Федерации № 1315 от 6 сентября 2008 года, данному федеральному агентству подведомственны следующие полномочия в сфере реали-

зации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом:

взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в осуществлении государственной политики, направленной на поддержку соотечественников, проживающих за рубежом (подпункт б пункта б);

содействует подбору и направлению на учебу в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и иностранных граждан (подпункт 11 пункта б);

организует работу с проживающими за рубежом выпускниками советских и российских образовательных учреждений и их объединениями в интересах гуманитарного, делового и научно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (подпункт 12 пункта б);

обеспечивает работу по популяризации русского языка за рубежом, организует на базе представительств курсы и центры по изучению русского языка, оказывает методическую помощь иностранным преподавателям русского языка, проводит научно-практические конференции, семинары, творческие встречи, участвует в организации и проведении национальных и международных конкурсов и олимпиад по русскому языку (подпункт 13 пункта б).

Нетрудно заметить, что в основном данные функции имеют не правовую, а культурно-общественную природу. Взаимодействие Российской Федерации с зарубежными странами в области культуры по своим функциям ближе к министерству культуры; в области образования и науки – к министерству образования и науки и т.д. Более того, взаимодействие между народами в области образования, науки и культуры осуществляется в основном в недрах гражданского общества силами соответствующих учреждений. Государственные функции в данной сфере весьма ограничены и сводятся в основном к государственной поддержке тех или иных общественных инициатив. В конечном итоге, разветвленный аппарат Россотрудничества приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств, необоснованному расширению сферы государственной деятельности, зачастую – имитации выполнения государственных функций, которые объективно не относятся к ведению государства и фактически осуществляются артистами, писателями, художниками и другими творческими деятелями.

В связи с этим особо показательной является норма подпункта б пункта б Положения о Россотрудничестве. Данный пункт, по сути, закрепляет в качестве основной компетенции Россотрудничества взаимодействие с другими органами, которым непосредственно подведомственна реализация государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Представляется, что это не в полной мере отвечает смыслу Конституции Российской Федерации. Государственный аппарат должен быть избавлен от избыточных функций, бюджетные ресурсы не должны выделяться в целях дублирования компетенции и полномочий. В частности, органы и структурные подразделения Федеральной миграционной службы не нуждаются в координации их деятельности со стороны Россотрудничества в той же мере, в какой Россотрудничеству не требуется административная опека иных федеральных исполнительных органов специальной компетенции.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы.

Во-первых, в системе разграничения полномочий между федеральными министерствами, службами и агенствами наблюдаются существенные расхождения подведомственности дел в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Вопросы соотечественников, проживающих за рубежом, подведомственны Министерству регионального развития Российской Федерации; Федеральной миграционной службе Российской Федерации; Федеральному агентству по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. Однако Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству подведомственно не Министерству регионального развития Российской Федерации, а Министерству иностранных дел Российской Федерации. В свою очередь, Федеральная миграционная служба Российской Федерации подведомственна не Министерству регионального развития Рос-

сийской Федерации и не Министерству иностранных дел Российской Федерации, а Министерству внутренних дел Российской Федерации. При подобных обстоятельствах наблюдаются объективные сложности в реализации требований статьи 114 Конституции Российской Федерации о необходимости единства политики, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти. Координация Правительством Российской Федерации деятельности указанных министерств, служб и агентств по вопросам соотечественников за рубежом становится весьма затруднительной, что ставит под угрозу реализацию ряда основополагающих конституционных принципов (верховенства права, соразмерности, разумной достаточности, эффективного восстановления в правах, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и т.д.).

Во-вторых, функции выработки государственной политики, подзаконного нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг, контроля и надзора по вопросам соотечественников, проживающих за рубежом, не получили ясного и четкого закрепления за соответствующими министерствами, службами и агентствами федерального уровня. Данные функции размыты, определены недостаточно ясно и учитывают не в полной мере специфику реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, как вида публично-правовой деятельности.

В-третьих, Федеральная миграционная служба Российской Федерации имеет ряд сравнительных преимуществ по сравнению с Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. К числу наиболее значимых из них относятся близость базовых исполнительно-распорядительных функций к функциям реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом и разветвленная сеть зарубежных представительств и представителей.

Несмотря на то, что за пределами Российской Федерации Россотрудничество по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации также осуществляет свои функции через представительства Россотрудничества – российские центры науки и культуры за рубежом либо через своих представителей в составе дипломатических представительств Российской Федерации без включения их в штатную численность этих дипломатических представительств, функции заграничного аппарата Россотрудничества в меньшей мере соответствуют задаче реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

Все это дает основания к выводу о необходимости сосредоточения всех исполнительно-распорядительных полномочий в области реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, в рамках компетенции одного федерального органа исполнительной власти специальной компетенции, а именно – Федеральной миграционной службы Российской Федерации.

Для реализации данного предложения необходимо внести следующие изменения и дополнения в действующие нормативные правовые акты Российской Федерации:

в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»: статью 21 изложить в редакции: «*Статья 21. Государственные управление и контроль в области отношений с соотечественниками.* Государственные управление и контроль в области отношений с соотечественниками осуществляются: на федеральном уровне – Правительством Российской Федерации и Федеральной миграционной службой Российской Федерации; в субъектах Российской Федерации – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации»;

в Указе Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 года «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества»: подпункт 6 пункта 6 Положения изложить в редакции: взаимодействует с Федеральной миграционной службой Российской Федерации в осуществлении государственной политики, направленной на поддержку соотечественников, проживающих за рубежом»;

в Указе Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года «Вопросы Федеральной миграционной службы» пункт 2 Положения дополнить подпунктом 9 следующего содержания: «9) в соответствии с федеральным законом осуществляет государственные

управление и контроль в области отношений с соотечественниками, проживающими за рубежом»; подпункт 8 пункта 6 Положения изложить в редакции: «8) осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе: оформляет и выдает соответствующие документы; осуществляет регистрационный учет соотечественников, проживающих за рубежом; осуществляет контроль за соблюдением прав и законных интересов соотечественников; исполняет законодательство о государственной политике в отношении зарубежных соотечественников; организует и ведет адресно-справочную работу; создает единую информационную систему поддержки зарубежной диаспоры; проводит мониторинг законодательства и правоприменительной практики в сфере поддержки зарубежных соотечественников, разрабатывает и вносит предложения по их совершенствованию».

Учет вышесказанных предложений мог бы способствовать повышению эффективности функционирования федеральных исполнительных органов специальной компетенции по реализации требований законодательства о правовом статусе соотечественников, проживающих за рубежом, включая особенности юридического положения подразделений Федеральной миграционной службы Российской Федерации и механизм их взаимодействия с иными государственными органами, которым подведомственна соответствующая исполнительно-распорядительная деятельность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 11.
2. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1997 г. «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом» // СЗ РФ. 1997.
3. Приказ Федеральной миграционной службы от 6 июля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 39.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1999. № 6.
5. Приданова Л.И. Система и структура федеральных органов исполнительной власти в формате административной реформы // Закон и право. 2006. № 7.
6. Баширов Р.А. Конституционная система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник Омского юридического института. 2004. № 2.
7. Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8.
8. Галиева Д.С. Становление и развитие правового регулирования административной реформы в РФ в 2004 – 2008 гг. // Модернизация Российской государственности: междисциплинарные подходы. Кострома: Авантигул, 2010.
9. Денисов С.А. Дефекты Конституции РФ, обеспечивающие возрождение административного типа государства // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: МГУ, 2008.
10. Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5.
11. Кириченко Ю.Н. Организационно-правовые основы функционирования паспортной службы советской милиции в предвоенный период и в годы Великой Отечественной войны (1932 – 1945 гг.). Автореф... канд. юрид. наук. М., 2010.
12. Паршин А.В. Политика права как один из ресурсов политического лидерства // Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования. Ростов-на-Дону: РГЭУ, 2008.
13. Прокопьева Т.И. К вопросу о соотношении понятий «система» и «структура» органов исполнительной власти // Сборник научных трудов юридического факультета Сыктывкарского университета. 2005. № 4.
14. Сорокин Д.С. Реформирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2004.
15. Титов Л.Е. Конституционно-правовое регулирование паспортно-визовой деятельности в России // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 9.

Червинская Александра Павловна

ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет туризма и сервиса»

Преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин

A.P. CHERVINSKAYA

THE ROLE AND PLACE OF BRANCHES OF THE FEDERAL MIGRATION SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN RESPECT OF COMPATRIOTS ABROAD

Clause is devoted to research of a problem of realization of a state policy concerning compatriots abroad. The author proves advantage of realization of the given policy by Federal migratory service of the Russian Federation before other ministries, services and agencies; the concentration of all is executive-administrative powers in the specified area of a state policy within the limits of the competence of one federal enforcement authority of the special competence, namely - Federal migratory service of the Russian Federation is offered.

Keywords: citizenship, migration, compatriots abroad, diaspora.

BIBLIOGRAPHY

1. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 9 marta 2004 g. «O sisteme i strukture federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti» (s posled. izm.) // SZ RF. 2004. № 11.
2. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 14 iyunya 1997 g. «Ob organizatsii i poryadke osushchestvleniya federalnymi organami ispolnitelnoy vlasti i rossiyskimi gosudarstvennymi uchrezhdeniyami funktsiy, svyazannykh s deyatelnostyu za rubezhom» // SZ RF. 1997.
3. Prikaz Federalnoy migratsionnoy sluzhby ot 6 iyulya 2009 g. «Ob utverzhdenii Administrativno-go reglamentnogo ucheta v Rossiyskoy Federatsii» // Byulleten normativnykh aktov federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti. 2009. № 39.
4. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 27 yanvarya 1999 g. po delu o tolkovanii statey 71 (punkt «g»), 76 (chast 1) i 112 (chast 1) Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii // SZ RF. 1999. № 6.
5. Pridanova L.I. Sistema i struktura federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti v formate administrativnoy reformy // Zakon i pravo. 2006. № 7.
6. Bashirov R.A. Konstitutsionnaya sistema i struktura organov ispolnitelnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii // Vestnik Omskogo yuridicheskogo instituta. 2004. № 2.
7. Vishnyakov V.G. Sistema i struktura federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti: teoriya i praktika // Zhurnal rossiyskogo prava. 2006. № 8.
8. Galiyeva D.S. Stanovleniye i razvitiye pravovogo regulirovaniya administrativnoy reformy v RF v 2004 – 2008 gg. // Modernizatsiya Rossiyskoy gosudarstvennosti: mezhdistsiplinarnyye podkhody. Kostroma: Avantitul, 2010.
9. Denisov S.A. Defekty Konstitutsii RF, obespechivayushchiye vozrozhdeniye administrativnogo tipa gosudarstva // Probely i defekty v konstitutsionnom prave i puti ikh ustraneniya / Pod red. S.A. Avakyan. M.: MGU, 2008.
10. Eremyan V.V. Vzaimosvyaz gosudarstvennoy grazhdanskoj i munitsipalnoy sluzhby kak dvukh vidov publichnoy sluzhby i professionalnoy deyatelnosti (k postanovke problemy) // Pravo i politika. 2006. № 5.
11. Kirichenko Yu.N. Organizatsionno-pravovyye osnovy funktsionirovaniya pasportnoy sluzhby sovet-skoj militsii v predvoyennyj period i v gody Velikoy Otechestvennoy vojny (1932 – 1945 gg.). Avtoref... kand. yurid. nauk. M., 2010.
12. Parshin A.V. Politika prava kak odin iz resursov politicheskogo liderstva // Yuridicheskaya nauka i metodologiya prepodavaniya yuridicheskikh distsiplin v usloviyakh reformirovaniya sistemy vysshego obrazovaniya. Rostov-na-Donu: RGEU, 2008.
13. Prokopyeva T.I. K voprosu o sootnoshenii ponyatiy «sistema» i «struktura» organov ispolnitelnoy vlasti // Sbornik nauchnykh trudov yuridicheskogo fakulteta Syktyvkarskogo universiteta. 2005. № 4.
14. Sorokin D.S. Reformirovaniye sistemy i struktury federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii. Avtoref... kand. yurid. nauk. M., 2004.
15. Titov L.E. Konstitutsionno-pravovoye regulirovaniye pasportno-vizovoy deyatelnosti v Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2007. № 9.

Chervinskaya Alexandra Pavlovna

Russian state University of tourism and service
Teacher of the Department of state and legal disciplines

Candidate of legal Sciences

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

ФЕДЕРАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.553

Д.В. КИРСАНОВ

**ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И УСТРАНЕНИЯ ПРОТИВОРЕЧИЙ
В УСТАВНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ:
МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Статья направлена на совершенствование правового обеспечения конституционности и законности в уставном нормотворчестве муниципальных образований. Автор приходит к выводу, что установление фактов противоречий норм уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридической силы нуждается в конституционно-правовой институционализации, которая представляет собой непрерывный процесс совершенствования законодательства и правоприменительной практики. Система обеспечения соответствия уставов муниципальных образований вышестоящим нормативным правовым актам включает институт самоконтроля, внешний контроль в процессе надзорной деятельности прокуратуры, государственную регистрацию уставов муниципальных образований, ответственность муниципальных образований за принятие устава, нормы которого противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционность, законность, уставы муниципальных образований, противоречия в правовом регулировании, муниципальное правотворчество.

Основным источником нарушения режимов конституционности и законности в уставном правотворчестве муниципальных образований являются *противоречия* норм устава муниципального образования нормам правовых актов более высокой юридической силы (Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам иных федеральных государственных органов в соответствии с их компетенцией; конституциям (уставам) и законам субъектов Федерации, подзаконным нормативным правовым актам государственных органов субъектов Федерации в соответствии с их компетенцией).¹⁷⁴ Из предписаний ст. 76 (по аналогии) и ст. 130 (непосредственно) Конституции Российской Федерации следует, что данные противоречия имеют противоправный характер только в случае, если они выходят за рамки установленных законом вопросов местного значения. Если регулирующая в уставе муниципального образования норма права направлена на регламентацию вопроса местного значения, ее противоречие вышестоящим правовым актам «более высокой юридической силы» не может рассматриваться как неблагоприятное для муниципалитета. При подобных обстоятельствах применению будет подлежать та норма права, которая содержится в надлежащем источнике правового регулирования общественных отношений (т.е. в уставе муниципального образования).¹⁷⁵

Термин «противоречие» чрезвычайно широко используется в теории и законодательной практике современной России.¹⁷⁶ Нередко его применение сопровождается употреблени-

¹⁷⁴ Тихомиров Ю.А. Юридические противоречия и «нормы-посредники» // Право и экономика. 1999. № 5.

¹⁷⁵ Костюков А.Н. Обеспечение соответствия нормативных правовых актов муниципальных образований, регионального законодательства о местном самоуправлении федеральному законодательству // Закон и право. 2003. № 2.

¹⁷⁶ Егорова Н.Е. Роль норм коллизионного права в разрешении конституционных противоречий // Закон: стабильность и динамика. М.: Контракт, 2007.

ем категории «соответствие».¹⁷⁷ Так, согласно Трудовому кодексу Российской Федерации (Ст. 5), нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах, должны *соответствовать* данному Кодексу. В случае *противоречий* между данным Кодексом и иным федеральным законом, содержащим нормы трудового права, применяется данный Кодекс.¹⁷⁸ Согласно ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации все неустранимые «сомнения, *противоречия* и неясности» актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика.¹⁷⁹ В соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае *противоречия* этих актов указу Президента Российской Федерации о введении на данной территории чрезвычайного положения.¹⁸⁰

Нередко сам законодатель оговаривает возможность противоречия одного нормативного правового акта другому и механизм решения данного конфликта: например, когда упоминает о продолжении действия Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР»¹⁸¹ в части, не противоречащей Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации»,¹⁸² Федеральному конституционному закону «О военных судах Российской Федерации»,¹⁸³ Федеральному закону «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».¹⁸⁴

Под противоречием в данных нормативных правовых актах понимается *противоправное или правомерное (оговоренное законодателем) отступление от соответствия* одних норм права другим правовым нормам.¹⁸⁵ Если сказать еще более кратко, несоответствие – это и есть противоречие. Их синонимами могут служить такие слова, как «не состыковки», «рас-согласованности», «разночтения», «расхождения» и т.п.

Вместе с тем, данный подход представляется несколько упрощенным, не учитывающим ряд важных юридических обстоятельств. Во-первых, несоответствие (противоречие) может быть спорным, надуманным и даже ошибочным. Во-вторых, несоответствие (противоречие) может затрагивать лишь внешнюю (например, стилистическую) форму и не влечь за собой каких-либо правовых последствий. В таких случаях говорить о наличии противоречия или несоответствия строго в юридическом смысле вряд ли целесообразно. Наконец, в-третьих, несоответствие (противоречие) может явиться результатом так называемых «конкурирующих конституционно-правовых ценностей».¹⁸⁶ В последнем случае сам факт конкуренции не просто норм права, но правовых институтов, отраслей, принципов, руководящих

¹⁷⁷ Цалиев А.М. Обеспечение соответствия муниципальных нормативных правовых актов национальному законодательству и нормам международного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.

¹⁷⁸ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2002.

¹⁷⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1998. № 31.

¹⁸⁰ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2001. № 23.

¹⁸¹ Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР» (с послед. изм.) // ВВС РСФСР. 1981. № 28.

¹⁸² Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1997. № 1.

¹⁸³ Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1999. № 26.

¹⁸⁴ Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1998. № 2.

¹⁸⁵ Гусенбеков И.И. Роль Правительства Российской Федерации в обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // Теоретические проблемы российского конституционализма. М.: ИГиП РАН, 2000.

¹⁸⁶ Термин введен в научный оборот Конституционным Судом Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29.

идей и ценностей – неизбежно приводит к противоречивой оценке допустимости любой из анализируемых норм: достаточно выбрать за основу одну из конкурирующих правовых ценностей, чтобы усомниться в правомерности анализируемой или оспариваемой нормы, базирующейся на другой ценности. Рассмотрим данные проблемы более подробно.

Первое из отмеченных обстоятельств касается мнимого, кажущегося или отсутствующего противоречия. Проведенный нами анализ практики регистрационной деятельности территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации в сфере проверки конституционности и законности уставов муниципальных образований в ряде регионов России позволил не просто привести примеры таких мнимых противоречий, но даже классифицировать их по определенным юридическим основаниям.

Первую группу образует вменение муниципалитетам *бездействия в реализации их прав*. Такое встречается довольно часто. Муниципалитет вправе, но не обязан урегулировать в уставе муниципального образования те или иные общественные отношения. Его бездействие в данном случае должно квалифицироваться в качестве правомерного деяния. Однако регистрирующий орган истолковывает управомочивающую норму Конституции Российской Федерации или закона в качестве обязывающей, из чего следует вывод о наличии противоречия устава муниципального образования требованиям правовых актов более высокой юридической силы.

Следует оговориться, что в публичном праве права и обязанности публично-правовых субъектов нередко связываются. Само понятие компетенции (предмета ведения, полномочия, публично-значимой функции),¹⁸⁷ в конечном итоге, означает соединение субъективных прав и субъективных обязанностей в рамках компетенции органа, должностного лица или публично-территориального образования.¹⁸⁸ Весьма часто при спорных толкованиях предпочтение отдается именно публично-правовой обязанности властного субъекта, а не его субъективному праву.

Однако самостоятельность местного самоуправления и его автономность по отношению к государственной власти гарантирована Конституцией Российской Федерации и составляет одну из основ конституционного строя государства.¹⁸⁹ Если муниципальное образование самостоятельно – значит и его деятельность должна регламентироваться, прежде всего, управомочивающими и диспозитивными нормами права (по аналогии с гражданско-правовым регулированием общественных отношений).¹⁹⁰ Устав муниципального образования не должен содержать правовых норм, идущих напрямую вразрез с требованиями вышестоящих законов (например, отрицающих необходимость муниципальной демократии, ее основных форм, разграничение видов муниципальных образований, систему органов местного самоуправления и т.п.). Категорически недопустимо ограничение в уставах муниципальных образований конституционных прав и свобод человека и гражданина (согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации это составляет исключительную прерогативу федеральных законов). Во всем остальном муниципалитетам гарантируется сравнительно высокая степень свободы. Иное истолкование норм Федерального закона «Об общих принципах

¹⁸⁷ Миронов В.П. Общая характеристика правовых категорий: «предмет ведения», «полномочие», «компетенция» // Проблемы конституционного, административного права и правоохранительной деятельности. Екатеринбург: УЮИ МВД России, 2004.

¹⁸⁸ На это обращалось внимание уже в советской юридической литературе – см., например: Лазарев Б.М. Компетенция органа государства: права и обязанности или правоспособность? // Советское государство и право. 1968. № 11.

¹⁸⁹ Николаев М.Ю. Соблюдение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления как гарантия основ конституционного строя в Российской Федерации // Правовое регулирование общественно-политических процессов на постсоветском пространстве: история и тенденции развития. Чебоксары: ЧКИ РУК, 2011.

¹⁹⁰ Красавчиков О.А. Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. 1970. № 1. С. 41. Брюхов Р.Б. Диспозитивность в гражданском праве России. Дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.

организации местного самоуправления в Российской Федерации» противоречило бы духу и смыслу Конституции Российской Федерации.

Вторая группа связана с неверным толкованием *видовых* и *родовых* понятий.¹⁹¹ Поясним это на примере. В соответствии со ст. 43 (Ч. 1) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят, в числе прочего, «нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования». Ни у кого не вызывает сомнения факт, что понятие «нормативного правового акта» является родовым (видовые понятия в данном случае, например – «законы и подзаконные нормативные правовые акты»). Но далее в ч. 3 той же статьи законодатель указывает, что «представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает *решения*, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования». Следует ли толковать понятие «решение» в качестве родового или видового понятия? Если считать термин «решение» видовым, муниципалитет вправе сам определять форму нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования (постановления, положения и т.п.)¹⁹². Если же понятие «решение», используемое в ч. 3 ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является видовым, представительные органы муниципальных образований обязаны все свои нормативные правовые акты именовать решениями. Отступление от этого правила будет влечь за собой конституционно-правовые санкции вплоть до отказа в регистрации устава муниципального образования.¹⁹³

Третью группу образуют мнимые противоречия, основанные на *неверном истолковании предмета правового регулирования* того или иного нормативного правового акта. В качестве типичной ошибки следует указать распространение на уставы муниципальных образований по аналогии норм федеральных законов, касающихся статуса федеральных государственных органов, а равно норм законов субъектов Федерации, затрагивающих статус государственных органов субъектов Федерации. Например, нормы Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹⁹⁴ регулируют вопросы исключительно федерального референдума, они не распространяются на референдумы субъектов Федерации и местные референдумы. Общие нормы содержатся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,¹⁹⁵ но никак не в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации». Аналогичным образом нельзя распространять требования Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹⁹⁶ на деятельность местной администрации, нормы Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁹⁷ –

¹⁹¹ Данная проблема хорошо известна ряду отраслевых юридических наук, однако не всегда получает должное внимание в конституционно-правовых исследованиях – Красько И.Е. О соотношении некоторых родовых и видовых понятий в структуре хозяйственного механизма // Актуальные проблемы юридической науки на этапе развития социализма. Харьков: Изд-во Харк. юрид. ин-та, 1985. Артюшкина С.В. Самоуправство: родовой и видовой объект // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 2. Варанкина Ю.С., Ларичев В.Д. Родовой и видовой объекты преступления главы 30 УК РФ // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. М.: Проспект, 2012.

¹⁹² Тышкунова Н.Н. Виды правовых актов представительного органа муниципального образования и порядок их подписания // Право как основа современного общества. М.: Спутник плюс, 2011.

¹⁹³ Борисов А.С., Каминская Е.А. Некоторые аспекты конституционно-правовой ответственности представительного органа муниципального образования за принятие противоправного нормативного правового акта // Право и образование. 2012. № 5.

¹⁹⁴ Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 27.

¹⁹⁵ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002. № 24.

¹⁹⁶ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1997. № 51.

¹⁹⁷ Федеральный закон от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1995. № 3.

на контрольные органы местного самоуправления и т.п. Муниципалитеты *вправе* взять за основу данные нормативные правовые акты, но полностью следовать их методологии они не обязаны. Попытки квалифицировать это как противоречие уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридической силы следует расценивать, на наш взгляд, как несостоятельные.

Таковы, в общих чертах, спорные, надуманные или ошибочные несоответствия уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридической силы. Далее следуют несоответствия (противоречия), затрагивающие лишь внешнюю (например, стилистическую) форму и не влекущие за собой каких-либо правовых последствий. На них часто обращают внимание контролирующие и надзорные органы юстиции и прокуратуры, указывают их в соответствующих актах реагирования, требуют устранения выявленных недостатков и даже добиваются внесения поправок в уставы муниципалитетов через судебные инстанции. Однако чаще всего это находится за рамками собственно юридической стороны дела и затрагивает преимущественно другие сферы общественных отношений, не подлежащие регулированию правом и, следовательно, не являющиеся объектами правового мониторинга, юридической проверки и последующей судебной оценки.

Проанализированная нами практика ряда регионов позволила выделить несколько наиболее типичных видов данных «противоречий». Так, от муниципалитетов часто требуют строгого указания терминов, используемых в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «муниципальный район», а не «район»; «городской округ», а не «город»; «городское поселение», а не «город», «поселок», «село»; «сельское поселение», а не «сельсовет», «сельских округ». Некоторые субъекты Федерации считают установление данных понятий собственной прерогативой (даже в противовес федеральному законодателю) и вводят их в своих законах.¹⁹⁸ При подобных обстоятельствах, в силу презумпции правомерности законодательства, пока иное не будет установлено судом, муниципалитетам ничего не остается делать, кроме как воспроизводить в своих уставах соответствующие нормы регионального законодательства.

Не менее распространены случаи субъективной симпатии или антипатии к тому или иному средству выражения мысли правотворческого органа. В юридической науке не существует и не может существовать однозначного мнения относительно стиля изложения норм права в нормативных правовых актах. Главное здесь, на наш взгляд – ясность, четкость и недвусмысленность правового предписания, точное указание на круг субъектов правоотношений и их права и обязанности, конкретное описание последовательности действий и других юридических процедур. Каким образом это будет осуществлять муниципалитет при разработке устава муниципального образования – вопрос исключительно его выбора, не подлежащий прокурорской проверке или контролю со стороны органов управления юстицией. При этом нельзя не отметить, что стилистика изложения правовых норм в ряде федеральных законов, не говоря уже о подзаконных нормативных правовых актах, зачастую оставляет желать лучшего. Поэтому нормы вышестоящих нормативных правовых актов не всегда являются безусловным «образцом» для их тиражирования в уставном нормотворчестве муниципальных образований.

Среди предложенных нами оговорок из общего правила о недопустимости противоречий уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридической силы особое место занимают так называемые конкурирующие конституционно-правовые ценности. Еще в Римском публичном праве было принято разграничение принципов справедливо-

¹⁹⁸ Одна из причин данного явления – отнесение административно-территориального устройства к ведению субъектов Федерации. Административно-территориальное деление, в строгом смысле, не тождественно системе муниципальных образований. Однако если административно-территориальное деление считать чем-то совершенно отвлеченным от системы муниципальных образований, такое деление практически полностью лишается смысла. Исключение составляют так называемые «внутригородские районы», которые в советский период отечественной истории имели полноправные органы местного управления и были полностью упразднены в качестве муниципальных образований Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

сти («*aequitas*») и милосердия, благосклонности («*benignitas*»). При их конкуренции действовало правило, согласно которому из двух возможных решений предпочтение должно отдаваться более милосердному, а не суровому.

Современному праву также известно множество конкурирующих правовых ценностей. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации не случайно подчеркнул, что всякий правотворческий орган, реализуя гуманистические задачи, в то же время должен «взвешивать конкурирующие конституционные ценности и, исходя из обеспечения их баланса, не может допускать, чтобы права других лиц и являющиеся необходимым условием их реализации законность, правопорядок и общественная безопасность были поставлены под угрозу нарушения. Иное не согласуется с вытекающими из конституционно-правовой характеристики России как правового государства (статья 1 Конституции Российской Федерации) требованиями справедливости и соразмерности при регулировании общественных отношений и может рассматриваться как противоречащее Конституции Российской Федерации»¹⁹⁹.

В правовом регулировании требуется обеспечение баланса «основных прав гражданина и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств»,²⁰⁰ прав и обязанностей,²⁰¹ частных и публичных интересов,²⁰² между принципом правовой определенности и правом на справедливое судебное разбирательство, предполагающим вынесение законного и обоснованного судебного решения,²⁰³ плюралистической демократией, многопартийностью, свободой деятельности политических партий, пассивным и активным избирательным правом граждан.²⁰⁴ В силу таких фундаментальных принципов, как верховенство права и юридическое равенство, вмешательство государства в частные отношения не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.²⁰⁵

Вместе с тем, приведенные оговорки не означают отрицания необходимости контроля соответствия уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридиче-

¹⁹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29.

²⁰⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // СЗ РФ. 2010. № 29.

²⁰¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В.А. Береснева, В.А. Дудко и других» // СЗ РФ. 2010. № 31.

²⁰² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // СЗ РФ. 2010. № 27.

²⁰³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 117, части 4 статьи 292, статей 295, 296, 299 и части 2 статьи 310 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Довод» // СЗ РФ. 2010. № 14.

²⁰⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11.

²⁰⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева» // СЗ РФ. 2008. № 30.

ской силы. Скорее напротив, именно благодаря постоянному отслеживанию состояния правового регулирования уставных отношений, мониторингу законодательства и правоприменительной практики достигается одна из основных целей конституционного строя – единство законности и правопорядка. Муниципалитеты не могут в своих нормативных правовых актах вводить собственные правила и нормы, которые противоречили бы указаниям федеральных и региональных нормативных правовых актов. Каждое такое противоречие должно своевременно выявляться и пресекаться.

Контроль наличия или отсутствия противоречий уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридической силы не должен быть случайным, хаотичным или бессистемным. Напротив, требуется высокая степень его упорядоченности. Для этого законодатель несет публично-правовую обязанность, во-первых, установить процедуры планирования и организации данного контроля; во-вторых, возложить контрольную компетенцию на какой-либо орган или систему органов; в-третьих, урегулировать порядок взаимодействия контролирующего и подконтрольного лица, наделить их соответствующими процессуальными и материально-правовыми обязанностями и правами, обеспечить публично-правовые гарантии защиты наиболее слабой стороны в правоотношении.

На наш взгляд, контроль отсутствия или наличия противоречий уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридической силы должен быть не только внешним, но и внутренним. Именно муниципальное образование несет первичную обязанность проведения тщательной, квалифицированной юридической экспертизы проекта устава муниципального образования, которая включает в себя проверку допустимости установления соответствующих правовых норм квалифицированными юристами. Такие юристы могут содержаться в штате данного муниципального образования либо наниматься по контракту. Допустимо сотрудничество муниципальных образований с высшими учебными заведениями, осуществляющими подготовку юридических кадров, общественными организациями, адвокатурой, иными субъектами гражданского общества. Причем публичность, гласность и открытый характер обсуждения проектов уставов муниципальных образований и нормативных правовых актов о внесении в них изменений и дополнений – создают дополнительные гарантии общественной экспертизы данного проекта.

Самоконтроль муниципального образования в сфере проверки юридической допустимости уставного нормотворчества не должен подменять или заменять собой внешнего контроля. Наиболее полное институциональное выражение внешний контроль уставного нормотворчества в России получил с принятием Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».²⁰⁶ До введения в действие этого федерального закона субъекты Федерации сами определяли порядок регистрации уставов муниципалитетов. В одних субъектах Федерации нормоконтрольная функция возлагалась на законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, в других – на региональные исполнительные органы общей или специальной компетенции. В отдельных случаях наблюдалось возложение региональных полномочий на территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (чаще всего, на региональные органы Министерства юстиции Российской Федерации). Подобная практика не способствовала унификации оснований и процедур регистрации уставов муниципальных образований, приводила к разночтениям и многочисленным противоречиям в правоприменительной практике.

Поэтому следует приветствовать сам факт принятия Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», учрежденную им концепцию унифицированного подхода к основаниям и процедурам проверки уставов муниципальных образований на предмет отсутствия противоречий правовым актам более высокой юридической силы. Согласно ч. 4 ст. 1 регистрирующий орган проверяет: соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федера-

²⁰⁶ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108. 2007. № 43.

ции; соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования. В соответствии с ч. 2 ст. 4 анализируемого Федерального закона решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается на основании проверки *соответствия* устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, а также проверки соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования.

Таким образом, установление фактов противоречий норм уставов муниципальных образований правовым актам более высокой юридической силы нуждается в конституционно-правовой институционализации. Данная институционализация представляет собой непрерывный процесс совершенствования законодательства и правоприменительной практики. На современном этапе развития правовой системы России основными институциональными компонентами в системе обеспечения соответствия уставов муниципальных образований вышестоящим нормативным правовым актам являются: во-первых, институт самоконтроля в муниципальном образовании; во-вторых, внешний контроль в процессе надзорной деятельности прокуратуры; в-третьих, институт государственной регистрации уставов муниципальных образований; в-четвертых, ответственность муниципальных образований за принятие устава, нормы которого противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1999. № 26.
2. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1998. № 2.
3. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108. 2007. № 43.
4. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 27.
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002. № 24.
6. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1997. № 51.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1998. № 31.
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // СЗ РФ. 2010. № 29.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В.А. Береснева, В.А. Дудко и других» // СЗ РФ. 2010. № 31.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // СЗ РФ. 2010. № 27.

13. Гусенбеков И.И. Роль Правительства Российской Федерации в обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // Теоретические проблемы российского конституционализма. М.: ИГиП РАН, 2000.
14. Егорова Н.Е. Роль норм коллизионного права в разрешении конституционных противоречий // Закон: стабильность и динамика. М.: Контракт, 2007.
15. Костюков А.Н. Обеспечение соответствия нормативных правовых актов муниципальных образований, регионального законодательства о местном самоуправлении федеральному законодательству // Закон и право. 2003. № 2.
16. Красавчиков О.А. Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. 1970. № 1. С. 41. Брюхов Р.Б. Диспозитивность в гражданском праве России. Дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.
17. Миронов В.П. Общая характеристика правовых категорий: «предмет ведения», «полномочие», «компетенция» // Проблемы конституционного, административного права и правоохранительной деятельности. Екатеринбург: УЮИ МВД России, 2004.
18. Николаев М.Ю. Соблюдение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления как гарантия основ конституционного строя в Российской Федерации // Правовое регулирование общественно-политических процессов на постсоветском пространстве: история и тенденции развития. Чебоксары: ЧКИ РУК, 2011.
19. Тихомиров Ю.А. Юридические противоречия и «нормы-посредники» // Право и экономика. 1999. № 5.
20. Цалиев А.М. Обеспечение соответствия муниципальных нормативных правовых актов национальному законодательству и нормам международного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.

Кирсанов Дмитрий Викторович

Министерство юстиции Российской Федерации
Департамент международного права и сотрудничества
Главный специалист отдела международной правовой помощи
Тел.: (8903) 263-03-14
E-mail: kdv1313@gmail.ru

D.V. KIRSANOV

**THE PROBLEM OF THE IDENTIFICATION AND ELIMINATION OF
CONTRADICTIONS IN THE STATUTORY REGULATION OF PUBLIC
RELATIONS: MUNICIPAL-LEGAL ASPECT**

Clause is directed on perfection of legal maintenance of constitutionality and legality in activity of municipalities by development of charters by them. The author comes to conclusion, that revealing of the facts of contradictions of norms of charters of municipal formations to legal certificates of higher validity requires institutes of the constitutional law. It is continuous process of perfection of the legislation and judiciary practice. In this connection are necessary: first, self-checking, secondly, the external control of Office of Public Prosecutor, thirdly, the state registration of charters of municipalities, fourthly, the responsibility of municipal formations for acceptance of the charter which mismatches the constitution and the law.

Keywords: *constitutionality, legality, charters of municipalities, contradictions in legal regulation, municipal creativity of rules of law.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 23 ijunja 1999 g. «O voennyh sudah Rossijskoj Federacii» (s posled. izm.) // SZ RF. 1999. № 26.
2. Federal'nyj zakon ot 8 janvarja 1998 g. «O Sudebnom departamente pri Verhovnom Sude Ros-sijskoj Federacii» (s posled. izm.) // SZ RF. 1998. № 2.
3. Federal'nyj zakon ot 21 ijulja 2005 g. «O gosudarstvennoj registracii ustavov municipal'nyh obrazovanij» (s posled. izm.) // SZ RF. 2005. № 30. St. 3108. 2007. № 43.
4. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 28 ijunja 2004 g. «O referendume Rossijskoj Federacii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2004. № 27.

5. Federal'nyj zakon ot 12 ijunja 2002 g. «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2002. № 24.
6. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17 dekabrja 1997 g. «O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» (s posled. izm.) // SZ RF. 1997. № 51.
7. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrja 2001 g. (s posled. izm.) // SZ RF. 2002.
8. Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaja) ot 31 ijulja 1998 g. (s posled. izm.) // SZ RF. 1998. № 31.
9. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 5 ijulja 2001 g. № 11-P «Po delu o proverke konstitucionnosti postanovlenija Gosudarstvennoj Dumy ot 28 ijunja 2000 goda № 492-III GD «O vnesenii izmenenija v postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii «Ob ob#javlenii amnistii v svjazi s 55-letiem Pobedy v Velikoj Otechestvennoj vojne 1941-1945 godov» v svjazi s zaprosom Sovetskogo rajonnogo suda goroda Cheljabinska i zhalobami rjada grazhdan» // SZ RF. 2001. № 29. St. 3059.
10. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 13 ijulja 2010 g. № 15-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij chasti pervoj stat'i 188 Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federacii, chasti 4 stat'i 4.5, chasti 1 stat'i 16.2 i chasti 2 stat'i 27.11 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah v svjazi s zhalobami grazhdan V.V. Batalova, L.N. Valuevoj, Z.Ja. Ganievoj, O.A. Krasnoj i I.V. Jepova» // SZ RF. 2010. № 29. St. 3983.
11. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 13 ijulja 2010 g. № 16-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij statej 6 i 7 Zakona Krasnodarskogo kraja «Ob organizacii trans-portnogo obsluzhivanija naselenija taksomotorami individual'nogo pol'zovanija v Krasnodarskom krae» v svjazi s zhaloboj grazhdan V.A. Beresneva, V.A. Dudko i drugih» // SZ RF. 2010. № 31. St. 4296.
12. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 22 ijunja 2010 g. № 14-P «Po delu o proverke konstitucionnosti podpunkta «a» punkta 1 i podpunkta «a» punkta 8 stat'i 29 Federal'nogo zakona «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» v svjazi s zhaloboj grazhdanina A.M. Malickogo» // SZ RF. 2010. № 27. St. 3552.
13. Gusenbekov I.I. Rol' Pravitel'stva Rossijskoj Federacii v obespechenii sootvetstvija normativnyh pravovyh aktov sub#ektov Rossijskoj Federacii federal'nomu zakonodatel'stvu // Teoreticheskie pro-blemy rossijskogo konstitucionalizma. M.: IGiP RAN, 2000. S. 113.
14. Egorova N.E. Rol' norm kollizionnogo prava v razreshenii konstitucionnyh protivorechij // Za-kon: stabil'nost' i dinamika. M.: Kontrakt, 2007.
15. Kostjukov A.N. Obespechenie sootvetstvija normativnyh pravovyh aktov municipal'nyh obrazova-nij, regional'nogo zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii federal'nomu zakonodatel'stvu // Zakon i pravo. 2003. № 2.
16. Krasavchikov O.A. Dispozitivnost' v grazhdansko-pravovom regulirovanii // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1970. № 1. S. 41. Brjuhov R.B. Dispozitivnost' v grazhdanskom prave Rossii. Diss... kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2006.
17. Mironov V.P. Obsbhaja harakteristika pravovyh kategorij: «predmet vedenija», «polnomochie», «kompetencija» // Problemy konstitucionnogo, administrativnogo prava i pravoohranitel'noj dejatel'nosti. Ekaterinburg: UJuI MVD Rossii, 2004.
18. Nikolaev M.Ju. Sobljudenie konstitucionnogo principa samostojatel'nosti mestnogo samoupravlenija kak garantija osnov konstitucionnogo stroja v Rossijskoj Federacii // Pravovoe regulirovanie obshestvenno-politicheskikh processov na postsovetском prostranstve: istorija i tendencii razvitija. Cheboksary: ChKI RUK, 2011.
19. Tihomirov Ju.A. Juridicheskie protivorechija i «normy-posredniki» // Pravo i jekonomika. 1999. № 5.
20. Caliev A.M. Obespechenie sootvetstvija municipal'nyh normativnyh pravovyh aktov nacional'nomu zakonodatel'stvu i normam mezhdunarodnogo prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 18.

Kirsanov Dmitriy Viktorovich

The Ministry of justice of the Russian Federation
Department for international law and cooperation
Chief specialist of the Department of international legal assistance
Tel.: (8903) 263-03-14
E-mail: kdv1313@gmail.ru

Н.В. МАЛЯВКИНА

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена исследованию ряда проблем взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Наличие особого – муниципального уровня народного самоуправления, а также специфической сферы общественных отношений, связанных с решением вопросов местного значения, позволяет в определенном смысле отделить местное самоуправление от государства, выделив его в самостоятельное образование с уникальной природой. Однако это не опровергает необходимости конституционно-правового регулирования порядка и процедур взаимодействия государственных и муниципальных органов власти даже при отсутствии общей (совместной, конкурирующей) компетенции по аналогии со ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, взаимодействие, разделение властей, разграничение полномочий.

Понятие «власть» до сих пор является одним из самых до конца невыясненных феноменов человеческого социума, имеющего важное значение в жизнедеятельности человека, общества и государства. Попытки изучить феномен власти предпринимались на протяжении всей истории человеческой цивилизации. От древности до современности главной проблемой для ученых был вопрос: кто должен управлять обществом, так как власть и есть основа управляющего воздействия. Ответ Платона был прост: править должны «лучшие».²⁰⁷ Платон и Аристотель исследовали власть с точки зрения общефилософских ценностей: добра и зла, справедливости и несправедливости, силы и слабости.²⁰⁸ В дальнейшем ученые уделяли власти специальное внимание, так Т. Гоббс определял власть человека как наличие средства достижения в будущем некоего блага. Власть инициируется человеческим действием и проявляет себя в казуальном отношении. По мнению Гоббса «власть – это диспозиционное понятие, оно выражает потенциал субъекта власти достигнуть гарантированного подчинения объекта и контролировать объект. Власть существует даже в случае, если субъект не реализует имеющуюся у него способность подчинить объект».²⁰⁹ В соответствии со своими представлениями о природе человека Т. Гоббс рассматривает властные отношения как ассиметричные и конфликтные – отражающие господство одних людей над другими.²¹⁰

Ключевым понятием «власти» стала формула М. Вебера, согласно которой власть состоит из способности одного индивида добиться от другого индивида такого поведения, которое соответствует воле первого индивида. Заслугой М. Вебера является то, что он сформулировал понятие власти, которое легло в основу современного определения публичной власти.

Современные ученые дают разнообразные трактовки власти, что отражает сложность и многоаспектность этого явления. Как правило, под властью понимается способность субъекта навязывать свою волю другим людям, управлять их действиями, используя различные средства для того, чтобы направлять их поведение для достижения определенных интересов.²¹¹ Более точно о власти говорит В.Ф. Халипов, выделяя следующие ее основные аспекты: способность, право и возможность распоряжаться кем-либо, чем-либо, оказывать решающее воздействие на судьбы, поведение и деятельность, нравы и традиции людей с помо-

²⁰⁷ Платон. Собр. соч. в 4-х т. Т. 2. М.: Мысль, 1994.

²⁰⁸ Аристотель. Политика. М.: Мысль, 1997.

²⁰⁹ Тарасова Е.П. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Социология власти. 2010. № 5.

²¹⁰ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства и церковного и гражданского. М.: Мысль, 2001.

²¹¹ Бобылев А.И. Государство, государственная власть, органы государственной власти в России: понятие, их соотношение // Право и государство: теория и практика. М., 2008.

щью различного рода средств – закона, права, авторитета, воли, суда, принуждения; господство над людьми, их общностями, организациями, над странами и их группировками; система государственных органов; лица, органы, облеченные соответствующими государственными, административными полномочиями или обладающие разного рода влиянием, полномочиями по обычаю или присвоившие их себе. Что касается основных признаков власти, то среди них необходимо выделить волю, доминирующее положение субъекта, а также наличие различных средств реализации власти.²¹²

Рассмотрим соотношение понятий «воздействие» и «влияние», с одной стороны, и «общественная власть» – с другой стороны. Как правильно заметила О.В. Бобровых, в западной литературе часто отсутствуют четкие различия между «властью» и «влиянием». Так, американский исследователь Г. Саймон использует эти понятия как синонимы. Другую позицию занимает французский ученый Г. Бержерон, который решительно возражает против термина «власть», предлагая заменить его понятием контроля.

Большинство отечественных ученых заметили, что западные исследователи отождествляют понятия «власть» и «влияние», так как видят феномен власти и в отношениях между животными, тем самым смешивая разные явления. Влияние и власть вызывает определенную психологическую реакцию, что влечет за собой зависимость, но здесь воздействие обусловлено природными качествами явления, особыми свойствами людей (например, красота, физическая сила): оно не принудительно и предполагает отношения подчинения. Влияние может вызвать побудительный мотив поведения, но не может вызвать желаемое поведение, так как обычно такие мотивы действуют стихийно, без осознания их как власти. Власть в обществе принципиально отличается от отношений доминирования среди животных: она включает элемент осознания.²¹³ Следовательно, применение понятия «власть», допустимо только к отношениям между людьми. Поэтому одним из наиболее общих признаков власти является то, что она имеет общественный интерес.

Власть нередко определяют через компонент воли, сформированный на основе осмысления, осознания определенных социальных и иных интересов, потребностей людей.²¹⁴ Как компонент власти она реализуется с использованием убеждающих разъяснительных мер²¹⁵ или с проявлением силы.²¹⁶ Власть часто сопряжена с проявлением силы, так как сила власти – это ее способность обеспечить следование объекта подчинения субъекта. По мнению русского ученого И.А. Ильина, сильная власть должна быть, во-первых убедительной, во-вторых независимой, ибо всякая зависимость подрывает авторитет власти, в-третьих быть волевым центром страны. Источник силы власти заключен в активной поддержке ее народом, в добровольном соблюдении им законности и в свободной его лояльности.²¹⁷

Власть как социальную силу не следует смешивать с властью силы. Внешне сильная диктаторская власть с использованием страха, террора, насилия и обмана, как свидетельствуют примеры из истории, со временем оказывается слабой и нежизнеспособной.²¹⁸ Чем больше власть опирается на авторитет, убеждение, интересы, которые встречают поддержку со стороны народа, тем она сильнее. В свою очередь, власть нельзя интерпретировать без анализа категории господства. О.В. Боровых справедливо отмечает, что понятие господства означает наличие отношений доминирования-подчинения между индивидами. В свою очередь М. Вебер, а затем большинство отечественных авторов различали три категории гос-

²¹² Халипов В.Ф. Энциклопедия власти. М.: Академический проект, 2005.

²¹³ Боровых О.В. К вопросу о понятии государственной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. № 1.

²¹⁴ Югов А.А. Власть и воля в системе публично-властных отношений // Российский юридический журнал. 2009. № 3.

²¹⁵ Кожевников С.Н. Соотношение убеждения и принуждения в сфере реализации предписаний государственной власти // Проблемы правовых наук и специальных дисциплин. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1977. С. 155.

²¹⁶ См.: Размышления Макса Вебера и Николая Бердяева о природе власти и силы (извлечение из работ) // Власть силы, сила власти. М.: Юрист, 1996.

²¹⁷ Ильин И.А. Теория права и государства / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2008.

²¹⁸ Мордовцев А.Ю. Насилие и власть в российской государственно-правовой реальности // Философия права. 2010. № 4.

подста: традиционное, харизматическое, легальное.²¹⁹ Под традиционным господством подразумевается подчинение с помощью определенных устоявшихся средств. Под харизматическим господством предполагается нечто экстраординарное, противоположное традиционному.²²⁰ Легальное господство выражается в официальном признании власти, основанном на законодательном закреплении.

Легальность и легитимность власти являются важными составляющими государственной власти.²²¹ Власть легитимна, если она согласуется с представлениями людей о правде и справедливости и лежащими в их основе ценностями и нормами. Государственная власть постоянно нуждается в легитимности, в связи с этим она заинтересована в общественном согласии, а не в средствах психологического воздействия или террора. Граждане не всегда подчиняются требованиям властей,²²² активно выступая против правительственных акций, добиваясь удовлетворения своих интересов, проявляя неповиновение.²²³ Поэтому властвующему субъекту следует считаться с теми, на кого он опирается путем договоренности, учитывая интересы всех субъектов властных отношений. Субъект государственной власти не может исключать силу объекта власти. Власть – это *взаимодействие* ее субъекта и объекта с доминированием воли властвующего лица. Следовательно, для осуществления власти необходимы две стороны: одна сторона наделена правом давать распоряжения, другая – обязана их выполнять.

На современном этапе развития общества существуют и взаимодействуют различные виды власти. Термин «власть» многозначен и открывает широкую возможность для самых различных толкований. Естествоиспытатели, например, говорят о власти над природой, философы – о власти объективных законов общества, социологи – о власти общественной, экономисты – хозяйственной, юристы – государственной, психологи – о власти человека над самим собой.²²⁴

Непосредственное отношение к формированию права в обществе имеет политическая власть. Существует два основных способа интерпретации политической власти. Одни исследователи отождествляют понятия «политическая власть» и «государственная власть». Данный взгляд противоречит традиционному смыслу слова «власть» и приводит к слишком узким интерпретациям власти, исключающим из содержания понятия межличностные отношения и нелегитимные формы контроля. Поэтому политическую власть целесообразнее рассматривать как разновидность власти.²²⁵ Она начинается с того момента, когда власть влияет на большие группы людей.

Особенность политической власти проявляется в следующем: во-первых, она требует сосредоточения прав и воли людей в субъектах политической власти, то есть в государственных органах, политических партиях; во-вторых, данная власть формируется путем передачи прав и полномочий «вверх» и «вниз»; в-третьих, ее сфера определяется соглашением или борьбой; в-четвертых, она мобилизует на достижение определенных целей; в-пятых, политическая власть решает проблему согласия, учитывая, что общество разделено разнообразными интересами. Политическая власть – это влияние, основанное на отношении господства – руководства с целью волевого воздействия на поведение людей с помощью методов принуждения, убеждения, интереса. Понятие политической и государственной власти во многом совпадают, но не отождествляются. Центральным элементом любой политической системы является государство, в деятельности, которого концентрируется его политика. Таким обра-

²¹⁹ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990.

²²⁰ Волкова С.В. Харизматическое правление в контексте политико-правовой мысли Древнего Востока // Международное и национальное право: теория, история, современность. СПб.: Астерион, 2009.

²²¹ Стерлядев Э.В. Легальность и легитимность государственной власти // Проблема правосубъектности: современные интерпретации. Самара: Изд-во Самар. гуман. акад., 2004.

²²² Жирнов П.О. Гражданское неповиновение как феномен демократической правовой культуры // Правовая культура. 2008. № 2.

²²³ Конева Н.В. Отграничение гражданского неповиновения от других форм публичной деятельности, связанных с демонстрацией протеста // Актуальные проблемы государства и права. Ставрополь: СФ МГЭИ, 2010.

²²⁴ Халипов В.Ф. Указ. соч.

²²⁵ Чиркин В.Е. Политическая и государственная власть // Советское государство и право. 1988. № 1.

зом, государственная власть – разновидность политической власти, центральный институт политической системы.²²⁶

В литературе иногда отождествляются понятия государственной и политической власти. Так, М.И. Байтин считает, что термины «политическая власть» и «государственная власть» синонимы. Политическая власть в собственном смысле этого слова и есть власть государственная, то есть такая, которая исходит из государства и реализуется не иначе как при его (прямом или косвенном) участии.²²⁷ Одним из аргументов, на которые ссылается М.И. Байтин, является работа К. Маркса, в которой отождествляются понятия «политическая власть» и «государственная власть». Д.А. Керимов, изучая проблемы политической системы, отметил, что в понятие «политическая система» входят не только способы организации и деятельности государственной власти, но и все иные структурные компоненты политической системы (партия и общественная организация), которые хотя и участвуют в осуществлении государственных функций, но государственно-властными полномочиями не обладают, следовательно, «политическими властями» не являются.²²⁸ Как правильно замечает Е.П. Тарасова, такой подход вполне обоснован в определенный исторический период – период существования советского государства. С политологической, и с формально-юридической точки зрения отождествление указанных понятий в условиях социалистического общества и государства оправдано.

С началом государственных реформ середины 80-х гг. XX века в России появились предпосылки для рассмотрения категорий «политическая власть» и «государственная власть» в качестве общего и частного. С этой точки зрения соотношение данных категорий рассматривается многими исследователями в зарубежной политической мысли. Так, с появлением в государстве возможности формирования альтернативных официальной государственной идеологии политических институтов, способных оказать политическое влияние, расширяется сфера политического, и соответственно, появляется возможность реализации данными институтами политической власти.²²⁹

Важно подчеркнуть, что эти понятия весьма близки, так как политическая и государственная власть характеризуется свойством *публичности*. Однако государственная власть осуществляется в масштабе государства, распространяется на всю территорию страны, ее регионы, население, проживающее и пребывающее в государстве. Справедливо отмечает Н.И. Глазунова, что политическая власть может не совпадать по масштабу воздействия с государственной властью, так как осуществляется внутри государства в рамках какой-либо партии, иной общественной организации, а также за пределами государства в рамках международных организаций.²³⁰

В различные исторические периоды понятие публичной власти менялось. В отечественной литературе долгое время существовало отождествление публичной и государственной власти. Это связано с тем, что первоначально в переводе Европейской хартии местного самоуправления «публичная власть» была переведена как «государственная власть». В советский период понятие «публичная власть» отождествлялась с понятием «государственная власть», что во многом связано с марксистскими традициями. К. Маркс и Ф. Энгельс считали, что публичная власть – это государственная власть, посредством которой осуществляется управление государством и обществом. Анализируя такую власть в качестве основного признака государства в отличие от организации ее в родовом обществе, Ф.Энгельс обращал внимание, что это особая публичная власть.²³¹

²²⁶ Малявкина Н.В. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Современное состояние борьбы с правонарушениями в России и за рубежом. Орел: ОРАГС, 2011.

²²⁷ Байтин М.И. Сущность и типы государства // Теория государства и права / Под общ. ред. Н.И.Матузова, А.В.Малько. М., 2006.

²²⁸ Керимов Д.А. Избранные произведения в 3-х т. Т. 3. М., 2007.

²²⁹ Тарасова Е.П. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Социология власти. 2010. № 5.

²³⁰ Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

²³¹ Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: Закон и право, 2010.

В современных условиях публичная власть имеет различные организационные формы. Большое внимание изучению публичной власти в своих трудах уделяет В.Е. Чиркин. В демократическом обществе власть народа осуществляется на разных уровнях и в разных формах. По справедливому мнению В.Е. Чиркина, понять реализацию такой власти невозможно без разработки концепции территориальных публичных коллективов. Народ на каждом уровне таких коллективов непосредственно и через органы, созданные территориальным публичным коллективом, осуществляет в пределах конституции и законов государства свою публичную власть.²³²

В свою очередь, в Конституции Российской Федерации не используется термин «публичная власть», а говорится, что народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Воля народа, а не какого-либо органа государственной власти или высшего должностного лица, является основой для построения и деятельности системы органов публичной власти в Российской Федерации.

В Российской Федерации существует трехуровневая публичная власть – федеральная, субъектов Федерации (региональная), муниципальная. Государственная власть реализуется на федеральном и региональном уровнях. Местная власть осуществляется в городских, сельских поселениях и на территориях других муниципальных образований. Местная или муниципальная власть не является государственной, но имеет публичную самоуправленческую природу.²³³

Каждому уровню присущи собственные задачи, связанные с общими целями и задачами публичной власти, и необходимые для их реализации властные полномочия в рамках предметов ведения.²³⁴ Публичная власть – это суверенная власть, представляющая способность народа, а также юридически закрепленное право (возможность) лиц, замещающих должности в государственных или муниципальных органах, воздействовать от имени государства на его население, либо население государственных или муниципальных образований в той или иной сфере общественной жизни с целью осуществления общегосударственной политики.²³⁵

Публичная власть – это форма реализации суверенной власти народа, имеющая политический характер и находящая свое выражение в государственной и муниципальной власти.²³⁶ Понятие «государственная власть» является высшей формой публичной власти,²³⁷ это связано с тем, что: во-первых, народ государства является социальным источником, то есть особым территориальным коллективом; во-вторых, государственная власть обладает суверенным характером, является суверенной разновидностью публичной власти; в-третьих, государственная власть может регулировать все вопросы жизнедеятельности общества; в-четвертых, государственная власть наделяет кругом предметов ведения и полномочиями определенные публичные коллективы.

В современной науке вопрос о сущности государственной власти является дискуссионным. Сущность государственной власти в понимании большинства современных исследователей представляются как отношение публично-правового характера господства и подчинения между субъектами данной власти, опирающееся на государственное принуждение. Публичность государственной власти означает открытость власти, действующей от имени всего общества, представляющей его интересы. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, публичная власть имеет социальный характер. Это власть народа, власть его большинства, доминирующего в обществе класса, определенного социального слоя, иногда группировки. Она

²³² Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7.

²³³ Баймуратов М.А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // Право и политика. 2004. № 3.

²³⁴ Мамут Л. Публичная власть, государство и разделение властей // Конституционный суд как гарант разделения властей. М.: Институт права и публичной политики, 2004.

²³⁵ Савин В.И. Муниципальное право России. М.: Формула права, 2007.

²³⁶ Фризен О.А. Публичная власть как конституционная категория // Право: теория и практика. 2004. № 4.

²³⁷ Сабельникова Л.Н. Государственная власть как высшая разновидность публичной власти: теоретико-методологический подход // Актуальные проблемы российской правовой политики. Таганрог, 2010.

имеет политический характер и свое концентрированное выражение находит в государственной власти.²³⁸

Государственная власть является проявлением публичной власти, но не стоит забывать о том, что признак публичности присущ не только государственной власти, но и местному самоуправлению. Однако верховный, суверенный характер имеет государственная власть. В.Е. Чиркин подчеркивает, что «она распространяется на всю территорию государства и, следовательно, на все территориальные публичные коллективы, имеет верховенство по отношению к власти в других публичных территориальных коллективах».²³⁹

Суверенность государственной власти представляет собой верховенство власти внутри страны, являющейся обязательной на всей территории. Верховенство государственной власти характеризуется наличием средств воздействия, присущих только государственной власти; универсальностью властной силы и уникальностью властных полномочий.²⁴⁰ Суверенитет рассматривается как важнейшее свойство и признак любой государственной власти.²⁴¹ Основоположителем классической теории суверенитета является Ж. Боден. Он сформулировал ряд признаков суверенитета, к которым относятся абсолютный характер власти или неограниченность полномочий, постоянство и неделимость. Ж. Боден считал суверенитет единым и неделимым, наделяя им одно лицо или орган в государстве. Система разделения властей, установленная в настоящее время, представлялась ему немыслимой, так как, по его мнению, смешанная форма правления отрицала принцип единства государственной власти. Но установление системы разделения властей распределило функции суверенной власти между ее государственными органами на территории, принадлежащей государству.²⁴²

Легитимность государственной власти означает признание или подтверждение законности права на власть. Как справедливо отмечает В.Д. Перевалов, легитимность государственной власти – это степень доверия и поддержки ее широкими массами населения страны за присущие ей качества и достоинства, признание способности управлять страной, готовность ей подчиняться.²⁴³ Государственная власть ищет поддержки у населения страны, большинство из которых сознательно подчиняется требованиям государственной власти в лице ее государственных органов и должностных лиц. Под легитимной государственной властью, по нашему мнению, следует понимать власть, соответствующую представлениям народа о государственной власти в том обществе (государстве), где он проживает. Следствием легитимности является авторитет государственной власти у населения, признание права управлять и согласие подчиняться. Легитимность государственной власти повышает ее эффективность.

Государственная власть характеризуется также свойствами всеобщности и универсальности. Всеобщность государственной власти означает распространение государственной власти на всей территории и на все население государства, на всех лиц, находящихся на этой территории. Под универсальностью понимается способность решать любые вопросы, затрагивающие общие интересы государства и общеобязательность ее указаний. Следовательно, государственная власть имеет отношение ко всем лицам, которые проживают в данном государстве и является общеобязательной для всех. Моноцентричность государственной власти заключается в особой структуре органов государства, действующих на основе принципа разделения властей. В любой политической системе, в любом государстве существует в той или иной форме разделение властей. Государственная власть делится на несколько ветвей, каждая из которых обладает собственными функциями, при этом они выступают в качестве подсистемы единой системы, взаимно дополняя друг друга, сдерживая, и уравновешивая. Именно государство способно выражать волю народа, учитывая многообразия потребностей населения, интересов и целей государства. Но только «срастание государственной

²³⁸ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Норма, 2008.

²³⁹ Чиркин В.Е. Указ. соч.

²⁴⁰ Пастухова Н.Б. Проблемы государственного суверенитета. М.: Норма, 2006.

²⁴¹ Гарибян К.Э. Теоретические проблемы государственного суверенитета Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2003.

²⁴² Жуковский Ю. Политические и общественные теории XVI-го века. Схоластика. Макиавелли и Томас Мор. Реформация: Лютер, Кальвин, анабаптисты. Жан Боден. СПб.: Тип. А.Головачева, 1866.

²⁴³ Теория государства и права / Отв. ред. В.Д.Перевалов. М.: Норма, 2006.

власти с народом, следование власти запросам и чаяниям людей способны придать власти авторитет, силу и крепость».²⁴⁴

Таковы, в общих чертах, особенности государственной власти как вида публичной власти. Вместе с тем, свойством публичности обладает также система местного самоуправления. В юридической науке современной России большинство авторов считает, что местное самоуправление является органическим элементом публичной власти. Публичный характер муниципальной власти многократно подтверждался в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют различные виды публичной власти. Государственная власть распространяется на территорию государства, государственная власть субъекта Российской Федерации – на территорию субъекта, а власть населения в пределах территории муниципального образования – на территорию муниципального образования. Власть на территории муниципального образования является публичной властью и используется в вопросах местного значения. Данная власть осуществляется населением непосредственно путем применения институтов прямой демократии или через избираемые органы.

Местное самоуправление является достаточно новым компонентом властной структуры российского общества. Конституция Российской Федерации закрепила новые тенденции в системе организации публичной власти, выделив местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

В ст. 12 Конституции РФ закреплено, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Таким образом, Конституция 1993 года определила самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения и обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Данная концепция предполагает выделение местного самоуправления как отдельной ветви публичной власти. Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя, по мнению О.Е.Кутафина и В.И.Фадеева, «предполагает установление децентрализованной системы управления, иных (нежели в условиях централизации концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления».²⁴⁵

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 г., под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.²⁴⁶

Впервые законодательное определение местного самоуправления в Российской Федерации было дано в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где в п. 1 ст. 2 указано, что местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ, самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.²⁴⁷ Но данный закон не смог решить стоящих перед ним задачи, в связи с отсутствием конкретных

²⁴⁴ Селютина Е.Н. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты. Дисс... канд. юрид. наук. Орел. 2003.

²⁴⁵ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2010.

²⁴⁶ Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

²⁴⁷ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Утратил силу.

путей реализации местного самоуправления и его механизма «самозащиты». Он был основан на весьма односторонней интерпретации положения Конституции Российской Федерации о «невхождении» местного самоуправления в систему государственной власти, следовательно, не только фактически не определял механизмы взаимодействия между ними, но и не разграничивал надлежащим образом полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Необходимость реформирования местного самоуправления в конце XX века не вызвала сомнений. Согласно ныне действующему Федеральному закону от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление представляет собой осуществление народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.²⁴⁸ Нововведением в законодательстве является непосредственное указание на то, что местное самоуправление есть форма народовластия, а также указание на пределы осуществления местным самоуправлением своей деятельности (установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации). В данном Федеральном законе были выражены правовые позиции, сформулированные в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92-94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».²⁴⁹ Именно в этом постановлении было подчеркнуто, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Следовательно, в Российской Федерации существуют равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения, а органы местного самоуправления – вопросы местного значения.

Муниципальная власть обладает рядом признаков, присущих государственной власти, что позволяет рассматривать государственную и муниципальную власть в качестве публичной власти. Одним из наиболее дискуссионных аспектов в теории местного самоуправления является определение сущности власти местного самоуправления и ее соотношение с государственной властью.

Местная и государственная власть тесно взаимосвязаны, у них имеется ряд объединяющих признаков, традиционно относящихся к признакам государственной власти: во-первых, данные органы власти организованы по территориальному признаку; во-вторых, органы государственной и муниципальной власти наделены правом осуществлять властные полномочия; в-третьих, только органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают правом введения и сбора налогов и самостоятельного формирования бюджета; в-четвертых, государственная и местная власть обладают правом принимать в пределах своей компетенции нормативно-правовые акты.

Помимо объединяющих признаков существуют и отличительные признаки государственной и муниципальной власти. Так, Н.Л. Пешин справедливо отмечает, что положение о равноправии государственной и муниципальной власти сформировано не вполне корректно. Эти формы власти не могут быть равноправны, поскольку государственная власть отличает такой признак, как суверенность, и, кроме того, сферы действия этих властей различны: государственная власть распространяется на всю территорию страны, а муниципальная власть в

²⁴⁸ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2003. № 40.

²⁴⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92-94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4.

каждом конкретном случае ограничена территорией отдельного муниципального образования. Именно государство в Конституции РФ и законах определяет общие принципы организации местного самоуправления и формирует модель взаимоотношений с местным самоуправлением. Хотя местные дела и решаются самостоятельно в рамках определенной территории, но в то же время степень самостоятельности определяется единой государственной политикой.²⁵⁰

О.Е. Кутафин считает, что закрепленный в ст. 12 Конституции РФ принцип организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством не означает, что органы местного самоуправления отделены от государства подобно религиозным объединениям. Необходимо учитывать, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти (власти народа), установленную Конституцией РФ, и тесно взаимодействуют друг с другом. Органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями: они вправе издавать правовые акты, им могут делегироваться отдельные государственные полномочия. Вместе с тем, это не свидетельствует об их государственной природе, так как публичная власть, как указал в одном из своих постановлений Конституционный Суд РФ, может быть и муниципальной.²⁵¹

С точки зрения М.В. Баглая, местное самоуправление, хотя и не входит в систему органов государственной власти, но по своей природе все же является частью публичной власти. Местное самоуправление действует в соответствии с Конституцией РФ и законами, следовательно, оно производно от государства. Статья 12 Конституции как бы позволяет гражданскому обществу на местном уровне решать свои проблемы без вмешательства органов государственной власти, но только через собственные органы, наделенные властными полномочиями. Это не суверенная власть, она не может выходить за свои пределы. В противном случае правомерно вмешательство органов государственной власти.²⁵²

Местное самоуправление является одной из форм публичной власти в государстве, наиболее приближенной к населению. Наличие особого – муниципального уровня управления, наличие специализированной сферы общественных отношений, связанной с решением вопросов местного значения, позволяют отделить местное самоуправление от государства, выделить его в самостоятельное образование с уникальной природой.

Таким образом, на современном этапе развития в обществе существуют и взаимодействуют различные виды власти, что отражает сложность и многоаспектность этого явления. Для обозначения власти в государстве используется термин «публичная власть», под которой понимается суверенная власть народа, или его большинства, имеющая политический характер и находящая свое выражение в государственной власти. Государственная власть, являясь разновидностью публичной власти, осуществляющая властные полномочия от имени народа непосредственно, а также от имени государственных органов и должностных лиц на основе верховенства закона, включая возможность легитимного принуждения. Местное самоуправление в своих пределах самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Наличие особого – муниципального уровня народного самоуправления, а также специфической сферы общественных отношений, связанных с решением вопросов местного значения, позволяет в определенном смысле отделить местное самоуправление от государства, выделив его в самостоятельное образование с уникальной природой. В результате наблюдается феномен институционализации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в механизме публичной власти.

²⁵⁰ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статус, 2007.

²⁵¹ Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е.Кутафина. ЗАО Библиотека «Российской газеты», 2003. СПС «Гарант».

²⁵² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. Норма, 2003.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Утратил силу.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2003. № 40.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92-94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4.
4. Платон. Собр. соч. в 4-х т. Т. 2. М.: Мысль, 1994.
5. Аристотель. Политика. М.: Мысль, 1997.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. Норма, 2003.
7. Бобылев А.И. Государство, государственная власть, органы государственной власти в России: понятие, их соотношение // Право и государство: теория и практика. М., 2008.
8. Боровых О.В. К вопросу о понятии государственной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. № 1.
9. Волкова С.В. Харизматическое правление в контексте политико-правовой мысли Древнего Востока // Международное и национальное право: теория, история, современность. СПб.: Астерион, 2009.
10. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства и церковного и гражданского. М.: Мысль, 2001.
11. Жирнов П.О. Гражданское неповиновение как феномен демократической правовой культуры // Правовая культура. 2008. № 2.
12. Кожевников С.Н. Соотношение убеждения и принуждения в сфере реализации предписаний государственной власти // Проблемы правовых наук и специальных дисциплин. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1977.
13. Конева Н.В. Отграничение гражданского неповиновения от других форм публичной деятельности, связанных с демонстрацией протеста // Актуальные проблемы государства и права. Ставрополь: СФ МГЭИ, 2010.
14. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2010.
15. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статус, 2007.
16. Сабельникова Л.Н. Государственная власть как высшая разновидность публичной власти: теоретико-методологический подход // Актуальные проблемы российской правовой политики. Таганрог, 2010.
17. Савин В.И. Муниципальное право России. М.: Формула права, 2007.
18. Стерлядев Э.В. Легальность и легитимность государственной власти // Проблема правосубъектности: современные интерпретации. Самара: Изд-во Самар. гуман. акад., 2004.
19. Тарасова Е.П. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Социология власти. 2010. № 5.
20. Фризен О.А. Публичная власть как конституционная категория // Право: теория и практика. 2004. № 4.
21. Халипов В.Ф. Энциклопедия власти. М.: Академический проект, 2005.
22. Югов А.А. Власть и воля в системе публично-властных отношений // Российский юридический журнал. 2009. № 3.

Малявкина Наталия Валерьевна

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал), г. Орел
Кафедра конституционного и муниципального права
Старший преподаватель
Тел.: (486-2) 71-40-14
E-mail: nata-m-orel@mail.ru

N.V. MALYAVKINA

**INSTITUTIONALIZATION OF INTERACTION
STATE AND LOCAL AUTHORITIES
IN THE MECHANISM OF PUBLIC AUTHORITIES**

Clause is devoted to research of some problems of interaction of the government and local self-management. Presence special - a municipal level of authority, and also specific sphere of the public attitudes connected with the decision of questions of local value, allows to separate in the certain sense local self-management from the state, having allocated it in independent formation with the unique nature. However it does not deny necessity of the constitutional regulation of interaction of the state and municipal authorities even at absence of the general (joint, competing) the competence by analogy to item 72 of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: *the government, local self-management, interaction, separation of powers, differentiation of functions of authorities.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy zakon ot 28 avgusta 1995 g. «Ob obshchikh printsipakh mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 1995. № 35. Utratil silu.
2. Federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 06 oktyabrya 2003 g. s posled. izm. //SZ RF. 2003. № 40.
3. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 15 yanvarya 1998 g. № 3-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti stately 80, 92-94 Konstitutsionnosti Respubliki Komi ot 31 oktyabrya 1994 g. «Ob organakh ispolnitelnoy vlasti v Respublike Komi» // SZ RF. 1998. № 4.
4. Platon. Sobr. soch. v 4-kh t. T. 2. M.: Mysl, 1994.
5. Aristotel. Politika. M.: Mysl, 1997.
6. Baglay M.V. Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii. M. Norma, 2003.
7. Bobylev A.I. Gosudarstvo, gosudarstvennaya vlast, organy gosudarstvennoy vlasti v Rossii: ponyatiye, ikh sootnosheniye // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. M., 2008.
8. Borovykh O.V. K voprosu o ponyatii gosudarstvennoy vlasti // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo. 2004. № 1.
9. Volkova S.V. Kharizmaticheskoye pravleniye v kontekste politiko-pravovoy mysli Drevnego Vostoka // Mezhdunarodnoye i natsionalnoye pravo: teoriya, istoriya, sovremennost. SPb.: Asterion, 2009.
10. Gobbs T. Levafan, ili Materiya, forma i vlast gosudarstva i tserkovnogo i grazhdanskogo. M.: Mysl, 2001.
11. Zhirnov P.O. Grazhdanskoye nepovinoeniye kak fenomen demokraticheskoy pravovoy kultury // Pravovaya kultura. 2008. № 2.
12. Kozhevnikov S.N. Sootnosheniye ubezhdeniya i prinuzhdeniya v sfere realizatsii predpisaniy gosudarstvennoy vlasti // Problemy pravovykh nauk i spetsialnykh distsiplin. M.: Izd-vo Akad. MVD SSSR, 1977.
13. Koneva N.V. Otgranicheniye grazhdanskogo nepovinoeniya ot drugikh form publichnoy deyatelnosti, svyazannykh s demonstratsiyey protesta // Aktualnyye problemy gosudarstva i prava. Stavropol: SF MGEI, 2010.
14. Kutafin O.E., Fadeyev V.I. Munitsipalnoye pravo Rossiyskoy Federatsii. M.: Prospekt, 2010.
15. Peshin N.L. Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye v Rossii: problemy razvitiya konstitutsionno-pravovoy modeli. M.: Status, 2007.
16. Sabelnikova L.N. Gosudarstvennaya vlast kak vysshaya raznovidnost publichnoy vlasti: teoreti-kometodologicheskii podkhod // Aktualnyye problemy rossiyskoy pravovoy politiki. Taganrog, 2010.
17. Savin V.I. Munitsipalnoye pravo Rossii. M.: Formula prava, 2007.
18. Sterlyadev E.V. Legalnost i legitimnost gosudarstvennoy vlasti // Problema pravosubyektno-sti: sovremennyye interpretatsii. Samara: Izd-vo Samar. guman. akad., 2004.
19. Tarasova Ye.P. Sootnosheniye ponyatiy «politicheskaya vlast» i «gosudarstvennaya vlast» // Sotsiologiya vlasti. 2010. № 5.
20. Frizen O.A. Publichnaya vlast kak konstitutsionnaya kategoriya // Pravo: teoriya i praktika. 2004. № 4.
21. Khalipov V.F. Entsiklopediya vlasti. M.: Akademicheskii proyekt, 2005.
22. Yugov A.A. Vlast i volya v sisteme publichno-vlastnykh otnosheniy // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2009. № 3.

Malyavkina Nataliya Valeryevna

Russian Academy of national economy
and public service under
The President of the Russian Federation» (the Oryol branch)
The chair of constitutional and municipal law
Senior lecturer
Tel.: (486-2) 71-40-14
E-mail: nata-m-orel@mail.ru

Ю.М. СМЕРНОВА

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Проведенный автором анализ показал, что в отношении основных результатов правотворческой деятельности используются различные термины, такие как муниципальный правовой акт, муниципальный нормативный правовой акт, нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования. Данное обстоятельство порождает проблемы как в сфере толкования норм закона, так и в сфере правоприменения. Предложено разграничить данные понятия в законе, что способствовало бы разграничению полномочий органов в сфере правотворчества и правоприменения.

Ключевые слова: местное самоуправление, правотворчество, полномочия.

Представительную демократию, по мнению И.В. Ирхина, можно рассматривать как должную категорию конституционного правопорядка, основанную на органично функционирующем механизме органов народного представительства, занимающих приоритетное (но не абсолютизированное) положение над другими институтами власти, подлинно выражающим конституционные интересы граждан государства. Иными словами, под представительной демократией понимается такое устройство государства, в котором органы и должностные лица, наделенные властными полномочиями, выражают существенные конституционно-обусловленные интересы народа.²⁵³ В демократическом государстве должны обеспечиваться политические права и свободы, участие граждан в осуществлении законодательной (представительной) власти, что находит свое отражение в формировании и функционировании политических партий, общественных объединений, политическом плюрализме. Это предполагает высокий уровень правовой и политической культуры, развитое гражданское сознание в обществе.²⁵⁴ Органы местного самоуправления находятся ближе всего к населению. Основная задача представительных органов местного самоуправления – создать по настоящему действенные регуляторы общественных отношений населения, проживающего на территории муниципального образования, с целью удовлетворения их прав и законных интересов.

Местное самоуправление неформально занимает определенное место в системе сдержек и противовесов публичной власти, т.к. представляет собой востребованный ресурс для придания динамичности процессам демократизации представительных органов на федеральном, региональном и местном уровнях. Подтверждением этому служит федеративная природа государства,²⁵⁵ и статья 3 Конституции Российской Федерации определяет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, тем самым законодатель закрепляет наличие демократических начал в Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что народ передает представительным органам не саму власть, а лишь право на власть, на осуществление власти, причем по установленной процедуре и на строго определенный срок.²⁵⁶

²⁵³ Ирхин И.В. Конституционное измерение сознания народа – фундаментальная основа представительной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8.

²⁵⁴ Турищев С.В. Реализация идей представительной демократии в процессе формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Философия права. 2007. № 2.

²⁵⁵ Ермаков В.Г., Лоторев Е.Н. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: Монография. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2004.

²⁵⁶ Земченков М.Ф. Субъекты народовластия в системе местного самоуправления: политико-правовое участие // Философия права. 2010. № 1.

Население муниципального образования не может отстраняться от осуществления местного самоуправления по той причине, что оно уже сформировало для этого представительные органы. В случае необходимости либо в силу особой значимости проблемы жители муниципального образования вправе самостоятельно принять решение по тому или иному вопросу. Задача законодательной (представительной) власти состоит в том, чтобы с учетом специфики той или иной формы народовластия обеспечить разумную сбалансированность их использования, не допуская необоснованного ограничения прав населения как субъекта муниципальной власти на выбор любой из них. Перечень ограничений для непосредственного волеизъявления населения, устанавливаемый законодателем, должен быть обоснованным и носить исчерпывающий характер.²⁵⁷

Следовательно, суть народного представительства заключается в максимальном выражении воли и сбалансированности интересов всего населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Право на представительство обеспечивает участие непосредственно народа в осуществлении функций власти, подчиненность деятельности представительных органов потребностям и интересам граждан, через выборные должности субъектов права, которые представляют граждан и наделены правом решения наиболее важных вопросов жизни народа.

Компетенции представительного органа местного самоуправления зафиксированы в ст. 35 Федерального закона №131 - ФЗ. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку; иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В качестве определяющего правового признака представительного органа муниципального образования следует отметить то, что он имеет специфические организационно-правовые документы. В соответствии со ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам местного значения населением муниципального образования непосредственного и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Таким образом, представительные органы местного самоуправления могут реализовывать правотворческую компетенцию только посредством издания собственных нормативно-правовых актов. Их перечень определяется в уставе соответствующего муниципального образования и в регламенте представительного органа муниципального образования. Необходимо отметить, данные муниципальные нормативно-правовые акты являются основными нормативными регуляторами правотворческих отношений, возникающих при реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества.

²⁵⁷ Бялкина Т.М. Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении: теория и практика // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 2.

По мнению Э.С. Агабекян, муниципальные правовые акты характеризуются всеми свойствами правовых актов и представляют собой их разновидность, но имеют специфический характер, что обусловлено тремя факторами: во-первых, различиями в содержании вопросов, разрешаемых государством и местным самоуправлением; во-вторых, различиями в юридической природе актов государства и муниципальных образований; наконец, различиями в процедуре принятия решения.²⁵⁸

Анализируя положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, следует отметить, что в отношении основных результатов правотворческой деятельности используются различные термины, такие как муниципальный правовой акт, муниципальный нормативный правовой акт, нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования. Данное обстоятельство порождает проблемы как в сфере толкования норм закона, так и в сфере правоприменения. Понятие муниципальный правовой акт охватывает такие термины как муниципальный нормативный правовой акт и муниципальный индивидуальный (правоприменительный) правовой акт. Данные правовые акты являются основными результатами таких форм деятельности органов местного самоуправления как правотворческая и правоприменительная. Разделение и выделение, данных понятий в законе, на наш взгляд, необходимое условие направленное на разграничение полномочий в сфере правотворчества и правоприменения.

На основании ст.43 Федерального закона № 131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме; нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Рассмотрим каждую группу. Устав муниципального образования представляет собой определенный вид правового акта в системе нормативных актов Российской Федерации. Его главная задача состоит в создании условий для укрепления государственности и развития институтов гражданского общества в соответствующем муниципальном образовании. Устав муниципального образования выступает связующим звеном, посредством которого конституционные установления и нормы законодательства Российской Федерации и ее субъектов трансформируются в положения нормативных актов муниципальных образований, что является важным условием единства правовой системы страны.²⁵⁹

Федеральный закон № 131-ФЗ в соответствии со ст. 4 определяет устав муниципального образования в качестве основы местного самоуправления, а также на основании п. 1 ст. 43 устанавливает его в качестве одного из элементов местного самоуправления, который разрабатывается, принимается, регистрируется в порядке, установленном ст. 43 указанного Закона. В ч. 2 ст. 43 подчеркивается значимость устава муниципального образования, определяя его актом высшей юридической силы. Особенность устава муниципального образования заключается в субъекте его принятия. Так, законодатель устанавливает, что устав муниципального образования принимается либо населением, либо представительным органом местного самоуправления. Анализ уставов муниципальных образований Орловской области позволяет сделать вывод о том, что все они были приняты представительным органом муниципального образования. Например, Устав города Орла принят 22 июня 2005 года постановлением Орловского городского Совета народных депутатов № 72/753-ГС. Одним из немногих является Устав города Челябинска, принятый на городском референдуме 17 декабря 1995 года, что, по мнению И.В. Выдрина и Н.С. Бондаря, в большей степени соответствует самой

²⁵⁸ Агабекян Э.С. Муниципальные правовые акты: понятие и правовая природа // Вестник ТГУ. 2009. № 12.

²⁵⁹ Шкуратова Т.П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25 (206).

природе местного самоуправления, последовательной реализации конституционного принципа самостоятельного решения гражданами вопросов местного значения.²⁶⁰

Кроме того, Ю.С. Яичникова выделяет следующие характеристики устава муниципального образования: устав является актом учредительного характера, посредством которого придается правовой статус фактически сложившимся или складывающимся отношениям по самоуправлению местного сообщества; регулирует отношения, затрагивающие все стороны жизни муниципального образования; является основой для дальнейшего нормотворчества; характеризуется особым порядком принятия, а также внесения изменений и дополнений; является одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию самостоятельности местного самоуправления; самодостаточен, т.е. включает все нормы, необходимые в практике решения вопросов местного значения.²⁶¹

Также необходимо отметить, что устав муниципального образования на основании Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» подлежит обязательной государственной регистрации. Государственная регистрация имеет юридическое значение, поскольку влечет правовые последствия для устава муниципального образования. Согласно части 6 статьи 44 Федерального закона 131-ФЗ устав муниципального образования вступает в силу после его государственной регистрации и опубликования (обнародования).

Несмотря на то, что порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований получил законодательное закрепление, на практике возникают проблемы, связанные как с противоречием норм федерального законодательства, так и наличием в них пробелов. Данное положение усложняет реализацию законодательных предписаний, вызывает споры и оказывает негативное влияние на развитие местного самоуправления в целом.

Анализ деятельности территориальных органов уполномоченного федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований показал, что на практике возникают проблемы, связанные с несоответствием норм Федерального закона о регистрации уставов муниципальных образований и Федерального закона № 131-ФЗ. Качество уставов муниципальных образований достаточно низкое, следствием чего является отказ в государственной регистрации.²⁶² Типичными нарушениями законодательства при регистрации уставов муниципальных образований, по мнению Б.Б. Казака и А.В. Розова являются: несвоевременное внесение изменений в действующие уставы, пропуск сроков подготовки и принятия муниципальных правовых актов для реализации федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации, несвоевременное представление главами муниципальных образований сведений об источниках и датах официального опубликования (обнародования) уставов муниципальных образований после государственной регистрации.²⁶³

Ко второй группе муниципальных правовых актов относятся нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования. В п. 3 ст. 43 Федерального закон устанавливает, что представительный орган местного самоуправления принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции. Данные решения подлежат опубликованию, после которого вступают в законную силу. В данной группе можно выделить нормативные акты, принимаемые представительными орга-

²⁶⁰ Выдрин И. В. Муниципальное право России. М., 2004. С. 107. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.

²⁶¹ Яичникова Ю.С. Юридическая природа и особенности муниципальных правовых актов // Современное право. 2009. № 2.

²⁶² Онохова В.В., Шкуропат Е.А. Государственная регистрация уставов муниципальных образований: некоторые проблемы совершенствования правового регулирования // Академический юридический журнал. 2009. № 38.

²⁶³ Казак Б.Б., Розов А.В. Актуальные проблемы организационно-правового обеспечения государственной регистрации уставов муниципальных образований // Закон и право. 2013. № 1.

нами муниципального образования по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, иногда называемые вспомогательными: регламент, программы, положения, правила, инструкции.

Программа является правовым документом, который утверждает орган или должностное лицо местного самоуправления, и содержит в себе определяющий механизмы достижения конкретных целей развития отдельных сфер, отраслей и территорий муниципального образования. В числе программ, утверждаемых представительным органом муниципального образования, наиболее значимыми являются программы, регулирующие экономическое и социальное развитие (например, долгосрочная городская целевая программа «Развитие муниципальной системы образования города Орла на 2011 – 2015 годы» (утв. постановлением администрации города Орла от 08.08.2011 № 2436), Долгосрочная муниципальная целевая программа «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в городе Орле на 2012 – 2015 годы» (утв. постановлением администрации города Орла от 24.10.2011 № 3313), Долгосрочная муниципальная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в городе Орле на 2011 – 2015 годы» (Утв. постановлением администрации города Орла от 20.07.2011 № 2253).²⁶⁴

Положение – это нормативный правовой акт, детально регламентирующий правовой статус, организацию, порядок деятельности муниципальных органов, организаций и учреждений или системы однородных органов, учреждений, организаций, а также определяющий их взаимоотношения с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами. Например, Положение об Управлении социальной политики администрации города Орла, утвержденное постановлением администрации города Орла от 30.12.2010 г. № 4467.

Правила – обычно правовой документ, утверждаемый органами и должностными лицами местного самоуправления, определяющий порядок организации какого-либо вида деятельности. Например, Правила землепользования и застройки городского округа «Город Орел», утвержденные решением Орловского городского Совета народных депутатов от 30.10.2008 года № 38/616-ГС.²⁶⁵

Инструкция – правовой документ, принимаемый должностными лицами местного самоуправления для внутреннего пользования на основе и во исполнение правовых актов местного самоуправления, содержащий указания в адрес отдельных категорий или конкретных лиц по решению некоторых вопросов местного значения.²⁶⁶

В числе нормативных актов местного самоуправления необходимо выделить регламент представительного органа муниципального образования, являющийся нормативно-правовым актом, касающийся внутренней работы представительного органа, основным направлением деятельности которого является реализация правотворческих полномочий.

В конституционном праве понятие «регламент» традиционно используется для наименования такого источника конституционного права, которым устанавливаются правила деятельности законодательного (представительного) органа власти. Регламенты устанавливают порядок подготовки, внесения и рассмотрения законопроектов и иных нормативных правовых актов, порядок формирования органов законодательной власти, порядок голосования, вопросы организации внутренней структуры представительного органа (порядок формирования и функционирования комитетов и комиссий) и некоторые другие вопросы.²⁶⁷ Дефиниция «регламент» может использоваться как в широком, так и в узком смысле.

²⁶⁴ Официальный сайт администрации города Орла [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.orel-adm.ru>

²⁶⁵ Правила землепользования и застройки городского округа «Город Орел» от 30.10.2008 года № 38/616-ГС // www.orel-adm.ru

²⁶⁶ Мирзалиев Р.Н. Правовые акты органов местного самоуправления // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2010. № 1 (19).

²⁶⁷ Луценко Е.С. Нормативная основа правотворчества субъектов Российской Федерации (по материалам Южного федерального округа) // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство; право и управление. 2010. № 4.

В широком смысле под регламентном понимается вся совокупность правил работы законодательного (представительного) органа и включает все нормы, которые относятся к внутреннему функционированию данного органа независимо от их правового источника и уровня юридической силы. В узком смысле термин «регламент» трактуется как принимаемый самим законодательным (представительным) органом единый кодифицированный юридический акт, регламентирующий их внутреннюю жизнь, и, как правило, прямо называемый регламент.²⁶⁸ По нашему мнению, регламент представительных органов муниципального образования необходимо рассматривать именно в узком смысле. Законодатель не включил регламент представительного органа муниципального образования в систему муниципальных правовых актов. На основании п.3 ст.43 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган местного самоуправления может принимать только решения, данные положения свидетельствуют о необходимости дополнительного утверждения регламента муниципальным правовым актом и форма его четко определена – решение представительного органа. Однако анализ различных регламентов представительного органа муниципального образования показал, что регламенты принимаются другими видами правовых актов. В качестве примера можно привести регламент Орловского городского Совета народных депутатов, утвержденный постановлением Совета народных депутатов города Орла от 20 декабря 2005 г. № 79/853-ГС²⁶⁹ или Советом депутатов муниципального образования Аскизского района принято постановление от 24.02.2011 № 48 «О Регламенте Совета депутатов Аскизского района».²⁷⁰ Что свидетельствует о противоречии федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

А.А. Уваров выделяет следующие правотворческие полномочия представительного органа муниципального образования: принятие устава муниципального образования; утверждение местного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.²⁷¹

Федеральный закон № 131-ФЗ на основании ст.ст. 46,47,48 определяет правотворческие полномочия представительного органа муниципального образования в сфере подготовки муниципальных правовых актов, вступлению в силу муниципальных правовых актов и полномочия в сфере отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия. Закон не устанавливает полномочия представительного органа местного самоуправления по порядку обсуждения и принятия муниципального правового акта и регламента. Отсутствуют минимальные базовые требования к его (регламенту) содержанию. Содержатся только лишь рамочные положения в отношении принятия устава муниципального образования. Таким образом, предлагаем, дополнить главу 7 Федерального закона № 131 - ФЗ ст. 46.1 «Принятие и изменение муниципальных нормативных правовых актов».

1. Принятие и изменение муниципальных нормативных правовых актов осуществляется в процедурном порядке депутатами представительного органа и должностным лицом исполнительного органа муниципального образования, а в случае отсутствия представительного органа муниципального образования в порядке, предусмотренном ст. 25 и 25.1 настоящего Федерального закона.

2. Правотворческие полномочия представительного и исполнительного органов местного самоуправления определяются положениями настоящего Федерального закона, другими Федеральными законами, субъекта Федерации, уставом муниципального образования и регламентом представительного органа местного самоуправления.

²⁶⁸ Королева И.Н. К вопросу о понятии парламентского регламента // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1.

²⁶⁹ Регламент Орловского городского Совета народных депутатов от 20.12.2005г. № 79/853-ГС Ф3 // СПС «Консультант Плюс»

²⁷⁰ Постановление Совета депутатов муниципального образования Аскизский район от 24.02.2011 № 48 «О Регламенте Совета депутатов Аскизского района» (с послед. изм.)// СПС «Консультант Плюс»

²⁷¹ Уваров А.А. Теоретические аспекты правового регулирования предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления // Вестник ОГУ. 2008. № 6 (88).

В связи с отсутствием данного положения в проанализированных нами регламентах обнаружены две тенденции: либо стремление к всеобъемлющему регулированию реализации полномочий представительного органа, либо недостаток регулирования данного процесса (см. приложение 1). Например, регламент Орловского городского совета народных депутатов, утвержденный постановлением совета народных депутатов города Орла от 20 декабря 2005 г. № 79/853-ГС²⁷² отличается явным дисбалансом политического и правового начала. В регламенте содержится восемь статей, посвященных вопросам взаимодействия представительного органа с мэром и с администрацией города, тогда как порядок отмены и обнародования муниципальных правовых актов не установлен вовсе. Или регламент представительного органа сельского поселения, утвержденный решением представительного органа муниципального образования сельское поселение, образованное в границах Соколовского сельского округа Зуевского района Кировской области от 08.11.2005 № 1/1 содержит статьи посвященные правому статусу депутата представительного органа, которые дублируют положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основании вышеизложенного считаем, что регламент представительного органа местного самоуправления должен содержать такие структурные компоненты как полномочия представительного органа муниципального образования по подготовке, по обсуждению и принятию, по вступлению в силу и полномочия в сфере отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия. В связи с чем, предложен модельный регламент представительного органа местного самоуправления. Закрепление обязанности представительного органа муниципального образования прописывать вышеобозначенные полномочия в регламенте, требует формальной определенности правотворческих полномочий представительного органа в уставе муниципального образования.

Таким образом, в Федеральный закон № 131-ФЗ необходимо внести изменение в ст.44. Устав муниципального образования в отношении 1 п. абз. 6 и закрепить его в следующем виде: 1. Уставом муниципального образования должны определяться:

б) правотворческие полномочия органов местного самоуправления, а так же виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования), вступления в силу муниципальных правовых актов и порядок их отмены.

Однако необходимо отметить, что, несмотря на признание законодателем права представительного органа муниципального образования издавать нормативно-правовые акты, существует ограничение этой компетенции. В ч. 3 ст. 43 Федерального закона. № 131-ФЗ закреплен круг вопросов, по которым представительный орган местного самоуправления может принимать нормативные акты, а именно: представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что в остальных случаях правотворческая компетенция представительного органа муниципального образования должна реализовываться другими органами местного самоуправления, следовательно, к третьей группе рассматриваемых актов, относятся правовые акты главы муниципального образования. Это постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. В ч. 7 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ закреп-

²⁷² Регламент Орловского городского Совета народных депутатов от 20.12.2005г. № 79/853-ГС ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

лено, что должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Правотворческая компетенция главы муниципального образования будет рассмотрена в разделе об особенностях реализации правотворческих полномочий исполнительными органами муниципального образования.

Особенностью правотворческой деятельности представительного органа муниципального образования является его право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для анализа участия представительного органа муниципального образования в законодательном процессе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации в первую очередь необходимо определить, что понимается под законодательной инициативой.

Закон Орловской области 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ «О нормотворчестве и нормативно-правовых актах Орловской области» под законодательной инициативой понимает официальное внесение проекта закона субъектом права законодательной инициативы, влекущее за собой обязанности рассмотреть, а также принять либо отклонить внесенный проект закона области с приложением необходимых документов.²⁷³

На наш взгляд, любое субъективное право связано с рядом определенных правомочий, правоприязаний и правотребований. В связи с чем, представляется интересной точка зрения С.В. Бошно, в которой устанавливается совокупность полномочий субъекта права законодательной инициативы: возможность внести проект закона по любому вопросу (с учетом установленных ограничений); возможность требовать рассмотрения своей инициативы в законодательном органе и принимать участие в обсуждении проекта, в том числе давать пояснения по его содержанию; возможность отозвать проект.²⁷⁴

Таким образом, право законодательной инициативы можно определить, как правовую возможность органа местного самоуправления внести формализованное законодательное предложение, участвовать в его обсуждении, а при необходимости отозвать, которая обеспечивается обязанностью законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации рассмотреть, принять или отклонить данный законопроект.

Региональными законодателями установлены весьма обширные как по количеству, так и по составу перечни субъектов права законодательной инициативы. Н.Т. Леоненко на основании сопоставительного анализа соответствующих норм конституций (уставов) субъектов РФ пришла к выводу, что право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе подразделяется на абсолютное – право высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносить законопроект по любому вопросу; универсальное – право внесения законопроекта по любому вопросу, за исключением прерогатив высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), и связанное, которое, в свою очередь, подразделяется на специальное – право внесения законопроекта по вопросам собственного ведения и исключительное – право на внесение законопроекта только по конкретным вопросам²⁷⁵. Например, правом законодательной инициативы в Совете народных депутатов Орловской области в соответствии с Уставом Орловской области наделены губернатор области, депутаты областного Совета народных депутатов, Президиум, комитеты, фракции и депутатские группы областного Совета народных депута-

²⁷³ Закон Орловской области от 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ «О нормотворчестве и нормативно-правовых актах Орловской области» // СПС «Консультант Плюс»

²⁷⁴ Бошно С. В. Законодательная инициатива в Государственной Думе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997.

²⁷⁵ Леоненко Н.Т. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012.

тов, представительные органы местного самоуправления, расположенные на территории области.²⁷⁶

В некоторых субъектах право законодательной инициативы помимо представительного органа муниципального образования предоставлено и главам муниципального образования. В качестве примера можно привести Устав Ростовской области от 19 апреля 1996 года, где в статье 46 определено, что право законодательной инициативы в Законодательном собрании Ростовской области принадлежит депутатам Законодательного собрания Ростовской области, Губернатору Ростовской области, Правительству Ростовской области, прокурору Ростовской области, представительным органам муниципальных образований, главам муниципальных образований, совету Федерации профсоюзов Ростовской области.²⁷⁷

В Ульяновской области право законодательной инициативы помимо представительного органа муниципальных образований Ульяновской области закреплено и за Советом муниципальных образований Ульяновской области, однако статья 6 гласит, что предложения о поправках к настоящему Уставу либо о принятии Устава Ульяновской области могут вноситься в Законодательное собрание Ульяновской области губернатором Ульяновской области, а также группой депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного собрания Ульяновской области.²⁷⁸ Таким образом, можно отметить ограничение права законодательной инициативы представительного органа муниципального образования по внесению изменений в Устав Ульяновской области.

Помимо Ульяновской области право законодательной инициативы принадлежит некоммерческим организациям, в частности Совету (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области. Также право законодательной инициативы в Законодательном собрании Оренбургской области принадлежит представительным органам местного самоуправления, главам муниципальных районов и городских округов.²⁷⁹ Указанное положение Устава (Основного закона) Оренбургской области свидетельствует о том, что в данном субъекте Российской Федерации местному самоуправлению уделяется значительное внимание, так как правом законодательной инициативы обладает каждое муниципальное образование любого уровня.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе №131 - ФЗ вопрос участия представительного органа муниципального образования в реализации права законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации не регламентируется. Однако в статье 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено, что право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Также определено, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.²⁸⁰

²⁷⁶ Устав Орловской области от 26 февраля 1996 года // СПС «Консультант Плюс».

²⁷⁷ Устав Ростовской области от 19 апреля 1996 года // СПС «Консультант Плюс».

²⁷⁸ Устав Ульяновской области от 19 мая 2005 года № 31/311 // СПС «Консультант Плюс».

²⁷⁹ Устав (Основной закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ // СПС «Консультант Плюс».

²⁸⁰ Федеральный закон от 06 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Следовательно, можно сделать вывод о том, что определение круга субъектов законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации отдан депутатам этого органа государственной власти.

Данный подход можно считать обоснованным с той позиции, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации решает этот вопрос с учетом сложившейся специфики организации работы на местах, но в обязательном порядке право законодательной инициативы представительного органа местного самоуправления на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должно быть зафиксировано и в Федеральном законе №131 – ФЗ, а именно ст. 35 «Представительный орган муниципального образования» необходимо дополнить пунктом 9.1.

«9.1. Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правом законодательной инициативы, вносимой в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации. Порядок реализации данного права определяется федеральными законами, законами субъектов федерации и уставами муниципальных образований».

Таким образом, необходимость правового закрепления механизма инициирования будет способствовать созданию эффективной системы взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Участие представительного органа муниципального образования в законотворческом процессе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации посредством права законодательной инициативы способствует снижению конфликтности интересов между различными уровнями власти. Так же очевидно, что право законодательной инициативы направленно на создание более совершенной системы законодательства, так как при его обеспечении становится возможным восполнить имеющиеся пробелы и разрешить правовые коллизии в действующем законодательстве.

На основании изложенного, можно заключить, что общими проблемами, на фоне которых осуществляют свою деятельность представительные органы местного самоуправления являются: 1) наличие множества отраслевых законов, 2) бланкетный характер статей нормативно-правовых актов, регулирующих правотворческую деятельность органов местного самоуправления, 3) недостаток нормативной регламентации правотворческих полномочий в действующих нормативных правовых актах (как в Федеральных законах, законах субъектов Федерации, так в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов местного самоуправления), 4) типичные нарушения законодательства при принятии и регистрации муниципальных нормативных правовых актов, связанные с некачественным обеспечением правотворческих полномочий органами местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 06 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
2. Устав Орловской области от 26 февраля 1996 года // СПС «Консультант Плюс».
3. Устав Ростовской области от 19 апреля 1996 года // СПС «Консультант Плюс».
4. Устав Ульяновской области от 19 мая 2005 года № 31/311 // СПС «Консультант Плюс».
5. Устав (Основной закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ // СПС «Консультант Плюс».
6. Закон Орловской области от 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ «О нормотворчестве и нормативно-правовых актах Орловской области» // СПС «Консультант Плюс»
7. Постановление Совета депутатов муниципального образования Аскизский район от 24.02.2011 № 48 «О Регламенте Совета депутатов Аскизского района» (с послед. изм.)// СПС «Консультант Плюс»
8. Регламент Орловского городского Совета народных депутатов от 20.12.2005г. № 79/853-ГС ФЗ // СПС «Консультант Плюс»

9. Правила землепользования и застройки городского округа «Город Орел» от 30.10.2008 года № 38/616-ГС // www.orel-adm.ru
10. Агабекян Э.С. Муниципальные правовые акты: понятие и правовая природа // Вестник ТГУ. 2009. № 12.
11. Бошно С. В. Законодательная инициатива в Государственной Думе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997.
12. Бялкина Т.М. Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении: теория и практика // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 2.
13. Выдрин И. В. Муниципальное право России. М., 2004. С. 107. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.
14. Ермаков В.Г., Лоторев Е.Н. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: Монография. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2004.
15. Земченков М.Ф. Субъекты народовластия в системе местного самоуправления: политико-правовое участие // Философия права. 2010. № 1.
16. Ирхин И.В. Конституционное измерение сознания народа – фундаментальная основа представительной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8.
17. Казак Б.Б., Розов А.В. Актуальные проблемы организационно-правового обеспечения государственной регистрации уставов муниципальных образований // Закон и право. 2013. № 1.
18. Королева И.Н. К вопросу о понятии парламентского регламента // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1.
19. Леоненко Н.Т. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012.
20. Луценко Е.С. Нормативная основа правотворчества субъектов Российской Федерации (по материалам Южного федерального округа) // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство; право и управление. 2010. № 4.
21. Мирзалиев Р.Н. Правовые акты органов местного самоуправления // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2010. № 1 (19).
22. Онохова В.В., Шкурюпат Е.А. Государственная регистрация уставов муниципальных образований: некоторые проблемы совершенствования правового регулирования // Академический юридический журнал. 2009. № 38.
23. Турищев С.В. Реализация идей представительной демократии в процессе формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Философия права. 2007. № 2.
24. Уваров А.А. Теоретические аспекты правового регулирования предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления // Вестник ОГУ. 2008. № 6 (88).
25. Шкуратова Т.П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25 (206).
26. Яичникова Ю.С. Юридическая природа и особенности муниципальных правовых актов // Современное право. 2009. № 2.

Смирнова Юлия Михайловна
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»
Старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
Тел.: (4862) 41-50-88
E-mail: konst-kafedra@mail.ru

YU.M. SMIRNOVA

LEGAL REGULATION OF THE POWERS OF REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SPHERE OF LAW-MAKING

The analysis lead by the author has shown, that concerning the basic results of creativity of legal certificates various terms, such as « the municipal legal certificate », « the municipal normative legal certificate », « the normative legal certificate of a representative body of municipal formation » are used. The given circumstance generates problems both in sphere of interpretation of norms of the law, and in sphere of application. It is offered to differentiate the given concepts of the law that would promote differentiation of powers of bodies in sphere of creativity and application.

Keywords: local self-management, creativity of laws, powers.

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy zakon ot 06 oktyabrya 1999 № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii» // SPS «Konsultant Plyus».
2. Ustav Orlovskoy oblasti ot 26 fevralya 1996 goda // SPS «Konsultant Plyus».
3. Ustav Rostovskoy oblasti ot 19 aprelya 1996 goda // SPS «Konsultant Plyus».
4. Ustav Ulyanovskoy oblasti ot 19 maya 2005 goda № 31/311 // SPS «Konsultant Plyus».
5. Ustav (Osnovnoy zakon) Orenburgskoy oblasti ot 20 noyabrya 2000 g. № 724/213-OZ // SPS «Konsultant Plyus».
6. Zakon Orlovskoy oblasti ot 15 aprelya 2003 goda № 319-OZ «O normotvorchestve i normativno-pravovykh aktakh Orlovskoy oblasti» // SPS «Konsultant Plyus»
7. Postanovleniye Soveta deputatov munitsipalnogo obrazovaniya Askizskiy rayon ot 24.02.2011 № 48 «O Reglamente Soveta deputatov Askizskogo rayona» (s posled. izm.)// SPS «Konsultant Plyus»
8. Reglament Orlovskogo gorodskogo Soveta narodnykh deputatov ot 20.12.2005g. № 79/853-GS FZ // SPS «Konsultant Plyus
9. Pravila zemlepolzovaniya i zastroyki gorodskogo okruga «Gorod Orel» ot 30.10.2008 goda № 38/616-GS // www.orel-adm.ru
10. Agabekyan E.S. Munitsipalnyye pravovyye akty: ponyatiye i pravovaya priroda // Vestnik TGU. 2009. № 12.
11. Boshno S. V. Zakonodatel'naya initsiativa v Gosudarstvennoy Dume. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 1997.
12. Byalkina T.M. Sootnosheniye predstavitel'noy i neposredstvennoy demokratii v mestnom samo-upravlenii: teoriya i praktika // Vestnik VGU. Seriya: Pravo. 2010. № 2.
13. Vydrin I. V. Munitsipalnoye pravo Rossii. M., 2004. S. 107. Bondar N.S. Mestnoye samoupravleniye i konstitutsionnoye pravosudiye: konstitutsionalizatsiya munitsipalnoy demokratii v Rossii. M., 2008.
14. Ermakov V.G., Lotorev Ye.N. Konstitutsionno-pravovoy status subyektov Rossiyskoy Federatsii: Monografiya. Yelets: YeGU im. I.A. Bunina, 2004.
15. Zemchenkov M.F. Subyekty narodovlastiya v sisteme mestnogo samoupravleniya: politiko-pravovoye uchastiye // Filosofiya prava. 2010. № 1.
16. Irkhin I.V. Konstitutsionnoye izmereniye soznaniya naroda – fundamental'naya osnova predstavitel'noy demokratii // Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye. 2009. № 8.
17. Kazak B.B., Rozov A.V. Aktualnyye problemy organizatsionno-pravovogo obespecheniya gosudarstvennoy registratsii ustavov munitsipalnykh obrazovaniy // Zakon i pravo. 2013. № 1.
18. Koroleva I.N. K voprosu o ponyatii parlamentskogo reglamenta // Aktualnyye problemy rossiyskogo prava. 2007. № 1.
19. Leonenko N.T. Konstitutsionno-pravovyye osnovy vzaimodeystviya organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii v zakonodatel'nom protsesse. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Chelyabinsk, 2012.
20. Lutsenko Ye.S. Normativnaya osnova pravotvorchestva subyektov Rossiyskoy Federatsii (po materialam Yuzhnogo federal'nogo okruga) // Nauka i obrazovaniye: khozyaystvo i ekonomika, predprinimatel'stvo; pravo i upravleniye. 2010. № 4.
21. Mirzaliyev R.N. Pravovyye akty organov mestnogo samoupravleniya // Vestnik Kaliningradskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2010. № 1 (19).
22. Onokhova V.V., Shkuropat Ye.A. Gosudarstvennaya registratsiya ustavov munitsipalnykh obrazovaniy: nekotoryye problemy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya // Akademicheskij yuridicheskij zhurnal. 2009. № 38.
23. Turishchev S.V. Realizatsiya idey predstavitel'noy demokratii v protsesse formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii // Filosofiya prava. 2007. № 2.
24. Uvarov A.A. Teoreticheskiye aspekty pravovogo regulirovaniya predmetov vedeniya i polnomochiy organov mestnogo samoupravleniya // Vestnik OGU. 2008. № 6 (88).
25. Shkuratova T.P. Ponyatiye i priznaki ustava munitsipalnogo obrazovaniya // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 25 (206).
26. Yaichnikova Yu.S. Yuridicheskaya priroda i osobennosti munitsipalnykh pravovykh aktov // Sovremennoye pravo. 2009. № 2

Smirnova Yulia Mikhailovna

State University ESPC

Senior lecturer

constitutional and municipal law

Phone: (4862) 41-50-88

E-mail: konst-kafedra@mail.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.481.41

А.И. ДИХТЯР, Т.А. ВЕРОВСКАЯ, А.Ю. ШИКУЛА

ЕДИНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ОГРАНИЧЕНИЯ ИНОСТРАННОГО КОММЕРЧЕСКОГО ПРИСУТСТВИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

По результатам анализа авторы делают вывод, что в условиях экономической интеграции страны–участницы ЕЭП вынуждены на первом этапе взаимодействия устанавливать ряд ограничений для иностранного коммерческого присутствия на своих территориях, чтобы интеграция проходила наименее болезненно и безопасно для Сторон.

***Ключевые слова:** Единое экономическое пространство (ЕЭП), ограничения, иностранное коммерческое присутствие, территория России, международное Соглашение.*

В связи с заключением Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан в 2010 году Соглашений, формирующих Единое экономическое пространство (далее – ЕЭП), большинство которых вступило в силу с 1 января 2012г., актуальным является вопрос об ограничениях иностранного коммерческого присутствия на территориях Сторон. Единое экономическое пространство – это экономическая интеграция на постсоветском пространстве трёх государств. Базовыми принципами создания ЕЭП являются четыре свободы: свобода торговли товарами, услугами, свобода передвижения финансового и человеческого капитала. Вместе с тем, все государства – участники ЕЭП при заключении Соглашения «О торговле услугами и инвестициях в государствах – участниках Единого экономического пространства» от 09.12.2010 г. (далее – Соглашение) в национальных перечнях, прилагаемых к Соглашению, оговорили по анализируемой проблеме соответствующие ограничения.²⁸¹ Национальные перечни предусматривают две группы ограничений: *во – первых*, в отношении учреждения и (или) деятельности иностранных лиц на территории государства – участника ЕЭП (статья 3, Приложение 4 к Соглашению) и *во- вторых*, в отношении режима торговли услугами для иностранных лиц на территории государства – участника ЕЭП (статья 9, Приложение 3 к Соглашению).

Участие России в ЕЭП и вводимые ею национальными перечнями ограничения требуют достаточно пристального рассмотрения, поскольку Российская Федерация является одним из наиболее экономически развитых государств, входящих в состав ЕЭП.

Экономической основой любой коммерческой деятельности на территории государства являются земля и недра. Поэтому изначально рассмотрим основные запреты и ограничения прав иностранных лиц на эти объекты. Национальные перечни Российской Федерации предусматривают следующие запреты и ограничения на природные объекты: 1) запрещается иностранная собственность на земельные участки сельскохозяйственного назначения и земли приграничных территорий; 2) иностранная собственность на земельные участки других типов земель может быть ограничена; 3) российские компании, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранного участия составляет более 50 процентов, могут владеть земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве аренды; 4) срок

* Исследования проводятся по гранту в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно – педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы, Соглашение № 14.В37.21.0557.

²⁸¹ Соглашение от 09.12.2010 г. «О торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства». Соглашение ратифицировано Российской Федерацией Федеральным законом от 11.07.2011 г. № 181-ФЗ // Российская газета. №153.

аренды земельных участков иностранными лицами не может превышать 49 лет; 5) операции с землями традиционного проживания и осуществления экономической деятельности коренных малочисленных народов и малых этнических групп и с земельными участками, находящимися на приграничных территориях и на иных установленных особо территориях Российской Федерации, могут быть ограничены или запрещены национальными нормативно-правовыми актами.

Российская Федерация сохраняет приоритетное право за своими гражданами и юридическими лицами на пользование животным миром на своей территории или акватории, а также оставляет за собой возможность введения ограничений на использование континентального шельфа (Приложение 4, поз.20-21). Россия фактически не допускает иностранных лиц к добыче алмазов, оставляет за собой монопольное право использования такого стратегического ресурса как газ (Приложение 4, поз.9,18).

Национальные перечни Российской Федерации (Приложения 3 и 4) предусматривают для иностранных лиц ограничения относительно учреждения и (или) деятельности хозяйствующих субъектов и оказания услуг в отдельных секторах экономики. Так, *ряд ограничений касается открытия на территории России кредитных организаций с иностранными инвестициями и банков-нерезидентов*, основанием ограничений является действующее российское законодательство в этой сфере. *Во-первых*, требуется предварительное получение разрешения Банка России на создание подобной кредитной организации. При выдаче разрешения учитывается уровень использования квоты участия иностранного капитала в банковской системе Российской Федерации, а также финансовое положение и деловая репутация учредителей-нерезидентов. Под кредитными организациями с иностранными инвестициями понимаются кредитные организации-резиденты, уставный капитал которых сформирован с участием средств нерезидентов независимо от их доли в уставном капитале. *Во-вторых*, необходимо получение лицензии на осуществление банковских операций. Банк России прекращает выдачу лицензий на осуществление банковских операций банкам с иностранными инвестициями при достижении квоты, установленной российским законодательством. *В-третьих*, для подобных организаций устанавливаются требования к исполнительным органам и работникам. Если лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа российской кредитной организации, является иностранным гражданином или лицом без гражданства, коллегиальный исполнительный орган такой кредитной организации не менее чем на пятьдесят процентов должен быть сформирован из граждан Российской Федерации. Количество работников - граждан Российской Федерации должно составлять не менее семидесяти пяти процентов от общего количества работников российской кредитной организации с иностранными инвестициями.

Определенные ограничения национальными перечнями предусмотрены относительно деятельности иностранных лиц в страховом секторе экономики, базирующиеся, в основном, на действующем законодательстве. *Во-первых*, если размер (квота) участия иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций превышает 25 процентов, орган страхового надзора прекращает выдачу лицензий на осуществление страховой деятельности страховым организациям, являющимся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам (основным организациям) либо имеющим долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 процентов. *Во-вторых*, страховая организация обязана предварительно получить разрешение органа страхового надзора на увеличение размера своего уставного капитала за счет средств иностранных инвесторов и (или) их дочерних обществ, на отчуждение в пользу иностранного инвестора (в том числе на продажу иностранным инвесторам) своих акций (долей в уставном капитале). Российские акционеры (участники) должны получить предварительное разрешение на отчуждение принадлежащих им акций (долей в уставном капитале) страховой организации в пользу иностранных инвесторов и (или) их дочерних обществ. Особо оговариваются ограничения в отношении страховых организаций стран, являющихся членами ВТО и Европейского союза (Приложение 4, поз.4).

Россия вводит ограничения только относительно некоторых видов страхования. Страховые организации, являющиеся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам (основным организациям) либо имеющие долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 процентов, не могут осуществлять в Российской Федерации страхование жизни, обязательное страхование, обязательное государственное страхование, имущественное страхование, связанное с осуществлением поставок или выполнением подрядных работ для государственных нужд, а также страхование имущественных интересов государственных и муниципальных организаций. Кроме того, не допускается на территории России страховое посредничество при заключении и распределении страховых контрактов от имени иностранных страховщиков.

Если оценивать подходы государства относительно разрешения вопросов, связанных с участием иностранного капитала в авиационной деятельности, то *Россия вводит дополнительные ограничения относительно деятельности лиц других Сторон в авиационной деятельности* (Приложение 4, поз.28). Участие иностранного капитала в авиационной организации, осуществляющей деятельность по разработке, производству, испытаниям, ремонту и (или) утилизации авиационной техники, допускается при условии, если доля участия иностранного капитала составляет менее 25 процентов уставного капитала авиационной организации, или по решению Президента Российской Федерации. Руководителем и входящими в органы управления такой организации могут быть только граждане Российской Федерации. Иное может быть определено только решением Президента РФ.

В отношении же иных авиационных организаций допускается доля участия иностранного капитала не более 49 процентов уставного капитала. При этом руководитель должен быть гражданином Российской Федерации, количество иностранных граждан в руководящем органе не может превышать одну треть состава руководящего органа. Иностранным авиационным предприятиям разрешается открывать свои представительства на территории Российской Федерации в соответствии с российским законодательством и (или) международными договорами Российской Федерации.

Вопросы ЖКХ Россия решает подобно другим странам-участницам Соглашения (Приложение 4, поз.29). Приложение устанавливает, что договоры на осуществление деятельности в области ЖКХ, водопользования и водоснабжения заключаются с юридическим лицом, а количество таких договоров может быть ограничено в соответствии с местными потребностями.

В принципе по аналогии с другими Сторонами Россия вводит ограничения относительно возможности иностранных лиц работать на территории РФ. Как и все страны, Россия не допускает иностранных лиц к работе в охранной, детективной, кадастровой, космической, образовательной деятельности. Гидом, капитаном, старшим помощником капитана, старшим механиком и радиоспециалистом судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, морским лоцманом может быть только российский гражданин. Страховыми агентами, страховыми брокерами могут являться только российские лица (Приложение 4, поз.13,15,16, 19,34, 36).

Устанавливаются ограничения и для деятельности юристов (Приложение 4, поз. 2,3,12). Например, только гражданин России может осуществлять деятельность нотариуса и патентного поверенного, в отношении же иных аспектов деятельности в данной сфере также устанавливаются ограничения. Адвокаты могут оказывать услуги только через адвокатские бюро и кабинеты, коллегии адвокатов и юридические консультации. Адвокаты иностранных государств не допускаются к оказанию юридической помощи на территории России по вопросам, связанным с государственной тайной РФ. Иностранцы граждане могут приобрести статус адвоката в Российской Федерации, если не обладают таковым в другой стране. Юридические услуги иностранный адвокат может оказывать только по международному частному праву, международному публичному праву и праву государства, в юрисдикции которого персонал поставщика услуг получил квалификацию. Следует отметить, что, в отличие от иных Сторон, фактически только Россия позволяет иностранным лицам заниматься на её

территории адвокатской деятельностью. Конечно, и другие страны-участницы ЕЭП предоставляют возможность иностранным юристам действовать в сфере, например, международного частного права, но только Россия позволяет иностранным гражданам в нашей стране приобрести статус адвоката.

Российская Федерация вводит дополнительные ограничения относительно биржевой торговли и доли участия учредителя или члена биржи в ее уставном капитале (Приложение 3 и Приложение 4, поз 35).

Федеральным законом на территории России *может вводиться государственная монополия* на производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а деятельность, связанная с оборотом наркотических средств и психотропных веществ в части культивирования растений, используемых для производства наркотических средств и психотропных веществ, переработки, производства, распределения и уничтожения наркотических средств и психотропных веществ может осуществляться только государственными унитарными предприятиями (Приложение 3 и Приложение 4, поз.32).

Аналогично правилам, установленным другими Сторонами, *Россия предусматривает возможность введения ограничений для лиц иных Сторон в осуществлении деятельности и операций в сфере ядерной энергетики и обращения с радиоактивными отходами с учетом действующего законодательства* (Приложение 4, поз.14)

В отношении установления порядка предоставления мер государственной поддержки ч.1 ст.3 Соглашения предусматривает, что каждая Сторона предоставляет лицам любой другой Стороны в отношении учреждения и (или) деятельности режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый при аналогичных обстоятельствах своим собственным лицам на своей территории. Вместе с тем, оставляет за Сторонами право установить определенные ограничения в индивидуальных национальных перечнях Сторон (в Приложении 4). С учетом данного положения Россия в национальном перечне предусмотрела, что условия и порядок доступа, включая ограничения такого доступа, к субсидиям и иным мерам государственной поддержки, устанавливаются федеральными, региональными и муниципальными органами власти и применяются в полной мере, несмотря на положения Соглашения (Приложение 4, поз.1). По нашему мнению, по существу приведенное положение предусматривает возможность установления определенных преференций органами государственной власти двух уровней (федеральными и региональными), а также органами местного самоуправления в соответствии с национальным законодательством и в пределах их компетенции. Следует отметить, что правила, установленные уполномоченными органами власти относительно предоставления мер государственной поддержки, обладают приоритетом перед подобными нормами Соглашения, что означает фактическую свободу для России в данном вопросе.

Отметим, что Россия вводит также ряд ограничений, которые не имеют аналогов у других Сторон Соглашения. В частности, *такие ограничения касаются деятельности иностранных лиц на территории закрытых административно – территориальных образований (далее - ЗАТО)*. Деятельность иностранных лиц (юридических лиц, их филиалов и представительств) другой Стороны, российских компаний с иностранным участием, регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве индивидуальных предпринимателей на территории ЗАТО может быть ограничена или запрещена в соответствии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Кроме того, может быть ограничено или запрещено приобретение лицами другой Стороны доли участия в капитале юридических лиц, зарегистрированных на территории ЗАТО (Приложение 4, поз.6).

Национальный перечень России (Приложение 4, поз 5) *предусматривает ограничения и запреты на совершение отдельных сделок*. Так, определен разрешительный порядок совершения сделок, влекущих за собой установление контроля над российскими хозяйственными обществами, осуществляющими хотя бы один из видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, требующий получения разрешения у уполномоченного государственного органа власти на соверше-

ние такой сделки. Для иностранных государств, международных организаций и находящихся под их контролем лиц, в том числе созданных на территории Российской Федерации, такие сделки запрещены. Иностранные инвесторы или группа лиц обязаны представлять в уполномоченный орган информацию о приобретении пяти и более процентов акций таких обществ.

Согласно ст. 5 Соглашения, Стороны не могут вводить ограничения в отношении лиц другой Стороны, которые будут учреждены и действовать на территории данной Стороны, либо в отношении лиц, относительно которых Стороны будут выступать инвесторами, за исключением ограничений, установленных национальными перечнями. *Россия в национальном перечне ввела ряд ограничений для иностранных инвесторов в отношении заключаемых соглашений о разделе продукции.* Так, например, российские юридические лица имеют преимущественное право на участие в работах в качестве подрядчиков, поставщиков, в ином качестве на основании договора с инвестором, в работах, указанных в соглашении о разделе продукции; привлекать на работу инвестор должен преимущественно граждан РФ, количество которых должно составлять не менее 80 % состава от всех привлечённых работников, а иностранных граждан можно привлекать либо на начальных этапах, либо при отсутствии необходимых специалистов-граждан РФ; приобретение необходимого оборудования и материалов для геологического изучения, добычи, переработки и транспортировки полезных ископаемых российского происхождения. При этом стоимость такого оборудования должна быть не менее 70% от общей стоимости приобретённого в каждом календарном году оборудования для реализации работ, предусмотренных соглашением. Инвестору каждый год компенсируются затраты продукцией. Оборудование приобретает статус оборудования российского происхождения, если оно изготовлено российскими юридическими лицами, гражданами РФ на территории России из деталей, которые не менее чем на 50% их стоимости произведены российскими лицами. Подобное правило об оборудовании обязательно должно присутствовать в любом соглашении, в котором предусмотрена добыча полезных ископаемых, их транспортировка и переработка. Но данное правило не распространяется на использование объектов магистрального трубопроводного транспорта, строительство и приобретение которых не предусмотрено соглашением (Приложение 4, поз.23).

Относительно вопроса, связанного с оказанием услуг связи, устанавливается следующее: во-первых, ограничения для Сторон в области оказания курьерских услуг не вводятся только относительно пересылки адресованных бандеролей, посылок, печатной продукции, писем; *во-вторых,* иностранные операторы спутниковой связи могут оказывать услуги лишь фиксированной спутниковой связи для юридических лиц РФ, оказывающих телекоммуникационные услуги; *в-третьих,* иностранные лица не могут осуществлять теле- и радиовещание по каналам, которые действуют на территории более половины субъектов РФ или, если на таковой проживает более половины населения РФ (Приложение 3).

Анализ показал, что в некоторых секторах экономики Россия либо совсем не устанавливает никаких ограничений, либо устанавливает, но такие же, как и другие Стороны. К первым относятся, например, ряд услуг, связанных с предпринимательской деятельностью: услуги по консультационной деятельности в сфере управления, консультационные услуги в области рыболовства, консультационные услуги в научно-технической области (кроме полевых работ), по ремонту и обслуживанию оборудования, по уборке помещений, фотоуслуги, строительные услуги, услуги в области образования, в области охраны окружающей среды (кроме обращения с радиоактивными отходами), услуги в области здравоохранения и социальной помощи, по организации досуга, культурных и спортивных мероприятий и другие. Ко второй группе ограничений можно отнести услуги связи, космические услуги.

Необходимо отметить, что Соглашение предусматривает возможность трудовой миграции и не допускает её ограничения. Конечно, на данном этапе государства-участники ЕЭП в национальных перечнях ограничивают возможность иностранных лиц заниматься некоторыми видами деятельности или же предоставляют своим лицам некоторые преимущества. По мнению некоторых ученых, образование ЕЭП и включение в него большинства стран-доноров нелегальных мигрантов окажет благотворное влияние на экономику России

благодаря сокращению рынка нелегального труда мигрантов и связанных с ним издержек, а также приведёт к возможному увеличению ВВП страны за счёт снижения заработной платы, увеличения роста занятости и увеличения доходов федерального бюджета за счёт налогов.²⁸²

Резюме. Российская Федерация в полной мере воспользовалась предоставленной Соглашением возможностью по введению ограничений для лиц других Сторон. Для того чтобы экономическая интеграция проходила наименее болезненно и безопасно для государств-участниц, они вынуждены на первом этапе своего взаимодействия устанавливать ряд ограничений. Безусловно, ряд ограничений для иностранных лиц, которые касаются стратегических ресурсов, добычи алмазов, земель сельскохозяйственного назначения, а также расположенных на приграничных территориях, территориях закрытых административно-территориальных образований и иных, установленных особо территориях Российской Федерации, достаточно объяснимы. Было бы сложно предположить, что РФ допустит в использование такого стратегического ресурса как газ, который является одним из основных источников её доходов, иностранных лиц. Ещё менее допустимо коммерческое присутствие иностранных лиц на территории ЗАТО – это бы создавало потенциальную угрозу безопасности государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Соглашение от 09.12.2010 г. «О торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства». Соглашение ратифицировано Российской Федерацией Федеральным законом от 11.07.2011 г. № 181-ФЗ // Российская газета. №153.

2. Трудовая миграция в ЕЭП: анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации соглашений в области трудовой миграции СПб, 2012.

Дихтяр Ангелина Ивановна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Кандидат юридических наук, доцент

Профессор кафедры гражданского права и процесса

Тел.: (4862) 41-98-24

E-mail: angelina-44450@mail.ru

Веровская Татьяна Андреевна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

студентка Юридического института

Тел.: 89208133915

E-mail: verovskayatatyana@yandex.ru

Шикла Алексей Юрьевич

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет- УНПК»

студент Юридического института

Тел.: 89208109924

E-mail: Krestonosetz57@yandex.ru

A.I. DIKHTYAR, T.A. VEROVSKAYA, A.U. SHIKULA

THE COMMON ECONOMIC SPACE: THE RESTRICTIONS OF FOREIGN COMMERCIAL PRESENCE IN THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

According to the analysis the authors conclude that in the context of economic integration of countries-participants of the CES have on the first stage of interaction to establish a number of re-

²⁸²Трудовая миграция в ЕЭП: анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации соглашений в области трудовой миграции – Санкт-Петербург, 2012. С.41.

strictions for foreign commercial presence in their territories for the integration to be the least painful and secure to the Participants.

Keywords: *Common Economic Space (CES), restrictions, foreign commercial presence, the territory of Russia, the international Agreement.*

BIBLIOGRAPHY

1. Soglasheniye ot 09.12.2010 g. «O torgovle uslugami i investitsiyakh v gosudarstvakh - uchastnikakh Yedinogo ekonomicheskogo prostranstva». Soglasheniye ratifitsirovano Rossiyskoy Federatsiyey Federalnym zakonom ot 11.07.2011 g. № 181-FZ // Rossiyskaya gazeta. №153.

2. Trudovaya migratsiya v YeEP: analiz ekonomicheskogo effekta i institutsionalno-pravovykh posledst-viy ratifikatsii soglasheniy v oblasti trudovoy migratsii SPb, 2012.

Dikhtyar Angelina Ivanovna

State University ESPC

Candidate of legal Sciences, associate Professor

Professor of civil law and process

Tel.: (4862) 41-98-24

E-mail: angelina-44450@mail.ru

Verovskaya Tatyana Andreevna

State University ESPC

Student at the law Institute

Tel.: 89208133915

E-mail: verovskayatatyana@yandex.ru

Shikula Alexey Yurievich

Federal state educational institution « University - unpk»

student Legal Institute

Tel.: 89208109924

E-mail: Krestonosetz57@yandex.ru

Е.С. РАЗИНА, А.И. ДИХТЯР

**ПРИБРЕТЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК НА ТОРГАХ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН***

По результатам исследования авторы делают вывод, что сближение правового регулирования земельных торгов может осуществляться путем заимствования законодателями положительного опыта правового регулирования страны – участницы ЕЭП, а также на основе международных договоров и соглашений, рассчитанных на обеспечение взаимодействия правовых систем государств – участников с целью создания общего правового пространства в рамках ЕЭП.

***Ключевые слова:** Единое экономическое пространство, Россия, Казахстан, земельные торги, общее правовое пространство, унификация правового регулирования.*

Расширение интеграционных связей влечет необходимость изучения законодательства государств-участников Единого экономического пространства (далее - ЕЭП) и проведения их сравнительного анализа, в том числе в сфере организации и проведения земельных торгов, связанных с приобретением в коммерческих целях прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

В сравниваемых правовых порядках имеются кодифицированные и иные законы, постановления высшего исполнительного органа государства, регулирующие отношения в анализируемой сфере. Так, в России общие правила приобретения прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности, в собственность или аренду физическими и юридическими лицами на торгах, закреплены в ст. 447 - 449 ГК РФ²⁸³, а специальные нормы - в Земельном кодексе РФ²⁸⁴, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»²⁸⁵ и других законах и подзаконных актах.

В соответствии с п. 4 ст. 38 ЗК РФ Правительством Российской Федерации утверждены Правила организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков (далее – Правила РФ)²⁸⁶. Кроме того, в ст. 38.1, 38.2 Земельного кодекса РФ закреплены порядки организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды таких земельных участков для жилищного строительства, а также для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Гражданский кодекс Республики Казахстан (далее - ГК РК)²⁸⁷, в отличие от российской практики, не содержит положений, предусматривающих возможность заключения договора посредством торгов. В то же время в п. 8 ст. 43 Земельного кодекса Республики Ка-

* Исследования проводятся при государственной поддержке в лице Минобрнауки РФ по гранту в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно – педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы, Соглашение № 14.В37.21.0557.

²⁸³ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ с изм. от 02.07.2013 // Российская газета, № 238-239, 08.12.1994; // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2013.

²⁸⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ с изм. от 23.07.2013 // СЗ РФ. 29.10.2001. .

²⁸⁵ Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» с изм. от 07.06.2013 // Парламентская газета, № 140-141, 27.07.2002; // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁸⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2002 № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков» // СЗ РФ. 18.11.2002. № 46.

²⁸⁷ Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27.12.1994 № 269-ХП с изм. от 03.07.2013 № 125-V // <http://online.zakon.kz>.

захстан (далее – ЗК РК), устанавливающий порядок предоставления прав на земельный участок, указано, что земельные участки и право аренды на земельные участки, находящиеся в государственной собственности, могут быть объектами продажи на торгах (конкурсах, аукционах) с учетом положений, установленных ст. 48 настоящего Кодекса.²⁸⁸

В п. 6 ст. 48 ЗК РК, посвященной приобретению прав на земельные участки, находящиеся в государственной собственности на торгах (конкурсах, аукционах), как и в ЗК РФ, имеется отсылочная норма к порядку, определяемому Правительством РК.²⁸⁹ В то же время данный Кодекс, в отличие от ЗК РФ, не предусматривает специального регулирования отношений, возникающих при предоставлении земельных участков на торгах для жилищного строительства.

В то же время в Республике Казахстан, в отличие от российского опыта, имеется специальное регулирование порядка организации и проведения конкурсов при предоставлении земельных участков в аренду для ведения сельскохозяйственного производства,²⁹⁰ что связано со спецификой целевого назначения таких земельных участков.

Земельные кодексы сравниваемых правовых порядков перечни случаев, когда земельные участки из состава государственных и муниципальных земель предоставляются без проведения торгов. При этом ЗК РК предусматривает более развернутый перечень, в основном ориентированный на инвесторов (П.1 ст.48 ЗК). Особенностью регулирования данного вопроса в России является не только инвестиционная составляющая, но и социальная. В частности, для граждан, имеющих трех и более детей, земельный участок, в том числе для индивидуального жилищного строительства, предоставляется без проведения торгов и бесплатно (Абз. 2 п. 2 ст. 28 ЗК РФ).

В Республике Казахстан права на земельные участки, находящиеся в государственной собственности, предоставляются на торгах, кроме случаев, перечисленных в п. 1 ст. 48 ЗК РК.

В Российской Федерации перечень случаев приобретения прав на земельный участок из состава государственных и муниципальных земель определяется на уровне федерального закона, а с принятием Федерального закона от 27.12.2009 № 365-ФЗ²⁹¹ органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в собственности субъектов РФ или соответственно муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми они вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах. Данная особенность определяется федеративным устройством России, обуславливающим необходимость сочетания унифицированной формы регулирования с децентрализацией ввиду географических, региональных и экономических особенностей конкретного региона. Кроме того, в ЗК РФ специально оговорено, что передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка (подп. 3 п. 4 ст. 30), тем самым обеспечивается соблюдение принципа равного доступа граждан и юридических лиц к приобретению земельных участков

²⁸⁸ Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 № 442-2 с изм. от 10.07.2012 № 34-V // <http://online.zakon.kz>.

²⁸⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 13.11.2003 № 1140 «Об утверждении правил организации и проведении торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или права аренды земельного участка» // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1045043.

²⁹⁰ Совместный приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 02.03.2005 № 165 и Председателя Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами от 25.02.2005 № 24-п «Об утверждении Правил организации и проведения конкурсов при предоставлении земельных участков в аренду для ведения сельскохозяйственного производства» // <http://www.uchet.kz>.

²⁹¹ Федеральный закон от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 28.12.2009. № 52.

в собственность (П. 2 ст. 15). Следует отметить, что подобное правило отсутствует в Земельном кодексе РК.

Законодательство сравниваемых правопорядков предусматривает торги в форме аукциона или конкурса. Наряду с указанными формами, проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект ГК РФ) предусматривает возможность проведения торгов в иной форме, определенной законом.²⁹² Предметом земельных торгов может быть отчуждение земельного участка либо продажа права на его аренду.

Следует отметить такую особенность Правил РК, как возможность использования голландского или английского методов при определении начальной стоимости земельного участка или права его аренды, выставленных на торги. В частности, при использовании голландского метода начальная цена не увеличивается, а уменьшается. При этом начальная цена должна превышать минимальную не менее чем в сто раз. Кроме того, допускается в одном аукционе использование двух методов торгов (английского и голландского), но приоритет за голландским методом проведения торгов (подп. 5 п. 2, подп. 2 п. 18, п. 36 Правил РК). Интересно, что при проведении торгов по голландскому методу, если одновременно поднимается два или более номеров, решения о том, кто поднял номер первым, принимает аукционист и участники не имеют права его оспаривать. В исключительных случаях аукционист вправе прибегнуть к процедуре жеребьевки (п. 35 Правил РК). Таким образом, лицо, проводящее торги, наделяется широкими дискреционными полномочиями, при реализации которых возможно личное усмотрение и оказание содействия какому-либо участнику аукциона в достижении желаемого результата, что, по нашему мнению, нежелательно.

В Правилах РФ, в отличие от казахстанской практики, специально оговорено, что аукцион может быть открытым или закрытым по форме подачи предложений о цене или размере арендной платы. Торги проводятся в форме конкурса в случае необходимости установления собственником земельного участка условий (обязанностей) по использованию земельного участка (п. 2 Правил РФ). В случае предоставления земельных участков для жилищного строительства торги проводятся исключительно в форме аукциона (ст. 38.1 и 38.2 ЗК РФ).

Между сравниваемыми правопорядками прослеживается существенное отличие в части разграничения полномочий органов публичной власти относительно определения формы и организации проведения торгов. В России данные вопросы решает уполномоченный орган исполнительной власти, а в Республике Казахстан форма проведения торгов определяется в каждом конкретном случае исключительно продавцом, кроме случая предоставления земельных участков в аренду для сельскохозяйственного производства.

Правила РФ и Правила РК предполагают проведение торгов как собственником земельного участка, так и уполномоченной им организацией. В качестве положительного примера следует отметить, что в п. 5 и 6 Правил РК закреплены требования к содержанию договора на организацию и проведение торгов, заключаемого с уполномоченной организацией (организатором торгов), оговорены размер и условия вознаграждения организатору и штрафные санкции за неисполнение договора. Протокол по результатам аукциона, в отличие от российской практики, составляется в трех экземплярах, один из которых остается у организатора торгов, а остальные организатор передает покупателю и продавцу.

Законодательство сравниваемых правопорядков предусматривает обязательное опубликование извещения (в РФ) о проведении торгов и информационного сообщения (в РК) за 30 дней до проведения торгов в России и конкурса – в Казахстане, а в случае проведения аукциона в РК- информационное сообщение должно быть опубликовано за 15 дней до его проведения (п. 26 Правил РК).

²⁹² Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятый постановлением ГД ФС РФ от 27.04.2012 № 314-6 ГД // СЗ РФ. 07.05.2012. № 19.

Состав сведений, которые должны содержаться в извещении и информационном сообщении, существенно отличается и зависит от формы торгов. Такая важная информация, как форма и предмет торгов, в т.ч. сведения о местоположении (адресе) земельного участка, его обременениях, начальной цене, форме заявки, адресе и месте приема заявок и необходимых документов должны содержаться в извещении и информационном сообщении. Вместе с тем Правила РФ содержат более обширный перечень сведений, включаемых в извещение о проведении торгов, и, в отличие от Правил РК, состав извещения является общим как для аукциона, так и для конкурса. В соответствии с Правилами РФ дополнительно подлежат опубликованию сведения о границах земельного участка, его кадастровом номере, целевом назначении и разрешенном использовании, порядок приема заявок, «шаг аукциона», место, дата, время и порядок определения победителя торгов, а также дата, время и порядок осмотра земельного участка на местности, наименование органа, принявшего решение о проведении торгов, реквизиты указанного решения, наименование организатора торгов и др. сведения. Кроме того, Правила РФ, в отличие от Правил РК, предусматривают опубликование проекта договора купли-продажи или аренды земельного участка, выставляемого на торги.

В отличие от российской практики, Правила РК предусматривают, что «шаг аукциона» устанавливается аукционистом, который вправе менять его в процессе торгов в пределах 5 – 10 % текущей цены объекта (п. 33). Таким образом, шаг аукциона становится известным участникам лишь в его процессе, что не способствует стабильности данной процедуры и создает определенные неудобства для участников. В то же время по российскому законодательству «шаг аукциона» не изменяется в течение всего аукциона (п. 8 ст. 38.1 ЗК РФ, подп. «б» п. 23 Правил РФ), что представляется более предпочтительным.

Отличительным признаком законодательства Республики Казахстан является возможность приобретения права собственности на земельные участки, которые находятся в государственной собственности, в рассрочку во всех случаях проведения торгов (ст. 49 ЗК РК). Такой льготный способ по российскому законодательству не возможен при приобретении земельного участка в целях жилищного строительства (ст. 38.1, 38.2 ЗК РФ, подп. «о» п. 8 Правил РФ). Более того, если в соответствии с ЗК РК сам покупатель определяет способ оплаты при приобретении земельного участка (единовременно или в рассрочку), то в соответствии с подп. «о» п. 8 Правил РФ соответствующий уполномоченный орган по своему усмотрению предоставляет такую возможность посредством реализации участка в кредит или с отсрочкой платежа, публикуя данную информацию предварительно в извещении о проведении торгов. Представляется, что механизм, предложенный законодателем Республики Казахстан, является наиболее предпочтительным для приобретателей земельных участков, поскольку право на рассрочку не поставлено в зависимость от воли продавца, что, кроме того, снижает коррупционные риски.

Правила определяют круг возможных участников земельных торгов, порядок допуска и ограничения на участие определенных лиц в торгах. Например, согласно п. 3 ст. 15 ЗК РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых установлен Президентом РФ²⁹³ в соответствии с федеральным законодательством, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами. Указанные лица не вправе участвовать в торгах, когда предметом является купля-продажа земельного участка сельскохозяйственного назначения. В Республике Казахстан не допускается предоставление земельных участков, расположенных в пограничной зоне и пограничной полосе, в частную собственность иностранцам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам. Иностранцам и лицам без гражданства - победителям торгов (конкурсов, аукционов) земельные участки для ведения товарного сельскохоз-

²⁹³ Указ Президента РФ от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // СЗ РФ. 10.01.2011. № 2.

ственного производства, лесоразведения, подсобного сельского хозяйства предоставляются во временное землепользование на условиях аренды сроком до десяти лет (П. 3, 4 ст. 23, п. 2 ст. 48 ЗК РК). Кроме того, законодательство сравниваемых правовых порядков устанавливает ограничения на приобретение в собственность земельных участков сельскохозяйственного назначения для национальных юридических лиц с иностранным участием. Таким образом, по российскому и казахстанскому законодательству иностранные лица могут участвовать в торгах, если для них не установлено ограничение в приобретении права собственности земельный участок, находящийся в публичной собственности.

Правила РК, в отличие от российских, предусматривают и иные ограничения, с учетом которых участниками торгов не могут быть: государственные юридические лица, организатор торгов, аукционист, лица, выигравшие на предыдущих торгах, но не рассчитывающиеся в соответствии с условиями заключенного договора (п. 9).

В соответствии с Правилами РФ участники торгов вносят задаток, а в Республике Казахстан - гарантийный взнос (применительно к аукциону, в то время как конкурсная процедура не предусматривает внесение какой-либо денежной суммы). В Правилах РК установлено, что гарантийный взнос не возвращается продавцом не только в случае отказа победителя от подписания протокола о результатах торгов или заключения договора, но и в случае отказа от участия в аукционе менее чем за три дня до его проведения, несоответствия участника предъявляемым требованиям (Подп. «г» п. 30, п. 31 Правил РФ; подп. 1-1 п. 25 Правил РК). Таким образом, правовое регулирование данного вопроса в Казахстане является более жестким по отношению к участникам торгов, что обязывает их подойти с полной ответственностью при принятии решения об участии в аукционе, понимая возможные неблагоприятные последствия.

В отличие от практики Республики Казахстан, по российскому законодательству правовая природа задатка предполагает обеспечение обязательств как со стороны покупателя, так и со стороны продавца. При уклонении организатора торгов от подписания протокола о результатах торгов, он обязан вернуть задаток в двойном размере, а также возместить лицу, выигравшему торги, убытки, причиненные участием в торгах, в части, превышающей сумму задатка. Однако в соответствии с Правилами РК гарантийный взнос служит лишь обеспечением исполнения обязательств покупателя, в то время как продавец не связан возможностью наступления соответствующих имущественных санкций, что не отвечает принципу равенства участников гражданского правоотношения.

Различно национальные Правила определяют процедуру подачи заявок для участия в торгах. Так, по Правилам РК регистрация участников аукциона осуществляется со дня публикации извещения и заканчивается за один час до начала аукциона, а регистрация участников конкурса - со дня публикации информационного сообщения и заканчивается за три дня до проведения конкурса (П. 27, 50 Правил РК). Процедура, применяемая в России, предусматривает указание в публикуемом извещении о проведении торгов точной даты определения участников торгов (П. 14 Правил РФ). Такой механизм является более удобным для организатора и претендентов на участие в торгах.

В соответствии с Правилами РФ претендент не допускается к участию в торгах, если в установленный срок задаток не поступил на счет, указанный в извещении о проведении торгов (Подп. «г» п. 15 Правил РФ). По Правилам РК для участия в аукционе достаточно представить копию платежного документа о внесении гарантийного взноса. Более того, в отличие от российской практики, данный взнос может быть внесен от имени участника третьим лицом (Подп. 3 п. 8, 23 Правил РК). Последняя особенность имеет существенное значение для тех потенциальных участников аукциона, которые в данный момент не имеют свободных денежных средств для внесения указанной денежной суммы, но без проблем могут ее компенсировать по истечении какого-то периода времени.

Проект ГК РФ предлагает предусмотреть предоставление участником задатка или независимой гарантии в качестве способов обеспечения исполнения участником обязательства заключить договор с организатором торгов. Введение независимой гарантии будет способ-

ствовать расширению круга участников, желающих приобрести права на земельный участок.

В Республике Казахстан предусмотрена конкурсная процедура предоставления на праве аренды земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства. Основными критериями при определении победителя в ходе указанной процедуры являются предложения по охране земель, их рациональному и эффективному использованию, внедрению передовых агротехнологий, наличие плана мероприятий и обязательств по введению и сохранению севооборотов, повышению почвенного плодородия, созданию дополнительных рабочих мест, а также положительное заключение экспертной группы по бизнес-плану. При равенстве предложений победителем признается тот участник конкурса, чья заявка была подана раньше.

Анализ сравниваемых правопорядков показал, что различен механизм признания торгов несостоявшимися и недействительными. Общим является следующее правило - торги признаются несостоявшимися, если количество участвующих в торгах лиц менее двух (п. 12 Правил РК, п. 36 Правил конкурса для сельскохозяйственного производства РК). Правила РФ, помимо указанного, вводят дополнительные основания, связанные с пассивным участием в торгах, отказом подписанием протокола о результатах торгов и соответствующего договора (П. 30).

Что касается недействительности земельных торгов, то в Республике Казахстан, по нашему мнению, данный вопрос недостаточно четко урегулирован. В Гражданском кодексе РК, в отличие от Гражданского кодекса РФ, отсутствует специальная статья о недействительности торгов и договора, заключенного по итогам торгов.

В Российской Федерации, помимо общих оснований недействительности сделок (Гл. 9 ГК РФ), законодатель в ст. 449 Кодекса предусмотрел дополнительные основания – недействительность торгов, проведенных с нарушением установленных правил, и недействительность договора в связи с признанием торгов недействительными. Проект ГК РФ предлагает в ст. 449 Кодекса предусмотреть следующие основания признания торгов недействительными: если кто-либо был необоснованно отстранен от участия в торгах; на торгах была неправильно отвергнута высшая предложенная цена; продажа была произведена ранее указанного в извещении срока; были допущены иные существенные нарушения порядка проведения торгов, повлекшие неправильное определение цены продажи; были допущены иные нарушения правил, установленных законом. Указанные случаи в настоящее время не предусмотрены в законодательстве России и Казахстана, а их включение можно рассматривать как важный шаг в направлении совершенствования правового регулирования механизма торгов.

Законодательство сравниваемых правопорядков предусматривает различные сроки исковой давности для признания торгов и заключенного по его итогам договора недействительными. Статья 449 ГК РФ для опровержения торгов закрепляет механизм, применимый к оспоримым сделкам, для признания которых недействительными применяется годичный срок исковой давности в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 181 Кодекса. Не исключается ситуация применения механизма, установленного для опровержения ничтожных сделок, например, в случае продажи муниципальным образованием с торгов земельного участка, находящегося в государственной собственности. В подобных ситуациях, в зависимости от того, кто выступает в качестве истца, должен применяться трехлетний либо десятилетний срок исковой давности в случаях и порядке, предусмотренных п. 1 ст. 181 ГК РФ (в ред. от 07.05.2013г.).

Гражданское законодательство Республики Казахстан не восприняло идею деления недействительных сделок на ничтожные и оспоримые, поэтому иначе определяет применение сроков исковой давности при опровержении недействительных сделок. Для этих целей используется трехлетний срок исковой давности, кроме случаев, когда ст. 162 ГК РК предусматривает применение годичного срока исковой давности. Следует отметить, что законодательство сравниваемых правопорядков четко не определяет круг заинтересованных лиц,

имеющих право на оспаривание земельных торгов. Данная правовая неопределенность будет преодолеваться судебной практикой.

Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.²⁹⁴ в качестве одного из признаков, определяющих Единое экономическое пространство, называет положение «о применении гармонизированных правовых норм» на территории стран - участниц ЕЭП. Проведенный анализ показал, что возможно дальнейшее сближение правового регулирования земельных торгов российским и казахстанским законодательством. Сближение может осуществляться путем заимствования законодателями положительного опыта правового регулирования страны - участницы ЕЭП, а также на основе международных договоров и соглашений, рассчитанных на обеспечение взаимодействия правовых систем государств - участников с целью создания общего правового пространства в рамках ЕЭП.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Договор от 26.02.1999 «О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве», подписан в Москве 26.02.1999. Ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 22.05.2001 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 15.10.2001.
2. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27.12.1994 № 269-ХП (с послед. изм.) // <http://online.zakon.kz>.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (с послед. изм.)// СЗ РФ. 29.10.2001. № 44.
4. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 № 442-2 (с послед. изм.)// <http://online.zakon.kz>.
5. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с послед. изм.)// Парламентская газета. № 140-141.
6. Указ Президента РФ от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // СЗ РФ. 10.01.2011.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2002 № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков» // СЗ РФ. 18.11.2002.
8. Постановление Правительства Республики Казахстан от 13.11.2003 № 1140 «Об утверждении правил организации и проведении торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или права аренды земельного участка» // <http://online.zakon.kz>.
9. Совместный приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 02.03.2005 № 165 и Председателя Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами от 25.02.2005 № 24-п «Об утверждении Правил организации и проведения конкурсов при предоставлении земельных участков в аренду для ведения сельскохозяйственного производства» // <http://www.uchet.kz>.

Разина Екатерина Сергеевна
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет- УНПК»
Старший преподаватель кафедры
гражданского права и процесса
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: e.razina@inbox.ru

Дихтяр Ангелина Ивановна
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УПК»
Кандидат юридических наук, доцент
Профессор кафедры гражданского права и процесса
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: angelina-44450@mail.ru

YE.S. RAZINA, A.I. DIKHTYAR

²⁹⁴ Договор от 26.02.1999 «О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве», подписан в г. Москве 26.02.1999. Договор ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 22.05.2001 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 15.10.2001. № 42. Законом Республики Казахстан от 24.06.1999. № 403-1 // «Ведомости Парламента». 1999. № 14. Законом Республики Беларусь от 09.11.1999. № 303-3 // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь». 31.03.2000. № 30.

ACQUISITION OF LAND AT AUCTION: COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGISLATION THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

The results of the study authors conclude, that the convergence of the legal regulation of the land auction may be conducted by borrowing legislators positive experience of legal regulation of CES member States, as well as basing on the results of international treaties and agreements designed to ensure the coordination of the legal systems of the member States with the aim of creating a common legal space within the EEA.

Keywords: *Common economic space, Russia, Kazakhstan, land tor-GI, a common legal space, unification of legal regulation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Dogovor ot 26.02.1999 «O Tamozhennom soyuze i Yedinom ekonomicheskom prostranstve», podpisan v Moskve 26.02.1999. Ratifitsirovan Rossiyskoy Federatsiyey Federalnym zakonom ot 22.05.2001 № 55-FZ // SZ RF. 15.10.2001.
2. Grazhdanskiy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 27.12.1994 № 269-XII (s posled. izm.) // <http://online.zakon.kz>.
3. Zemelnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ (s posled. izm.) // SZ RF. 29.10.2001. № 44.
4. Zemelnyy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 20.06.2003 № 442-2 (s posled. izm.) // <http://online.zakon.kz>.
5. Federalnyy zakon ot 24.07.2002 № 101-FZ «Ob oborote zemel selskokhozyaystvennogo naznache-niya» (s posled. izm.) // Parlamentskaya gazeta. № 140-141.
6. Ukaz Prezidenta RF ot 09.01.2011 № 26 «Ob utverzhdenii perechnya prigranichnykh territoriy, na kotor-ykh inostrannyye grazhdane, litsa bez grazhdanstva i inostrannyye yuridicheskiye litsa ne mogut obladat na prave sobstvennosti zemelnymi uchastkami» // SZ RF. 10.01.2011.
7. Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 11.11.2002 № 808 «Ob organizatsii i pro-vedenii tor-gov po prodazhe nakhodyashchikhsya v gosudarstvennoy ili munitsipalnoy sobstvennosti zemelnykh uchastkov ili prava na zaklyucheniye dogovorov arendy takikh zemelnykh uchastkov» // SZ RF. 18.11.2002.
8. Postanovleniye Pravitelstva Respubliki Kazakhstan ot 13.11.2003 № 1140 «Ob utverzhdenii pra-vil or-ganizatsii i provedenii trgov (konkursov, auktsionov) po prodazhe zemelnogo uchastka ili prava arendy zemelnogo uchastka» // <http://online.zakon.kz>.
9. Sovmestnyy prikaz Ministra selskogo khozyaystva Respubliki Kazakhstan ot 02.03.2005 № 165 i Predse-datelya Agentstva Respubliki Kazakhstan po upravleniyu zemelnymi resursami ot 25.02.2005 № 24-p «Ob utverzhdenii Pravil organizatsii i provedeniya konkursov pri predostavlenii zemelnykh uchastkov v arendu dlya vedeniya selskokho-zyaystvennogo proizvodstva» // <http://www.uchet.kz>.

Razina Ekaterina Sergeevna

State University ESPC
Senior lecturer
civil law and process
Phone: (4862) 41-98-24
E-mail: e.razina@inbox.ru

Dikhtyar Angelina Ivanovna

State University ESPC
Candidate of legal Sciences, associate Professor
Professor of civil law and process
Tel.: (4862) 41-98-24
E-mail: angelina-44450@mail.ru

**ЛЕКЦИОННЫЕ КУРСЫ В ЮРИДИЧЕСКОМ
ИНСТИТУТЕ ФГБОУ ВПО «ГОСУНИВЕРСИТЕТ – УНПК»**

П.А. АСТАФИЧЕВ

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО – КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА,
НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА****1. Понятие и сущность муниципального права**

К изучению курса «муниципальное право» полезно приступить с уяснения содержания самого термина «муниципальное право». Это понятие является многозначным и используется в различных смысловых значениях. В объективном смысле муниципальное право представляет собой: во-первых, систему правовых норм, во-вторых – область научных исследований, в-третьих – учебную дисциплину. В субъективном смысле под муниципальным правом принято понимать совокупность взаимосвязанных правомочий, принадлежащих субъектам муниципальных правоотношений.

Муниципальное право как система правовых норм представляет собой регулятор общественных отношений, объектом которого выступает местное самоуправление. В этом заключается основное отличие муниципального права от других систем правовых норм, объектами регулятивного воздействия которых служат общественные отношения иного рода (имущественные, трудовые, семейные и т. п.). Муниципальное право характеризует также набор методов и задач, используемых и решаемых при регламентации местного самоуправления. Эти методы и задачи, как правило, взаимосвязаны с методами и задачами конституционного и отчасти административного права, но можно обнаружить и ряд их специфических черт и особенностей.

В юридической науке, в зависимости от статуса той или иной системы правовых норм, принято квалифицировать подобную систему в качестве правового института, подотрасли или отрасли права. Большинство современных ученых придерживается понимания муниципального права в качестве самостоятельной комплексной отрасли права. В этом смысле совокупность взаимосвязанных норм муниципального права следует расценивать как регулятивную систему публично-правового характера, направленную на упорядочение общественных отношений в области местного самоуправления.

Муниципальное право является *областью научных исследований*. Об этом свидетельствует не только официальное признание данного направления юридической науки (по номенклатуре Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ специальность 12.00.02 включает конституционное и муниципальное право), но и множество научных публикаций, посвященных публично-правовому регулированию местного самоуправления.

Учение о муниципальном праве представляет собой систему категорий, принципов, суждений и обобщений о муниципально-правовых явлениях, образующих в совокупности научное знание. Оно выражается в формах теории, концепции, доктрины или гипотезы, которые в дальнейшем могут подтверждаться или опровергаться практикой. Научная метода сопряжена с тем, чтобы использовать работы предшественников и вступать в контакт с современными исследователями, производя, таким образом, на свет новые суждения.

Учение о муниципальном праве, как и другие виды юридической научной деятельности, относится к числу общественных наук. Изучая социальные процессы и явления, ученые стремятся к формированию обобщений и выводов, имеющих не временное, а долгосрочное значение. В этом состоит прогностическая функция муниципально-правовых исследований.

Кроме того, учение о местном самоуправлении стремится к объяснению тенденций развития законодательства и правоприменительной практики, верному толкованию муниципально-правовых норм, уяснению и разъяснению взаимосвязей между общественной жизнью и ее правовым регулированием.

В объективном смысле муниципальное право есть также *учебная дисциплина*, которая предусмотрена федеральным государственным образовательным стандартом по юриспруденции на основании требований ч. 5 ст. 43 Конституции РФ и ст. 7 Закона РФ «Об образовании». Положения федерального государственного образовательного стандарта по муниципальному праву являются юридически обязательными, однако ими учебный процесс не исчерпывается. Современная юридическая наука предлагает для высших учебных заведений богатый теоретико-методологический аппарат, который позволяет значительно расширить требования, предъявляемые к специалистам в области муниципального права.

Понятие муниципального права *в субъективном смысле* принципиально отличается от вышеназванных характеристик. Легче всего осознать подобную разницу путем использования аналогии языка. Так, в английском языке право в объективном смысле характеризуется термином *law*, а в субъективном – *right*. Русский язык ограничивается одним словом, что несколько затрудняет понимание данной проблематики, особенно на ранних стадиях учебного процесса. Примерами субъективных прав служат право на жизнь, право на достоинство личности, право на свободу и личную неприкосновенность, активное и пассивное избирательное право, право на равный доступ к государственной и муниципальной службе и т. п.

Муниципальное право в субъективном смысле весьма удачно формулируется с помощью конструкции «право на местное самоуправление». Примечательно, что эта формула не используется в Конституции Российской Федерации, хотя косвенно существование такого права из ее текста вывести можно. Например, в ст. 130 Конституции РФ указывается, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. По существу, речь здесь идет о содержании права граждан на местное самоуправление.

Субъективное право на местное самоуправление содержит ряд правомочий, полный перечень которых дать сложно. В основном он сводится к следующему: это право на организацию системы муниципальных образований и органов местного самоуправления, наделенных достаточными полномочиями, публично-значимыми функциями и необходимыми материальными ресурсами; право на прямое волеизъявление (местный референдум, сход граждан, муниципальные выборы, отзыв муниципальных народных представителей), включая право на демократическую избирательную систему и достоверные результаты местных выборов; право на муниципальное народное представительство, включая право на реализацию потребностей и интересов граждан в деятельности местных представительных учреждений; право населения муниципальных образований на неимперативное участие в муниципальной деятельности (правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания, конференции, опросы, обращения, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, интерактивные телевизионные программы, взаимодействие через сеть Интернет). Субъективному праву на местное самоуправление корреспондируют соответствующие обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, направленные на реализацию указанных правомочий.

В отличие от большинства прав и свобод человека и гражданина, которые по своей природе являются индивидуальными, право на местное самоуправление принадлежит народу в целом, а также его частям, выделяемым по территориальному критерию. Право на местное самоуправление не может иметь один отдельно взятый гражданин: здесь принципиальное значение имеет коллективность, массовость, корпоративность, общинные начала локального межчеловеческого общежития.

Как и всякое субъективное право, право на местное самоуправление не является абсолютным и подлежит ограничениям в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Такие ограничения вводятся исключительно федеральными законами и лишь в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Проверка соответствия федеральных законов указанным целям осуществляется Конституционным Судом РФ.

2. Местное самоуправление как объект правового регулирования

Категория «местное самоуправление» появилась в конституционном законодательстве сравнительно недавно: 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в РСФСР данное понятие впервые было включено в конституционный текст 24 мая 1991 г.

Местное самоуправление – это прежде всего вид *самоуправления*. Самоуправление возможно не только в системе публичной власти, оно характерно для функционирования трудовых коллективов, семьи, студенческих групп, хозяйственных организаций. Самоуправление есть совпадение объекта и субъекта управления. Оно опирается на довольно простую идею о том, что как человек, так и общество лучше сами добьются своих целей, чем это делают другие. Вне зависимости от вида самоуправления прослеживается его главный признак – отсутствие или существенная ограниченность внешнего управляющего воздействия. Природа самоуправления наиболее емко выражается в трех ключевых принципах – *самостоятельность, ответственность и ограниченность компетенции*.

Однако самоуправление по сравнению с внешним управлением не всегда эффективно. Можно привести немало примеров, когда для определенного вида человеческой деятельности гораздо полезнее внешнее управляющее воздействие. В этой связи требуется выявление условий, при которых самоуправление отличается в более выгодную сторону. Современная юридическая наука к таким условиям относит:

1) *зрелость* самоуправляющегося коллектива (не каждый коллектив и не на каждой стадии своего развития способен к самоуправлению). Степень подобной зрелости предполагает по крайней мере равенство, отказ от насилия, склонность к труду и отрицание праздности, умение и способность к самоограничению. Причем речь здесь идет не столько о примитивном подчинении прямому указанию, сколько об умении индивидов согласовывать свое поведение с принципами и правилами;

2) наличие *выгоды* или *пользы* для коллектива от самоуправления. Это условие означает, что самоуправляющаяся форма должна быть оптимальной в утилитарном аспекте. Так, денежную систему полезно относить к компетенции государства, торговлю недвижимостью – к сфере бизнеса, а дошкольное и общее образование – к полномочиям местного самоуправления. Всякие другие комбинации оказались бы невыгодными и, вероятно, общественно вредными;

3) достаточная *информированность* членов самоуправляющегося коллектива об их правах и возможностях, предоставляемых этими правами;

4) наличие коллективной *воли*, способной к реализации прав и несению ответственности, причем ответственности не только в негативном, но и в позитивном смысле («нести на своих плечах всю тяжесть соответствующей деятельности»);

5) существование эффективных *механизмов* самоуправления.

Полное соблюдение этих и ряда других условий весьма затруднительно, из чего следует, что абсолютное самоуправление мыслимо теоретически, но на практике, по существу, не встречается. Во всякой человеческой деятельности присутствует определенная доля самоорганизации и внешнего управления, а для правильной квалификации того или иного вида управления необходимо верно оценивать соотношение между этими конкурирующими принципами.

Приведенные рассуждения позволяют сформулировать следующее определение изучаемого понятия. *Самоуправление* – это способ организации человеческой деятельности, ко-

торый предполагает *значительную степень самостоятельности* коллектива по отношению к внешнему управляющему воздействию. В трудовых отношениях самоуправление означает ограниченную роль дирекции и самостоятельное решение самими работниками определенных вопросов, в студенческой среде – такую же ограниченную функцию ректората и деканата, а коммерческое самоуправление предполагает фрагментарное вмешательство государства в принятие экономических решений хозяйствующими субъектами.

В отличие от указанных видов самоуправления, *местное самоуправление* является формой народовластия и осуществляется на определенной территории. Термин «местное самоуправление» характеризует не только идеальную конституционную конструкцию организации локальной демократии, но и является официальным наименованием деятельности местного сообщества. В качестве внешнего управляющего воздействия по отношению к местному самоуправлению выступает государственная власть, поэтому степень управляемости местного сообщества оценивается в зависимости от роли государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления. Местное самоуправление представляет собой триединство таких основополагающих признаков, как «территория», «население» и «власть».

В *территориальном* аспекте местное самоуправление характеризуется тем, что оно осуществляется в пределах территорий муниципальных образований. К муниципальным образованиям относятся внутригородские территориальные единицы городов федерального значения (части территорий Москвы и Санкт-Петербурга, но не сами эти города, являющиеся субъектами РФ), городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения. В свою очередь, территории муниципальных образований являются частями территорий субъектов РФ: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Территория муниципального образования характеризует пространственные пределы местного самоуправления, очерчиваемые границами. При этом не следует смешивать понятия *территории* муниципального образования и *самого муниципального образования*. Последнее есть субъект муниципальных правоотношений, территориальный союз, носитель прав и обязанностей, статус которого предполагает не только территорию, но и устав, выборные органы местного самоуправления, публичную собственность, налоги и сборы, местный бюджет, муниципальную символику и т. п.

Другим признаком местного самоуправления является *население*. В отличие от государственной власти, включающей институт гражданства или подданства, в системе муниципальной деятельности отсутствует устойчивая политико-правовая связь между местным образованием и гражданином, которая поддавалась бы юридическому засвидетельствованию. Как правило, эти правоотношения возникают на основании поселения гражданина в определенной местности и прекращаются с его переездом на новое место жительства. Следовательно, при активной миграции самоуправление приобретает подвижный характер, а в случае замедления указанных процессов – большую стабильность.

Публично-властная природа местного самоуправления характеризуется концепцией муниципальной плюралистической демократии. Местные образования, в отличие от государства, не обладают свойством суверенитета, но они в совокупности реализуют конституционный тезис о том, что единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Высшими формами непосредственного волеизъявления здесь становятся местный референдум и муниципальные выборы. Не меньшее значение в целях обеспечения локальной демократии имеет муниципальное народное представительство (ст. 3 Конституции РФ).

Местная демократия опирается на такие ценности, как равноправие, всеобщность политических прав, независимость личности в процессе ее свободного волеизъявления, разумное соотношение власти большинства и механизмов реализации воли меньшинства, правовые гарантии индивидуальных прав и свобод человека и гражданина. В отличие от демократии на государственном уровне, локально-общинное народовластие характеризуется преоб-

ладанием непартийных объединений людей, направленных на реализацию вопросов местного значения при непосредственной близости муниципальной власти и общества. Здесь следует выделить также фактор личного знакомства избирателей и представляющих их депутатов (выборных должностных лиц), что позволяет значительно ослабить применение технологий манипулирования общественным мнением через наглядную агитацию, средства массовой информации и политическую журналистику.

Для подлинного утверждения муниципальной плюралистической демократии важно, чтобы в сознании широких народных масс естественно воспринимались явления дискуссии, дебатов, прений, разделения полномочий и ответственности. Местное самоуправление должно стать доступным для граждан, в то время как населению следует быть причастным к муниципальной деятельности. Систему муниципальной демократии необходимо строить таким образом, чтобы не подчиняться прихотям отдельных чиновников, а заботиться об общем благе. Вообще, словосочетание «муниципальное начальство» как-то слабо вяжется с идеей местной демократии. Муниципальным самоуправлением, в той или иной мере, должны быть обеспечены интересы всех основных социальных слоев и групп.

При несомненной важности принципа муниципального народовластия важно понимать и его ограниченность. Местное сообщество – такой же вероятный правонарушитель, как отдельно взятый гражданин, только здесь еще может сложиться иллюзия коллективной непогрешимости, что наносит непоправимый вред законности и правопорядку как основам цивилизованного общежития. Местное самоуправление связано нравственностью, правом и другими регуляторами общественных отношений. Муниципальные образования не представлены сами себе, их самостоятельность вовсе не означает, что им дозволено делать все, что заблагорассудится.

Самостоятельность местного самоуправления не предполагает и его отверженности по отношению к государству, которое обязано проявлять должную заботу о развитии законодательной, финансовой, имущественной и организационной базы муниципалитетов, а также следить за соответствием их деятельности требованиям законодательства, по крайней мере, через прокурорский надзор и судебное правоприменение.

3. Нормы муниципального права

Для того, чтобы уяснить сущность такой категории, как «норма муниципального права», необходимо обратиться к следующим базовым социально-философским категориям: «общество», «государство», «социальная норма» и «правовая норма». Эти понятия весьма интересным образом соотносятся друг с другом.

Общество – наиболее широкая из четырех указанных категорий. Данным термином обозначается совокупность людей, объединенных общими интересами и организованно сотрудничающих друг с другом. Наличие общего интереса (мир, безопасность) не исключает существования частных интересов (собственность, индивидуальный доход), причем для реализации этих интересов требуется активная деятельность индивидов и соблюдение ими определенного порядка, правил поведения.

Государство – одна из форм общественной организации, поэтому перечисленные признаки общества относятся и к государству. Но государство имеет ряд специфических черт, среди которых можно выделить: свойство суверенитета (единство, целостность, верховенство и независимость государственной власти); существование населенной территории, очерчиваемой государственной границей; наличие гражданства как устойчивой политико-правовой связи между государством и соответствующими физическими лицами; существование конституции и законодательства; предметов ведения; системы государственных органов, наделенных самостоятельной компетенцией и взаимодействующих друг с другом; наличие публичной собственности; налоговой, бюджетной, денежной, кредитной систем и т. д. При этом важно понимать, что термины «общество» и «государство» соотносятся как родовое и видовое понятие; общество – это более широкая категория, а государство – более узкая.

Дальнейший ход наших рассуждений выглядит следующим образом. Всякое общество немислимо вне социальных норм, аналогичным образом государство – вне правовых норм. Следовательно, понятия «социальная норма» и «правовая норма» находятся в такой же логической взаимосвязи, что и термины «общество» и «государство», т. е. как широкое родовое и узкое видовое понятия.

Социальные нормы – это правила поведения людей в обществе. Они обращены к воле человека как разумного существа; разум воспринимает содержание нормы, а воля руководит поступками индивида. Нетрудно заметить, что в самом механизме регламентации межчеловеческих отношений заложена допустимость уклонения воли субъекта от требований социальной нормы. Человека в буквальном смысле нельзя заставить действовать именно так или как-то иначе, поскольку воля индивида принадлежит исключительно ему самому. Социальное регулирование может лишь стимулировать поведение людей через положительную или отрицательную мотивацию, используя методы убеждения и принуждения.

Общий взгляд на человеческую историю показывает, что с течением времени социальные нормы подверглись процессу дифференциации и это послужило важным источником общественной свободы. Сегодня среди множества социальных норм (мораль, обычаи, традиции, обряды и т. п.), *нормы права* отличаются своей определенностью и государственно-принудительной силой. Они позволяют не только четко фиксировать требования законодателя, но и заранее предупреждать потенциальных правонарушителей о предстоящей санкции.

Юридические процедуры, устанавливаемые в правовых нормах, создают более действенный по сравнению с аналогичными регуляторами общественных отношений механизм защиты прав и законных интересов лиц. Участники правоотношений в целях своей защиты могут заявлять ходатайства, предъявлять доказательства, опровергать доводы противоположной стороны и участвовать в их исследовании, обжаловать незаконные и необоснованные решения правоприменителя. Подобные гарантии вне юриспруденции практически не встречаются, что часто ведет к несправедливому разрешению споров и конфликтов в повседневной общественной жизни. Однако правовым нормам отведено свое место в механизме регламентации отношений между людьми, а излишнее расширение данного пространства чревато другими негативными последствиями (феномен полицейского государства).

Сказанное в полной мере распространяется на нормы муниципального права. Муниципально-правовые нормы есть общеобязательные правила поведения, содержащиеся в статьях, частях и пунктах статей нормативных правовых актов. По своей внутренней структуре нормы обычно включают в себя гипотезу, диспозицию и санкцию. В отличие от указанного общего правила, общерегулятивные нормы муниципального права (нормы-дефиниции, нормы-цели, нормы-принципы, нормы-задачи) не содержат гипотез и санкций, ограничиваясь лишь соответствующей диспозицией.

Для правильного уяснения содержания муниципально-правовых норм важно знать их основные *виды*, а также правильно квалифицировать соответствующие указания законодателя по этим видам.

По характеру правового регулирования нормы муниципального права бывают управомочивающими, обязывающими и запрещающими. Примерами *управомочивающих* норм служат следующие указания законодателя: «муниципальное образование вправе иметь негосударственную символику»; «по вопросам местного значения может проводиться местный референдум»; «население имеет право на правотворческую инициативу». В целях придания правовым нормам управомочивающего характера, законодатель использует такие слова, как «может», «вправе», «разрешается», «допускается». Во всех случаях речь идет о юридической возможности субъекта поступать так или иначе по его усмотрению. В наших примерах никто не обязывает в муниципальных образованиях иметь герб, флаг или гимн, проводить местный референдум, инициировать правотворческую инициативу. Но если управомоченные субъекты этими правами воспользуются – им должны быть созданы условия и предоставлены соответствующие гарантии.

Обязывающие нормы муниципального права, как следует из их названия, предписывают субъектам определенное поведение, которому они должны следовать независимо от желания. Например: «порядок принятия правовых актов органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования»; «государственные органы осуществляют поддержку местного самоуправления»; «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации». Для придания норме обязывающего характера законодатель может вообще не использовать такие слова, как «обязан», «должен», поскольку повествовательная форма изложения правовой нормы, по правилам юридической техники, обычно предполагает юридическую обязанность, а не право. Однако в правоприменительной практике встречаются случаи, когда изложенная в повествовательной форме правовая норма истолковывается в качестве управомочивающей (некоторые указания закона нельзя принимать буквально). Но это далеко не всегда способствует предсказуемости реакции государства на юридические факты и нередко затрудняет правильное применение права.

Методологически близкими к обязывающим правилам являются *запрещающие* нормы. Они тоже содержат предписания субъектам, исполняемые независимо от желания последних, но путем указания на поступки, от которых следует воздерживаться, например: «контроль за волеизъявлением граждан на местном референдуме запрещается»; «глава муниципального образования не вправе принимать решения по вопросам, не входящим в его компетенцию»; «население городского или сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления». Юридические запреты формулируются с использованием слов «запрещается», «не вправе», «не может», «не допускается», «не разрешается», т. е. через отрицание прав.

По степени определенности правового регулирования различают *диспозитивные* и *императивные* нормы муниципального права. Разница между ними состоит в наличии или отсутствии так называемой *дискреции*, т. е. *свободы усмотрения субъекта правоотношения*: диспозитивные нормы предполагают свободу усмотрения, а императивные – нет. На первый взгляд может показаться, что управомочивающие нормы являются диспозитивными, обязывающие и запрещающие – императивными. Но если это было бы так, то классификация норм по признаку определенности правового регулирования лишалась бы смысла. В действительности, управомочивающие нормы являются диспозитивными, запрещающие – императивными, а вот обязывающие нормы могут быть как диспозитивными, так и императивными, в зависимости от вариантов возможного поведения обязанных субъектов, указанных в законе.

Например, Федеральный закон требует, чтобы в уставе муниципального образования предусматривалась должность главы муниципального образования. Эта правовая норма носит императивно-обязывающий характер: муниципальное образование не вправе воздержаться от включения в устав соответствующих норм о главе муниципального образования; если же муниципалитет не выполнит свою обязанность – это будет основанием к отказу в регистрации устава муниципального образования со стороны органов юстиции, а также для принесения протеста прокуратуры, вынесения соответствующего судебного решения в случае обращения в суд уполномоченных на то лиц, причем не в пользу муниципального образования.

Но в дальнейшем федеральный законодатель указывает, что глава муниципального образования может избираться из числа депутатов представительного органа либо посредством прямых выборов. Данная правовая норма, несмотря на обязывающий характер, является диспозитивной, поскольку предоставляет муниципальным образованиям возможность выбора. Еще в качестве примеров диспозитивных норм можно привести следующие предписания Закона: «органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий»; «решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию)»; «проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или долж-

ностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта». Дискреционный характер приведенных правовых предписаний заключается в том, что отдельными государственными полномочиями можно наделять как срочно, так и бессрочно; решения сходов граждан допустимо не только опубликовать, но и обнародовать; правотворческая инициатива граждан рассматривается как органами, так и должностными лицами муниципальных образований.

По назначению в механизме правового регулирования различают материальные и процессуальные нормы муниципального права. *Материальные* нормы регламентируют общественные отношения по существу, а *процессуальные* – по форме, причем процессуальные нормы направлены на реализацию материальных. Например, цели реализации материальной нормы права «опрос граждан проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления» служит процессуальная норма «жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения». С точки зрения существа института опроса, в принципе, не так важно, за 10 или за 20 дней до проведения опроса должны быть проинформированы о нем граждане. Это касается формальной стороны, но ею не следует пренебрегать.

Механизм правового регулирования является эффективным лишь при условии, когда имеется ясность в вопросе о том, кто, когда, и каким образом реализует свою компетенцию, причем все инстанции должны быть связаны в одно целое. Процессуальные нормы муниципального права следует соблюдать с педантичной аккуратностью. Но в то же время, процедурный аспект не должен служить почвой для расцвета заорганизованности, волокиты, бессмысленного настаивания на ненужных правилах. Отжившие и вредные процедуры подлежат своевременному изменению или отмене в установленном порядке.

4. Муниципальные правоотношения

Муниципальное правоотношение – это урегулированная правом социальная связь между субъектами муниципального права, существующая на основе муниципально-правовых норм. По своей структуре правоотношения включают такие элементы, как объекты, субъекты, права и обязанности. Муниципальные правоотношения возникают, изменяются, прекращаются и возобновляются на основании наступления юридических фактов. Последние могут быть действиями, бездействием или событиями.

Объект – это то, на что направлено муниципальное правоотношение, по поводу чего осуществляется деятельность его субъектов. В качестве примеров следует привести следующие объекты: территориальная организация местного самоуправления; статус муниципального образования; система органов местного самоуправления; муниципальная собственность, местный бюджет, налоги и сборы; электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение, водоотведение, снабжение топливом; автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения; транспортное обслуживание; дошкольное и среднее образование; муниципальное здравоохранение; обеспечение услугами организаций культуры; традиционное народное творчество; физическая культура и массовый спорт, физкультурно-оздоровительные и спортивные мероприятия; массовый отдых; бытовые отходы; благоустройство и озеленение территории; землепользование и застройка населенных пунктов; освещение улиц; ритуальные услуги. Приведенный перечень можно было бы значительно расширить, а также классифицировать на определенные группы (политические, экономические, социальные, культурные, экологические и иные объекты). При этом следует иметь в виду, что понятие «объект правоотношения» относится к числу весьма спорных в юридической науке, поэтому в литературе можно встретить и другие концептуальные подходы к данной проблематике.

Субъекты муниципальных правоотношений – это лица публичного права, между которыми возникают, изменяются, прекращаются и возобновляются урегулированные законодательством общественные отношения. К числу субъектов муниципальных правоотношений

относятся муниципальные образования и органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения, а также физические лица: граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, жители муниципальных образований, избиратели, кандидаты в депутаты и кандидаты на выборные должности, депутаты, выборные должностные лица, муниципальные служащие.

Круг участников муниципальных правоотношений не исчерпывается сугубо локальными субъектами, поскольку нормы муниципального права обращены и в адрес Российской Федерации, субъектов РФ, соответствующих государственных органов. Например, ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет круг полномочий федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления; ч. 1 ст. 6 – перечень аналогичных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. В этом нет ничего противоречивого, поскольку местное самоуправление органически взаимосвязано с государственной деятельностью и не может осуществляться вне определенной компетенции Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции (министерств, служб, агентств), федеральных судов (Конституционного Суда, Верховного Суда и нижестоящих судов общей юрисдикции, Высшего Арбитражного Суда и нижестоящих арбитражных судов), Прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Центрального банка РФ, высших должностных лиц субъектов РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, высших исполнительных органов субъектов РФ, региональных органов исполнительной власти специальной компетенции, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, мировых судей, финансово-контрольных органов субъектов РФ, а также избирательных комиссий субъектов РФ.

Смысл категории правоотношения заключается в юридической связи между субъектами по поводу объекта, при которой праву одного субъекта ставится в корреспонденцию обязанность другого. В этом контексте уместно заметить, что муниципальные правоотношения бывают *абсолютными* и *относительными*, а также *простыми* и *сложными*. При абсолютном правоотношении управомоченному лицу противостоит неопределенный круг обязанных субъектов, при относительном – строго определенный. Простое правоотношение предполагает «одностороннюю» связь между субъектами по схеме «право – обязанность», в то время как при сложном правоотношении складывается обратная цепочка прав и обязанностей, при которой обязанный субъект дополнительно имеет определенные права и этим правам ставятся в корреспонденцию дополнительные обязанности управомоченного лица. К числу абстрактных правоотношений также относятся правоотношения с неопределенным объектом, а сложных – между тремя и более лицами.

5. Источники муниципального права

Понятие «источник права» – одно из сложнейших в современной юридической науке. Теоретики права к их числу относят не только нормативные правовые акты, но и судебные прецеденты, правовые обычаи, нормативные договоры. Однако для Российской Федерации, традиционно придерживающейся романо-германских правовых традиций, основным источником права является нормативный правовой акт. Источник – это некое вместилище, содержанием которого являются правовые нормы. Соответственно источники муниципального права включают: Конституцию РФ; федеральные конституционные и федеральные законы; законы СССР, РСФСР и РФ, принятые до вступления в силу Конституции РФ и сохраняющие свое действие; подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти; конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ; подзаконные нормативные правовые акты государственных органов субъектов РФ; уставы муниципальных образований; нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций и иных органов местного самоуправления. К числу источников муниципального права следует отнести также

постановления Конституционного Суда РФ, которые не содержат норм права, но имеют важнейшее значение для единообразной реализации норм Конституции РФ в их официальном истолковании (включая не только нормативную, но и казуальную интерпретацию ее текста).

В Конституции РФ вопросы местного самоуправления непосредственно регламентируются: ст. 12 (в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти); ст. 18 (права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления); ст. 130 (местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления); ст. 131 (местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно; изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий); ст. 132 (органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения; органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; реализация переданных полномочий подконтрольна государству); ст. 133 (местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами).

Однако это не означает, что указанными статьями исчерпывается конституционное воздействие на основы муниципальной деятельности. По существу, весь нормативный массив конституции государства так или иначе предопределяет правовое регулирование местного самоуправления и муниципальную самоорганизацию населения посредством определения базовых принципов конституционной демократии, основанной на равенстве, свободе, разделении полномочий и ответственности власти перед обществом. Нередко в Конституции РФ содержатся и более конкретные обязанности органов местного самоуправления по соблюдению Конституции РФ и законов (ч. 2 ст. 15), обеспечению возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека (ч. 2 ст. 24), поощрению жилищного строительства и созданию условий для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40), употреблению наряду с государственным языком РФ установленных республиками в составе РФ государственных языков данных субъектов РФ (ч. 2 ст. 68).

Федеральные конституционные законы, которые имеют более высокую юридическую силу по сравнению с обычными федеральными законами (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ), по общему правилу не регламентируют основы местного самоуправления, однако большинство из них относится к числу источников муниципального права, так как содержит отдельные муниципально-правовые нормы.

Например, Федеральным конституционным законом «*О Государственном флаге Российской Федерации*» предусматривается, что Государственный флаг РФ должен быть постоянно поднят на зданиях органов местного самоуправления (ст. 2); Федеральным конституционным законом «*О Государственном гербе Российской Федерации*» – что Государственный герб РФ помещается в залах заседаний представительных органов местного самоуправления (ст. 5). Федеральным конституционным законом «*О Государственном гимне Российской Фе-*

дерации» установлено, что при вступлении в должность руководителей органов местного самоуправления исполняется Государственный гимн РФ (ст. 3).

Федеральный конституционный закон «*О военном положении»* обязывает органы местного самоуправления оказывать содействие органам государственной власти и органам военного управления в обеспечении режима военного положения (ч. 3 ст. 6). В соответствии с Федеральным конституционным законом «*О чрезвычайном положении»* Указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение такой меры, как полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов местного самоуправления (ст. 11). Примерами источников муниципального права служат также: Федеральный конституционный закон «*Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»*, согласно которому должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждается для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами местного самоуправления (ч. 1 ст. 1); Федеральный конституционный закон «*О Правительстве Российской Федерации»*, который предписывает, что члены Правительства РФ не вправе быть депутатами выборных органов местного самоуправления (ст. 11).

Важнейшим видом источников муниципального права являются *федеральные законы*. Среди них следует особо отметить Федеральный закон «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*, а также федеральные законы «*О государственной регистрации уставов муниципальных образований»*, «*О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»*, «*О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»*, «*О приватизации государственного и муниципального имущества»*, «*О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»*, «*О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»*, «*Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»*, «*Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»*, «*Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*.

Уважаемые авторы!

Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом Times New Roman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу иверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

В тексте статьи не рекомендуется применять:

- обороты разговорной речи, термины, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

Обязательные элементы:

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

С полной версией требований к оформлению научных статей Вы можете ознакомиться на сайте www.gu-unprk.ru.

Адрес учредителя

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29
Тел. (4862) 42-00-24
Факс (4862) 41-66-84
www.gu-unpk.ru
E-mail: unpk@ostu.ru

Адрес редакции

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
met_lit@ostu.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 07.09.2013
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,6
Тираж 600 экз.
Заказ № 74/13П2

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК
302030, г. Орел, ул. Московская, 65