

**Евразийский  
научно-исследовательский  
институт проблем права**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

Материалы международной научно-практической конференции  
(г. Уфа, 21 февраля 2011 г.)

в трёх частях

Под общей редакцией  
А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина

Часть I.  
Государственно-правовые проблемы

Уфа  
2011



УДК 34  
ББК 67  
А 43

Печатается по решению Ученого Совета  
Евразийского научно-исследовательского института проблем права

**Редакционная коллегия:**

доктор юридических наук И.З. Фархутдинов;  
доктор юридических наук, профессор Е.В. Колесников;  
доктор социологических наук, профессор С.В. Егорышев;  
доктор политических наук В.В. Гайдук;  
кандидат юридических наук, доцент А.В. Рагулин;  
кандидат юридических наук, доцент М.С. Шайхуллин;  
кандидат юридических наук, доцент Е.Н. Булычев;  
кандидат педагогических наук А.И. Сычев;  
кандидат юридических наук А.М. Курамшина;  
И.Т. Кантюкова

А 43 **Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения:** материалы международной научно-практической конференции (г. Уфа, 21 февраля 2011 г.): в 3 ч. / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина; Евразийский научно – исследовательский институт проблем права. – Уфа, 2011.  
ISBN 978-5-905259-03-6  
Часть I. Государственно-правовые проблемы. – 398 с.  
ISBN 978-5-905259-04-3 (в обл.)

Сборник материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» включает работы участников конференции и рекомендуется студентам, аспирантам, профессорско-преподавательскому составу юридических вузов, а также всем, кто интересуется развитием современной юридической науки и практики.

УДК 34  
ББК 67

ISBN 978-5-905259-03-6  
ISBN 978-5-905259-04-3 (в обл.)

© Евразийский  
научно – исследовательский  
институт проблем права

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Аверина Д.И.</i>	
<b>Роль православия в обеспечении духовной безопасности современной России .....</b>	<b>12</b>
<i>Аверьянова Э.Ю.</i>	
<b>Делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.....</b>	<b>16</b>
<i>Агапов А.Н.</i>	
<b>Правовые средства в механизме обеспечения личной безопасности .....</b>	<b>18</b>
<i>Агафонова А.А.</i>	
<b>Концептуальные подходы модернизации правового регулирования института религиозных объединений в Российской Федерации .....</b>	<b>22</b>
<i>Акопян М.С.</i>	
<b>К вопросу об административной ответственности иностранных граждан .....</b>	<b>25</b>
<i>Алтынбаева Л.Т.</i>	
<b>Анализ проблем местного самоуправления в России и пути их решения .....</b>	<b>28</b>
<i>Альфер С.А.</i>	
<b>Понятие избирательной комиссии в законодательстве Республики Беларусь .....</b>	<b>30</b>
<i>Анциферов Н.В.</i>	
<b>К вопросу о юридическом значении официального опубликования нормативного правового акта в конституционном праве России .....</b>	<b>34</b>
<i>Асадуллин А. Р.</i>	
<b>Проблема самостоятельности органов местного самоуправления .....</b>	<b>36</b>
<i>Ахмадуллин Р.Р.</i>	
<b>Особенности государственного контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления .....</b>	<b>39</b>
<i>Ахметгареев А. Р.</i>	
<b>О необходимости осуществления контрольных функций на муниципальном уровне .....</b>	<b>41</b>
<i>Бадертдинов Т.Ф.</i>	
<b>Разграничение предметов ведения и полномочий в системе местного самоуправления по вопросам безопасности .....</b>	<b>43</b>
<i>Байльдинов Е.Т.</i>	
<b>Всеобщее (универсальное) право: право на существование международной и национальных правовых систем .....</b>	<b>45</b>
<i>Байназаров А.А.</i>	
<b>К вопросу о легитимности деятельности депутатов представительного органа муниципального образования .....</b>	<b>51</b>
<i>Байниязова З.С.</i>	
<b>Консолидированное правотворчество как фактор укрепления единства правовой системы России .....</b>	<b>53</b>

<i>Биккулов А.И.</i>	
<b>Определение даты вступления в силу региональных и муниципальных правовых актов.....</b>	<b>56</b>
<i>Биюшкина Н.И.</i>	
<b>Правовое регулирование паспортно-регистрационных отношений в России в период правления Александра III .....</b>	<b>58</b>
<i>Болнокина Т.А.</i>	
<b>Реализация в Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права: некоторые проблемы правоприменения .....</b>	<b>62</b>
<i>Бутаков А.Н.</i>	
<b>О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в области предпринимательства .....</b>	<b>65</b>
<i>Вайшнарлович Г.В.</i>	
<b>Место решений Конституционного Суда Российской Федерации в правовой системе России .....</b>	<b>68</b>
<i>Вальков Д.А.</i>	
<b>Некоторые особенности права муниципальной собственности .....</b>	<b>71</b>
<i>Васильева Е.С.</i>	
<b>Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления .....</b>	<b>74</b>
<i>Вежновец И.А.</i>	
<b>Правовая природа статуса административных центров субъектов Российской Федерации .....</b>	<b>76</b>
<i>Винницкий А.В.</i>	
<b>Направления совершенствования законодательства о публичной собственности .....</b>	<b>79</b>
<i>Владимирова Е.А.</i>	
<b>Проблема понимания принципа преимущественного применения норм коммунального права в решениях Суда ЕС и Конституционного Суда Чешской Республики .....</b>	<b>83</b>
<i>Волченко В.Н.</i>	
<b>Некоторые особенности содержания ответственности за нарушения избирательных прав граждан .....</b>	<b>86</b>
<i>Ворошилова С.В.</i>	
<b>Идея равноправия мужчин и женщин: исторический опыт и современные реалии .....</b>	<b>89</b>
<i>Гайдук В.В.</i>	
<b>Федеративная демократия и унитарный авторитаризм .....</b>	<b>93</b>
<i>Гаранников П.С.</i>	
<b>Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов .....</b>	<b>99</b>
<i>Гарашко А.Ю.</i>	
<b>Множественность подходов к понятию «источник права» .....</b>	<b>102</b>

<i>Гарипов И.Р.</i>	
<b>Правовые проблемы реализации принципа демократизма на выборах муниципального уровня .....</b>	<b>105</b>
<i>Гафаров И.И.</i>	
<b>О некоторых вопросах правового регулирования территориального общественного самоуправления .....</b>	<b>108</b>
<i>Гафина Л.Г.</i>	
<b>Административно-правовое регулирование перераспределения публичной собственности .....</b>	<b>109</b>
<i>Гафиятуллин Т.Ю., Шайхуллин М.С.</i>	
<b>Правовые проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в области пожарной безопасности .....</b>	<b>111</b>
<i>Гилязетдинов Р.И.</i>	
<b>Современное реформирование государственных закупок .....</b>	<b>114</b>
<i>Гилязетдинова В.С.</i>	
<b>К вопросу об истории правового регулирования сервитутов .....</b>	<b>116</b>
<i>Гималитдинова Г.С.</i>	
<b>Работа депутата представительного органа муниципального образования с обращениями граждан .....</b>	<b>118</b>
<i>Гринченко К.А.</i>	
<b>Использование средств конституционного правосудия как форма защиты прав местного самоуправления .....</b>	<b>121</b>
<i>Гришина Т.Ю.</i>	
<b>Общая характеристика правотворческого символизма .....</b>	<b>123</b>
<i>Давыдова И.П.</i>	
<b>О промежуточных итогах реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах .....</b>	<b>126</b>
<i>Даукаев Д.Ш.</i>	
<b>Права человека и гражданина в России с точки зрения правозащитников .....</b>	<b>128</b>
<i>Еникеев Л.Р.</i>	
<b>Местный бюджет как элемент экономической основы местного самоуправления .....</b>	<b>130</b>
<i>Ерин Д.А.</i>	
<b>Правовое регулирование функции контроля в деятельности ведомственной милиции РСФСР .....</b>	<b>132</b>
<i>Зарипова Г.Б., Шайхуллин М.С.</i>	
<b>Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в области обращения с отходами производства и потребления .....</b>	<b>136</b>
<i>Зарипова А.Ф., Шайхуллин М.С.</i>	
<b>Полномочия органов местного самоуправления в области формирования тарифов на коммунальные услуги .....</b>	<b>138</b>

<i>Зенько М.А.</i>	
<b>К вопросу о совершенствовании правовой терминологии в сфере охраны и защиты этнокультурных ценностей (этнокультурного наследия) .....</b>	<b>141</b>
<i>Злобина О.В.</i>	
<b>Основные направления совершенствования нормативно-правовой регламентации принципов судебной защиты прав человека .....</b>	<b>144</b>
<i>Ибрагимов Ж.И.</i>	
<b>Регулятивная функция традиционной правовой системы .....</b>	<b>147</b>
<i>Изгина А.М.</i>	
<b>Тенденция отчуждения местной власти от населения .....</b>	<b>150</b>
<i>Ильясов Р.Д.</i>	
<b>Проблемы бюджетных отношений на муниципальном уровне в России .....</b>	<b>153</b>
<i>Ильясова А.В.</i>	
<b>Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления в России на современном этапе .....</b>	<b>155</b>
<i>Илюхин А.В.</i>	
<b>Идея мирового судебного института в политико-правовых воззрениях декабриста Н.М.Муравьева .....</b>	<b>157</b>
<i>Илюхина Е.А.</i>	
<b>Проблемы правового регулирования полномочий местного самоуправления .....</b>	<b>161</b>
<i>Имаева Д.Р.</i>	
<b>Атмосферный воздух как объект правовой охраны .....</b>	<b>164</b>
<i>Ишмаков Э.Х.</i>	
<b>Правовое регулирование разграничения права государственной и муниципальной собственности .....</b>	<b>167</b>
<i>Ишмуратова Л.Х.</i>	
<b>Классификация природоохранных полномочий органов местного самоуправления .....</b>	<b>169</b>
<i>Кагарманов Р.Ф.</i>	
<b>К вопросу о правовой природе местного самоуправления .....</b>	<b>171</b>
<i>Казакбаева Г.С.</i>	
<b>Депутатский запрос как форма контроля .....</b>	<b>173</b>
<i>Кантимеров Р.Г.</i>	
<b>Конституциональная ответственность должностных лиц органов местного самоуправления .....</b>	<b>175</b>
<i>Каримов И.Х.</i>	
<b>О некоторых итогах муниципальной реформы на примере Ишимбайского муниципального района Республики Башкортостан .....</b>	<b>177</b>
<i>Карпунина В.В.</i>	
<b>Элементы правовой антикультуры в механизме поднормативного регулирования .....</b>	<b>179</b>

<i>Ким Е.В., Брылева В.А.</i>	
<b>Контроль за деятельностью некоммерческих организаций .....</b>	<b>182</b>
<i>Коломеец Е.В.</i>	
<b>К вопросу о правовом регулировании Интернет-рекламы .....</b>	<b>184</b>
<i>Кондратьева Е.В.</i>	
<b>Перспективы совершенствования законодательства о высшем профессиональном образовании в области юриспруденции .....</b>	<b>189</b>
<i>Коновалов А.Н.</i>	
<b>Административно-деликтный статус сотрудника следственного комитета Российской Федерации .....</b>	<b>192</b>
<i>Корсакова С.В.</i>	
<b>Муниципально-правовая политика как организующее начало правового развития местного самоуправления в Российской Федерации .....</b>	<b>195</b>
<i>Косых А.А., Халак О.Н.</i>	
<b>Влияние убеждения субъекта правотворчества на процесс формирования презумпции в праве на примере категории «место жительства» .....</b>	<b>198</b>
<i>Куницина О.А.</i>	
<b>Содержание конституционного принципа свободы труда .....</b>	<b>201</b>
<i>Курамшина А.М.</i>	
<b>Правовые проблемы реализации Федерального закона от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» .....</b>	<b>203</b>
<i>Курносова М.Г.</i>	
<b>Законодательство о душевнобольных и деятельность психологов и психиатров по их признанию в России в конце XIX начале XX вв. ....</b>	<b>207</b>
<i>Лавров В.А.</i>	
<b>Объективные причины усмотрения правоприменителя .....</b>	<b>209</b>
<i>Лапаева А.В.</i>	
<b>Проекты закона о неприкосновенности личности, жилища, тайны корреспонденции С.А.Котляревского .....</b>	<b>212</b>
<i>Левит А.А.</i>	
<b>«Lex prospicit non respicit» – закон смотрит вперед, а не назад .....</b>	<b>215</b>
<i>Левченко В.Е., Озеркис А., Ливенцов А.А.</i>	
<b>Понятие и признаки юридической ответственности .....</b>	<b>218</b>
<i>Литвинова С.Ф.</i>	
<b>Определение правовой культуры как основы для проведения сравнительно-правовых исследований с целью совершенствования законодательства .....</b>	<b>222</b>
<i>Мазуренко А.П.</i>	
<b>Проблемы формирования правовой политики в законодательной сфере .....</b>	<b>226</b>
<i>Максимов Р.А.</i>	
<b>Взаимодействие национального и международного права в механизме обеспечения прав и свобод граждан в условиях чрезвычайной ситуации .....</b>	<b>229</b>

<i>Максимова Э.Ю.</i>	
<b>Территориальный характер организации местного самоуправления .....</b>	<b>232</b>
<i>Матвиенко Е.П.</i>	
<b>Реформирование пенсионной системы в Украине в контексте опыта Польши .....</b>	<b>233</b>
<i>Минаев А.В.</i>	
<b>Проблемы национальной безопасности России в пограничной сфере .....</b>	<b>236</b>
<i>Мингазов Р.Ш.</i>	
<b>О некоторых вопросах толкования в аспекте правовой определенности .....</b>	<b>240</b>
<i>Миняшева Г.И.</i>	
<b>Правоприменительные правоотношения .....</b>	<b>243</b>
<i>Миронов А.Н.</i>	
<b>Юридическая технология как вид социальной технологии .....</b>	<b>246</b>
<i>Миронова Ю.В.</i>	
<b>Субъекты правового просвещения в России .....</b>	<b>248</b>
<i>Муллагалеева Р.Р.</i>	
<b>Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации .....</b>	<b>251</b>
<i>Муртазин И.И.</i>	
<b>Разграничение государственной собственности на природные ресурсы .....</b>	<b>254</b>
<i>Набиуллин Т.В.</i>	
<b>К вопросу о правовом регулировании выравнивания бюджетной обеспеченности поселений .....</b>	<b>256</b>
<i>Насыров А.Р.</i>	
<b>Правовое регулирование финансово-правовой ответственности органов местного самоуправления за нарушение межмуниципальных соглашений .....</b>	<b>258</b>
<i>Никитченко А.А.</i>	
<b>Отдельные проблемы приостановления действия лицензии (на примере лицензирования в сфере интеллектуальной собственности) .....</b>	<b>261</b>
<i>Нуркаева Г.Р.</i>	
<b>К вопросу о понятии предвыборной агитации .....</b>	<b>264</b>
<i>Орехов А.А., Мингазова З.Р.</i>	
<b>Мониторинг и оценка исполнительной власти в Российской Федерации .....</b>	<b>267</b>
<i>Павлова К.В.</i>	
<b>Международные избирательные стандарты и национальное законодательство государств .....</b>	<b>269</b>
<i>Пажетных Д.В.</i>	
<b>Развитие депутатского мандата членов Совета Федерации России и сенаторов Сената Франции в современный период .....</b>	<b>272</b>
<i>Палатова Р.Р.</i>	
<b>Недостатки законодательства по местному налогообложению .....</b>	<b>276</b>
<i>Пирова Р.Н.</i>	
<b>Особенности формирования правовых начал в Имамате Шамиля .....</b>	<b>278</b>



*Приходько М.А.*

<b>Государственно-правовой анализ политических предпосылок административных реформ в России в начале XIX века .....</b>	<b>282</b>
<i>Рожкова Л.П., Пачулия Н.Н.</i>	
<b>О некоторых государственно-правовых средствах обеспечения продовольственной безопасности в России .....</b>	<b>286</b>
<i>Сабирзянов В.Р.</i>	
<b>Передача отдельных государственных полномочий муниципальным органам ...</b>	<b>290</b>
<i>Салахова С.А.</i>	
<b>Особенности реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации, находящихся в местах временного пребывания .....</b>	<b>292</b>
<i>Салимов Э.</i>	
<b>Конституционно-правовые проблемы защиты чести и достоинства граждан Азербайджанской Республики .....</b>	<b>295</b>
<i>Сапега А.В.</i>	
<b>Направления сравнения элементов правовых культур государств .....</b>	<b>300</b>
<i>Сиразева Н.Р.</i>	
<b>К вопросу о экономической самостоятельности органов местного самоуправления .....</b>	<b>303</b>
<i>Стребкова Е.Г.</i>	
<b>Транспарентность процесса отбора кандидатов и назначения судей: проблемы и тенденции .....</b>	<b>305</b>
<i>Суфиянова Е.С.</i>	
<b>Законодательство Российской Федерации об избирательных системах, применяемых на муниципальных выборах .....</b>	<b>308</b>
<i>Талипов А.М.</i>	
<b>Проблемы в организации надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления .....</b>	<b>310</b>
<i>Тимерханов А.Р.</i>	
<b>Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления .....</b>	<b>313</b>
<i>Туйгунова А.Р.</i>	
<b>Контроль и ответственность органов государственной власти за реализацией отдельных государственных полномочий .....</b>	<b>315</b>
<i>Тухтаметов Ф.Т.</i>	
<b>К вопросу об ответственности губернаторов в России: сравнительный анализ .....</b>	<b>317</b>
<i>Тышкуннова Н.Н.</i>	
<b>Неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования как основание удаления в отставку: проблемы правоприменения .....</b>	<b>321</b>

*Ульяненко И.И.*

<b>К вопросу о понятиях «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти .....</b>	<b>323</b>
<i>Усманова Л.М.</i>	
<b>Правовой мониторинг конституционно-правовых норм как способ совершенствования законодательства и правоприменения .....</b>	<b>326</b>
<i>Файзуллин А.Р.</i>	
<b>Защита прав человека и гражданина – как одна из основ жизнедеятельности государства .....</b>	<b>328</b>
<i>Файзуллин Г.Г., Самтаров Э. И.</i>	
<b>Защита прав человека и гражданина как одна из основ жизнедеятельности государства .....</b>	<b>331</b>
<i>Файзуллина Е.Р.</i>	
<b>К вопросу о самостоятельности муниципально-правовой ответственности .....</b>	<b>334</b>
<i>Фаритов Р.Ф.</i>	
<b>О некоторых вопросах формирования местного бюджета .....</b>	<b>336</b>
<i>Фархетдинов Д.Н.</i>	
<b>Проблемы правового регулирования деятельности депутата представительного органа муниципального образования в избирательном округе .....</b>	<b>339</b>
<i>Филиппович К.А.</i>	
<b>Проблемы реализации принципа законности в Российской Федерации .....</b>	<b>341</b>
<i>Хайруллина А.И.</i>	
<b>Право на судебное разбирательство в разумный срок .....</b>	<b>343</b>
<i>Халак О.Н.</i>	
<b>Особенности правового статуса бездомных в пенитенциарный период .....</b>	<b>345</b>
<i>Хамзина Р.Б., Шайхуллин М.С.</i>	
<b>Территориальное общественное самоуправление в системе органов местного самоуправления .....</b>	<b>348</b>
<i>Ханмурзин Т.Т.</i>	
<b>О комплексности правового регулирования муниципально-правовых отношений .....</b>	<b>350</b>
<i>Хворостов А.Ю.</i>	
<b>К вопросу о сущности права .....</b>	<b>352</b>
<i>Хуснутдинов А.И.</i>	
<b>Новый закон о безопасности: проблемы правового регулирования .....</b>	<b>355</b>
<i>Чернова Э.Р.</i>	
<b>Понятие юридической деятельности в современной юриспруденции .....</b>	<b>358</b>
<i>Чернышкова О.О.</i>	
<b>Проблема толкования минимального размера оплаты труда: позиция профсоюзов .....</b>	<b>361</b>
<i>Чхутиашвили Л.В.</i>	
<b>Производственный процесс как объект экологического аудита.....</b>	<b>363</b>

*Шабельникова С. И.*

**Актуальные проблемы совершенствования законодательства  
в области государственной молодежной политики .....367**

*Шагиев Г.А.*

**Правовая регламентация отзыва депутата  
представительного органа муниципального образования .....369**

*Шагиев Р.К.*

**О некоторых итогах муниципальной реформы  
в субъектах Российской Федерации .....371**

*Шадыбеков К.Б.*

**Проблема социально-правовой природы правовых актов  
органов местного самоуправления Кыргызской Республики .....373**

*Шайдуллин И.И.*

**К вопросу о значительности решений  
Конституционного Суда Российской Федерации .....378**

*Шайкамалов И.Д.*

**Право граждан на обращения как межотраслевой институт .....380**

*Шайхуллин М.С.*

**К вопросу о традициях местного самоуправления  
в системе муниципально-правовых отношений в Германии .....382**

*Шайхуллина Н.В.*

**К вопросу о необходимости нормативно-правового регулирования  
взаимодействия адвокатуры и органов местного самоуправления в России .....386**

*Шарипова Д.А.*

**Деятельность некоммерческих организаций  
в муниципальных образованиях .....389**

*Шарипова Р.Ф.*

**О необходимости понимания важности местного самоуправления в России .....390**

*Шмакова Е.Б.*

**Право собственности религиозных организаций  
в зарубежных странах: конституционно-правовой аспект .....392**

*Якупова Л.Н.*

**Проблемы законодательного регулирования  
судебной защиты прав местного самоуправления .....395**

## **Роль православия в обеспечении духовной безопасности современной России**

В последние годы вопрос духовной безопасности все чаще рассматривается в контексте так называемого «православного возрождения» России. Православное христианство является постоянной во времени этнодоминантой российского общества, которая обеспечивает связь между обществом и происходящими в нем социальными процессами. Православие своей духовной направленностью оказало особое влияние на культурный облик вековых русских традиций.

Продолжает возрастать интерес к религии как богатому культурному наследию человечества. Моральные и эстетические ценности повседневной жизни подвергаются изменению в зависимости от социокультурного пространства и времени. Тем не менее, основные мировоззренческие концепции сохраняют преемственность с истоками тысячелетней мудрости человечества.

Культура России самобытна, как самобытна культура каждого народа, и, как справедливо отмечает Кладько С.С., «культура без созидательной религии деградирует, политизируется или превращается в безнравственный и бездушный эстетизм, в некий набор внешне изощренных приемов самоутверждения болезненного тщеславия».<sup>1</sup> Не даром в качестве лейтмотива общественных дискуссий последних лет прослеживается тема сохранения Россией своего духовного наследия, своей веры, своих семейных ценностей.

Усиление роли религии как важнейшей части духовной культуры связано с особенностями самой религии как способа освоения человеком мира, поскольку она затрагивает глубинные пласты человеческой личности, предлагает свое видение мироустройства в целом, а также социально-экономических, политических проблем, с которыми сталкивается современное общество.

Социологические исследования показывают, что в настоящее время убежденными приверженцами религии считают себя не менее половины взрослого населения страны. С 1989 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) периодически включал в свои исследования вопрос об отношении граждан России к религии, о ее роли в современном обществе. Можно с уверенностью констатировать, что со времени первых опросов соотношение называющих себя неверующими и православными почти зеркально поменялось. В 1989 г. Россия имела 65 % неверующих и 30 % православных. По данным всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного 23–24 января 2010 г, доля последователей православия увеличилась с 70 (в 2009 г.) до 75%,

---

<sup>1</sup> Кладько С.С. *О роли православной миссии в диалоге культур // Миссионерское обозрение. – 2003. – № 4. – С. 25.*

достигнув максимального значения за все время измерения. По сравнению с 2006 г. вдвое меньше стало неверующих респондентов (с 16 до 8%).<sup>1</sup>

Данные тенденции вполне закономерны, поскольку постулаты основных мировых религий представляют собой некий этический кодекс поведения, являются источником воспитания духовности и нравственности. В дни социальных потрясений многие видят в религии единственный источник духовной силы, способный не только возродить в России «погибающую» нацию, но и помочь человеку сохранить свой духовно-нравственный стержень.

Вместе с повышением уровня религиозности населения бурными темпами происходит и увеличение числа религиозных объединений. На начало 2010 г. в России зарегистрировано более 23 тыс. религиозных организаций, за 2009 г. их число возросло на 1,7%.

Оценивая роль религии в обеспечении духовной безопасности, следует принять во внимание факт наличия в диалоге религии и общества «посредника» – светской культуры. В данном контексте деятельность Русской Православной церкви по противодействию угрозам в духовной сфере представляется определенным этапом развития глобального процесса светско-религиозного взаимодействия.<sup>2</sup> Повышение интереса к религии в последние годы ознаменовано переориентацией самой светской культуры с секулярных и секуляристских идеалов на религиозные. В своем стремлении оказать влияние на уровень эстетического и духовного развития общества и привлечь внимание широких кругов общественности к проблемам духовной безопасности, Церковь зачастую пытается осуществить адаптацию религиозных постулатов к современным условиям, их перевод на «светский» язык общечеловеческих ценностей, тем самым зачастую вызывая неодобрение общественности.

Данную тенденцию весьма наглядно можно проиллюстрировать следующим примером. Так, на XIX Рождественских чтениях, состоявшихся в январе 2011 г., Церковь представила список «вечных российских ценностей», который призван заполнить вакуум ценностей в обществе. Список содержит восемь позиций: справедливость, свобода, солидарность, соборность, самоограничение, патриотизм, благо и достоинство, семейные традиции.<sup>3</sup> Сам документ «Вечные ценности – основа российской идентичности» стал предметом острых дискуссий и критики, в основе которой – мнение о том, что базовый список нравственных императивов, сформулированный в Нагорной проповеди, нет необходимости дополнять и корректировать.

Не менее обсуждаемым является и вопрос о возможностях православия как платформы для создания новой национальной идеологии.

---

<sup>1</sup> Верим ли мы в Бога? // Пресс-выпуск Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). – 2010. – № 1461. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13365>.

<sup>2</sup> Котельников Г.А., Лебедев С.Д. Концептуальные модели взаимодействия светской и религиозной культур // Социологические исследования. – 2004. – № 5. – С. 123.

<sup>3</sup> Елена Новоселова. Свобода, жертвенность, любовь // Российская газета – Федеральный выпуск. – 2011. – № 5391 (15). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/01/27/freedom.html>.

После распада СССР в обществе долгое время предпринимались попытки сформулировать национальную идею взамен прекратившей свое существование коммунистической. Деидеологизация государства привела к тому, что на смену государственной идеологии пришли антисоциальные ориентиры и ценности материально-потребительского плана, принципы личной наживы, антипатриотизма, безразличия к общественным интересам. В современный период понимание необходимости идеологии становится всеобщим.<sup>1</sup> Именно поэтому в условиях идеологического вакуума многие люди увидели в православии систему ориентиров, определенного рода вектор духовного единения граждан.

Однако оценку роли православия в обеспечении духовной безопасности современного общества нельзя назвать однозначной. Одни исследователи полагают, что влияние религии, и в особенности православия, на наше общество продолжает усиливаться.<sup>2</sup> Другие, напротив, оценивают это влияние на преодоление падения духовности весьма скептически и склонны считать, что Церковь исчерпала свои резервы по противостоянию угрозам духовной безопасности. Кроме того, в последние годы все активнее обсуждается вопрос о вреде «религиозной экспансии» с точки зрения ценностей просвещения и демократии, а также о ряде деструктивных процессов в самой церковной организации и идеологии. Наиболее показательна в данном отношении дискуссия о внедрении религиозных предметов в отечественную систему общего образования.

Духовная безопасность включает в себя систему отношений между субъектами общественной жизни, которая обеспечивает благоприятные условия для созидательной духовной жизни и социально-нравственного развития.<sup>3</sup> В этом ключе деятельность Церкви по обеспечению безопасного духовного развития, укреплению нравственных ценностей общества, традиций патриотизма путем нейтрализации причин, способствующих возникновению религиозного экстремизма, социальных и межэтнических конфликтов, сложно переоценить.

Основные принципы деятельности Церкви как ключевого элемента системы духовной безопасности государства и нравственного потенциала гражданского общества содержатся в утвержденных в августе 2000 г. Юбилейным Архиерейским Собором Церкви «Основах социальной концепции Русской Православной Церкви». Изложенная в данном документе система взглядов на духовные проблемы общества вызвала к жизни Доктрину информацион-

---

1 Беспаленко П.Н. Духовная безопасность в современной России и поиски общенациональной идеологии // Научные ведомости БелГУ. Серия «История Политика. Экономика. Информатика». 2009. – №7 (62). – С. 216.

2 Бочков С.О. Православие — общенациональная религия России // Право и безопасность. 2007. – № 1–2 (22–23). – С. 102.

3 Архиепископ Иоанн (Попов), Возмитель А.А., Хвилья-Олинтер А.И. Духовная безопасность России (Актуальные теоретико-методологические и практические проблемы духовной безопасности): научно-методическое пособие. – М., 2006.

ной безопасности РФ, которая официально признает обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны первой составляющей национальных интересов РФ в информационной сфере.<sup>1</sup> Эти документы особенно важны для понимания роли православия как фактора духовной безопасности России. Доктрина информационной безопасности развивает Концепцию национальной безопасности РФ применительно к сфере духовной жизни, а Основы дают представление о тех принципах, которые лежат в основе симфонии Церкви и государства в интересах обеспечения нравственной безопасности.<sup>2</sup>

Русская Православная Церковь является, наряду с другими созидательными социальными образованиями, одним из охранителей духовной безопасности нашей страны, так как она «выдвигает высочайшие требования к личной и общественной совести людей, создает условия для ее правильного развития и укрепления».<sup>3</sup> Русская Православная Церковь осуществляет миссию примирения между вовлеченными во вражду нациями и их представителями, осуждает межэтнические конфликты. Важным направлением деятельности РПЦ также является духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание общества, развитие совместных с государством социальных программ. Активное сотрудничество Русской Православной Церкви и государства в сфере духовной безопасности является на данный момент одним из наиболее актуальных вопросов церковной и общественной жизни. Таким образом, на современном этапе развития российского общества наиболее остро стоит проблема взаимодействия светской и духовной власти в области сохранения духовно-нравственного наследия. Государственная политика в религиозной области должна, с одной стороны, обеспечивать свободу вероисповедания, с другой – развивать духовно-нравственные возможности, культурное достоинство, созидательные духовные традиции российского народа. Несмотря на то, что в последние годы намечаются позитивные тенденции в названной сфере, в успехах духовного «оздоровления» общества очень многое зависит от ракурса дальнейших взаимоотношений Церкви и светской власти и от совместных усилий всех созидательных социальных сил. Важную роль в этом процессе должны играть и традиционные российские созидательные религии.

---

1 Беспалько В.Г. Духовная безопасность как объект уголовно-правовой охраны // *Право и безопасность*. – 2006. – № 3–4 (20–21). – С. 155.

2 Основы социальной концепции Русской Православной Церкви [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/db/text/141422.html>.

3 Диакон Хвыля-Олинтер А. Конституция 1993 г. – взгляд православного юриста // *Миссионерское обозрение*. – 2003. – №12 (98). – С. 24.

## **Делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления**

В ведении муниципальных образований наряду с вопросами местного значения находятся и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Государственные полномочия – это государственные полномочия РФ и государственные полномочия субъектов РФ. Государственные полномочия РФ представляют собой права и обязанности органов государственной власти РФ по решению вопросов, отнесенных к ведению РФ Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией РФ. Государственные полномочия субъекта РФ представляют собой права и обязанности органов государственной власти субъекта РФ по решению вопросов, отнесенных к ведению субъекта Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Федерации, законами субъекта Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией РФ.

С принятием Конституции РФ 1993 г., установившей в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а также закрепившей в ст. 132, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а реализация переданных полномочий подконтрольна государству, возникла необходимость в коренном пересмотре многих аспектов в организации местного самоуправления. В настоящее время законодательное регулирование вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления определенными государственными полномочиями, в отсутствие специального Федерального закона по этим вопросам осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы, исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации, в



пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Если отдельные муниципальные образования считают невозможным реализацию определенных компетенции, отнесенных к их ведению, в законодательном акте субъекта РФ должна предусматриваться возможность передачи соответствующих полномочий по заявлению муниципального образования на районный уровень. Если муниципальные образования в силу увеличения ресурсов и приобретения необходимого опыта в состоянии самостоятельно реализовать компетенции, ранее переданные району, для таких случаев должна предусматриваться возможность передачи соответствующих полномочий от района к муниципальному образованию на основании обращения последнего.

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления представляет собой передачу органами государственной власти РФ или субъекта федерации части принадлежащих им полномочий органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основании федерального закона или закона субъекта федерации. При делегировании субъектом федерации отдельных полномочий органам местного самоуправления проект закона должен заблаговременно направляться представительным органам соответствующих муниципальных образований для согласования и заключения. Возражения органов местного самоуправления относительно характера, объема делегируемых полномочий и порядка их финансирования подлежат рассмотрению в комиссиях представительного органа власти субъекта РФ. Запрещается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В данный момент в этой сфере существует несколько проблем, которые требуют скорейшего разрешения. В частности в нормативно-правовом регулировании местного самоуправления следует указать пределы делегирования государственных полномочий. Также нет указания на объем передаваемых полномочий – они передаются в полном объеме или же нет. Далее необходимо законодательное закрепление оснований и порядка возвращения делегированных полномочий.

Законодательное решение обозначенных вопросов, определит необходимую сбалансированность взаимных прав, обязанностей, полномочий, и ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

## **Правовые средства в механизме обеспечения личной безопасности**

Основное условие существования и развития личности является обеспечение ее безопасности. Безопасность предусматривает создание совокупности социальных, политических, экономических, правовых и других условий жизни и деятельности, в которых личность чувствовала бы себя полностью социально защищенной. Соответственно, государственные органы обязаны создавать благоприятные условия для реализации прав граждан в сфере личной безопасности. Но в настоящее время, на наш взгляд, положение дел с обеспечением личной безопасности в России, да и во всем мире, можно сказать оставляет желать лучшего. Экономический, политический, культурный кризисы, обостряющиеся социальные противоречия, участившиеся случаи терактов в местах массового скопления людей создают угрозу безопасности личности.

В процессе обеспечения личной безопасности граждан особая роль принадлежит праву. Но наличие правовых норм, вовсе не означает, что каждому гражданину гарантируется личная безопасность, так как наличие таковых норм является необходимым, но не достаточным условием для реальной безопасности личности.

Теория права под реализацией прав граждан понимает процесс претворения, воплощения предписаний юридических норм в жизнь путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, физических лиц). Иначе говоря, под реализацией права понимается процесс, обеспечивающий каждому человеку те материальные и духовные блага, которые лежат в основе принадлежащих ему субъективных прав, а также защиту этих прав от любых посягательств.<sup>1</sup> Как конечный результат она означает достижение полного соответствия между требованиями норм совершить, или воздержаться от совершения определенных поступков и суммой фактически последовавших действий.

Процесс реализации прав граждан представляет собой особый механизм реализации права, то есть, перевода общих предписаний в индивидуальное поведение субъектов права.

Структурно, принято выделять следующие компоненты механизма реализации прав граждан, это, во-первых, осуществление, или непосредственная реализация права, а во-вторых, обеспечение непосредственной реализации права.

---

<sup>1</sup> Морозова Л.А. *Теория государства и права.* – М.: Эксмо, 2010. – С. 253.

Реализация прав на личную безопасность своеобразна, поскольку субъект постоянно пользуется неотъемлемыми от него благами (жизнью, здоровьем). Субъекту, как правило, не надо совершать какие – либо активные действия по достижению результатов, поскольку их осуществление выражается в определенном фактическом состоянии субъекта, который непрерывно пользуется благами личной безопасности, при этом само пользование конкретным правом прямо не связано с действием или бездействием.

В целом же, личная безопасность обеспечивается специальной деятельностью государства, направленной на охрану и защиту ее благ, то есть в действиях направленных непосредственно на предупреждение, пресечение неправомерных посягательств на жизнь, здоровье и свободу гражданина, и как следствие этого наказанию правонарушителей, возмещению ущерба.<sup>1</sup>

Конституция Российской Федерации в ст. 17 ч. 3 прокламирует, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.<sup>2</sup> Но принцип свободы осуществления прав человека имеет пределы своего действия. Ограничение конституционных прав и свобод возможно только лишь на федеральном уровне. По мнению А.С.Мордовца, суть правового ограничения состоит в побуждении индивидов к социально полезному поведению, с одной стороны, и сдерживанию социально вредного поведения, с другой.<sup>3</sup> Поэтому необходимо упомянуть об охране и защите государством жизни, здоровья и физической свободы граждан от противоправных посягательств, как о стадии процесса реализации прав граждан в сфере личной безопасности. При этом особое внимание следует уделять стадии охраны прав граждан в сфере личной безопасности и как следствие этого придавать ей первостепенное значение. Под охраной, следует понимать взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на предупреждение нарушений прав, на устранение причин их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод. Поэтому, специфическая функция охраны права состоит в ее превентивном характере, поскольку на всех стадиях ее осуществления существует возможность нарушения этого права. От эффективности охраны личной безопасности граждан будет зависеть и полнота реализации права на жизнь, здоровье и физическую свободу и необходимость применения мер защиты данных прав.

Конституция РФ провозглашает: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека

---

<sup>1</sup> Каламкарян Р.А. Правовое обеспечение безопасности человека (Материалы научной конференции) // Государство и право. – 1999. – С. 108.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // СПС Консультант Плюс. – декабрь – 2010.

<sup>3</sup> Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. – Саратов, 1997. – С. 17.

и гражданина – обязанность государства».<sup>1</sup> А в ст. 45 Конституции РФ закреплено, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

Гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, к сожалению, в Конституции только провозглашены, а механизм их реализации, процедура осуществления не определены. Недостаточно конкретно и четко они изложены и в федеральных законах.

Содержание процесса реализации прав граждан в сфере личной безопасности составляют разнообразные социально-правовые связи между государством и гражданином, возникающие по поводу обеспечения личной безопасности. Осуществляя конституционные нормы, закрепляющие право на жизнь, здоровье и физическую свободу, человек осуществляет отношения типа «гражданин – государство», что в итоге представляет социально-правовую связь между государством в целом и определенным гражданином.<sup>2</sup> Государство, выполняя свою обязанность по обеспечению личной безопасности конкретного лица, вправе требовать от всех других субъектов не посягать на его жизнь, здоровье и физическую свободу. То есть между государством и неопределенным количеством субъектов, в свою очередь, складываются правоотношения, в соответствии с которыми эти субъекты обязаны не посягать на личную безопасность конкретного гражданина, то есть получается, что носитель права на личную безопасность, вступив в правоотношение с государством, и вступает в правоотношения со всеми другими гражданами, а кроме того и с отдельными государственными органами, которые обязаны его право не нарушать.<sup>3</sup>

Следующим элементом механизма правового обеспечения личной безопасности граждан выступают способы реализации. В теории права по характеру действий субъектов, степени их активности и направленности выделяют соблюдение, исполнение, использование и применение норм права.<sup>4</sup>

Эти три способа реализации права претворяются в жизнь непосредственно действиями самих субъектов общественных отношений. Для носителей реализации права на личную безопасность характерен только единственный способ поведения – использование субъективного права. Противостоящие ему в конкретных правоотношениях субъекты соблюдают запреты на нарушение данного права, исполняют обязанности, корреспондирующие ему, применяют правовые нормы, направленные на его обеспечение, а государство, в лице государственных органов, исполняет и соблюдает свои обязанности

---

<sup>1</sup> Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // [Электронный ресурс]: «Консультант плюс» – декабрь – 2010.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов: изд-во Саратовского университета, 1987. – С. 248.

<sup>3</sup> В.Н. Кудрявцев. Закон, поступок, ответственность. – М., Наука, 1986. – С. 53.

<sup>4</sup> Е.Н. Трубецкой. Энциклопедия права. – Санкт-Петербург, Юридический институт, 1998. – С. 579.

и только в случае ограничения личной безопасности правонарушителя использует свое право.

Непосредственная реализация прав граждан в сфере личной безопасности может быть достаточно эффективным при наличии соответствующих условий и юридических средств, то есть наличие каких-либо гарантий.

Под гарантиями прав личности понимаются общие условия и специальные (юридические) средства, обеспечивающие фактическую возможность пользоваться лежащими в их основе благами, надежно их защищать.<sup>1</sup>

Как правило, в юридической литературе принято подразделять гарантии прав граждан представлены тремя на три вида – экономические, политические и духовные гарантии.

Роль экономических гарантий в реализации личной безопасности граждан прослеживается достаточно отчетливо и заключается в том, что они проявляются непосредственно в виде материального обеспечения всей системы охраны и защиты личной безопасности граждан, то есть материальным ресурсом для охраны и защиты прав граждан.

Политические гарантии личной безопасности граждан заключаются в функционировании системы народовластия, возможности принимать участие в управлении делами государства и общества.

Духовные гарантии личной безопасности граждан включают в себя систему культурных ценностей, основанных на любви и уважении к ближнему, вере в добро и справедливость; это общественная сознательность и образованность человека.

При этом следует отметить, что особую роль в системе гарантий прав граждан занимают юридические гарантии, что обусловлено их конкретным характером, правовым закреплением, наличием санкций за их неисполнение. Юридические гарантии охватывают все стороны обеспечения прав личности, поэтому построение системы этих гарантий дает возможность увидеть недостатки, противоречия, пробелы в правовом регулировании сферы отношений, связанной с тем социальным благом, которое предоставляет это право.<sup>2</sup>

Основным критерием классификации юридических гарантий личной безопасности граждан, на наш взгляд является функциональный признак. Данный критерий позволяет выявить нормы права по отраслевой принадлежности, которые непосредственно влияют на реализацию личной безопасности граждан, определить функциональное назначение отраслевых гарантий по отношению к личной безопасности, но и найти оптимальные пути совершенствования юридических гарантий личной безопасности граждан, что для современного этапа развития государства и общества играет не маловажную роль.

---

<sup>1</sup> Манов Г.Н. Учебник по теории государства и права. – М.: БЕК, 1995. – С. 257.

<sup>2</sup> Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина : Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 1997. – С. 22.

Также, следует отметить и о специфике юридических гарантий, которая проявляется в том, что защищая личную безопасность одних граждан, зачастую приходится ограничивать личную безопасность других граждан, путем пресечения, наказания, возмещения причиненного ущерба. Поэтому, среди юридических гарантий особое место занимают гарантии защиты, непосредственно обеспечивающие безопасность личности. Своеобразие указанных гарантий выражается в том, что они охраняют личную безопасность не только управомоченного лица, но и правонарушителей, при чем, если вести речь о последних, то осуществление гарантий защиты осуществляется в условиях правомерного ограничения. При этом необходимо отметить, что юридические гарантии защиты личной безопасности правонарушителей непосредственно начинают действовать еще до нарушения их права на личную безопасность, то есть на стадии охраны. Соответственно определение пределов ограничения пользования благами личной безопасности преследует цель охраны тех благ, на которые ограничение не распространяется.

Используя категорию «механизм», можно охватить весь процесс реализации права. Анализ механизма реализации права на личную безопасность позволил раскрыть структуру и взаимосвязь элементов данного механизма. Поэтому, можно прийти к следующему выводу, что механизм правового обеспечения личной безопасности граждан – это формы, способы и гарантии охраны и защиты жизни, здоровья и физической свободы граждан в деятельности государства, поэтому, непосредственно личная безопасность обеспечивается деятельностью государства, и выражается в ее охране и защите.

*Агафонова А.А.*

*Томский государственный университет*

### **Концептуальные подходы модернизации правового регулирования института религиозных объединений в Российской Федерации**

Религиозный вопрос всегда был актуален для многонациональной и многоконфессиональной России. В современном законодательстве, регулирующем государственно-церковные отношения, зачастую встречаются коллизии, противоречивость федеральных и региональных норм, отсутствие должной регламентации ряда институтов (миссионерства, образования, капелланства и пр.). Можно выделить два подхода к реформированию законодательства в сфере регулирования деятельности религиозных объединений и межконфессиональных отношений: изменение действующего Федерального закона от 26.10.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Федеральный закон) и принятие дополнительного закона более детально регулирующего и устраняющего пробелы по вопросам взаимоотноше-

ния государства и религиозных объединений, в том числе легального введения понятия «традиционных религиозных организаций», с закреплением за ними дополнительных прав и гарантий. В соответствии с концепцией каждого подхода были разработаны проекты нормативных правовых актов. Так, применительно к первому, им стал проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и в Кодекс РФ об административных правонарушениях», внесенный Правительством РФ. Но ряд его норм вызывает неоднозначную оценку. Например, норма п. «б» ч. 3 ст. 1 проекта, предусматривающая, что не могут быть учредителями, членами и даже участниками религиозной организации лица, осужденные по приговору суда за разжигание межнациональной и межрелигиозной розни или иные преступления экстремистского характера.<sup>1</sup> Примерами реализации второго подхода в реформировании законодательства в сфере регулирования деятельности религиозных объединений могут служить многочисленные проекты (например, «О социальном партнерстве государства и традиционных религиозных организаций в Российской Федерации», «О социальном партнерстве государства и религиозных организаций», «О традиционных религиозных организациях в Российской Федерации» и пр.), но они содержат многочисленные недостатки и противоречия как при определении самого подхода в регулировании государственно-конфессиональных отношений, так в его изложении, что отражается в многочисленных неточностях юридической техники и лексики. Таким образом, очевидно, что каждый из рассматриваемых проектов обладает изъянами, и на наш взгляд, не может быть принят. При этом проблема модернизации законодательства в сфере реализации свободы совести остается, и для ее решения обратимся к положительному зарубежному опыту.

В самом общем виде, в зависимости от федеративного устройства и разграничения предметов ведения и полномочий, выделяют унитарные государства и федерации. Правовое регулирование организации и деятельности религиозных объединений, применительно к унитарным государствам, осуществляется в рамках единого национального законодательства. В федеративных государствах, к которым относится и Россия, регулирование может осуществляться либо на общенациональном уровне (Австрия, Аргентина), либо с участием в этом процессе субъектов ее составляющих (Австралия, Индия, Канада). В нашей стране полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении федерации, а по их защите – в совместном ведении РФ и ее субъектов. В России, передавать регулирование государственно-церковных отношений на уровень субъектов федерации

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и в Кодекс РФ об административных правонарушениях: проект федерального закона, вносимый Правительством РФ // *Официальный сайт Министерства юстиции РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minjust.ru/ru/activity/corruption/anticorrekspert/proekt/fz/index.php?id4=524>*.

видится нецелесообразным, так как это не только противоречило бы Основному закону страны и политическому курсу на унификацию ее правового поля, но и не имело бы практического смысла. Оправдано такое регулирование в случае, когда на федеральном уровне устанавливается рамочный статус некоммерческих организаций, а субъекты федерации не только осуществляют регулирование, но и предоставляют всем или выделяемым ими религиозным объединениям какие-либо преференции и льготы. В соответствии с мировой практикой преференции могут быть двоякими: финансовыми, в том числе налоговые льготы, вплоть до установления церковного налога с верующих прихожан; и организационными – предоставление особого статуса (в частности, это имеет место относительно статуса «корпораций публичного права»), доступ к образовательной сфере, вооруженные силы государства, госпитали, возможность создания конфессиональных кладбищ и пр. Например, ФРГ, где в соответствии со ст. 140 Основного закона 1949 г. и действующей и поныне ст. 137 Конституции Германской империи 1919 г. религиозные общества, являющиеся публично-правовыми корпорациями, имеют право взимать налог на основании гражданских налоговых списков, соответственно законодательству земель, который в среднем составляет 8–9% от подоходного налога верующих. Если учесть характерные для России: дефицит и бюджетную недостаточность, небольшой объем региональных налогов и тот факт, что относительно доступа в учреждения с особым режимом предусмотрено федеральное регулирование, – то вопрос о передаче соответствующих полномочий субъектам федерации теряет актуальность.

Мировая практика различает несколько механизмов правового регулирования, при которых используются характерные источники. Так, можно указать государства, где действуют законы, применяемые в целом для всего массива неправительственных, некоммерческих организаций, без выделения отдельных их видов (Канада, Турция). Применение в России указанного способа приведет к ущемлению прав и законных интересов верующих отдельных конфессий. Действующее законодательство об общественных объединениях не учитывает многих особенностей последователей отдельных культов (например, невозможность работы для правоверных иудеев в субботу; требование отдельных вероучений об отказе от применения насилия; особенности трудовых, имущественных и семейных отношений и пр.). В иных странах принимаются акты, устанавливающие правовое положение в целом некоммерческих организаций, и отдельного их вида – религиозных объединений (Австралия, Белоруссия, Литва, Оман, Таиланд, Украина). Иногда помимо этого выделяется и государственная, признаваемая, официальная церковь. Так, в Великобритании, где Англиканская и Шотландская Церкви являются государственными. Особой разновидностью является «договорный способ», когда наряду с нормами закона, применяется такая форма, как соглашение, заключаемое с отдельными конфессиями (Албания, Италия, ФРГ). Это позволяет надлежащим



образом учесть интересы и конкретные потребности различных религиозных сообществ.<sup>1</sup> Для России применение этого способа неэффективно, т. к. государство сможет заключить выгодные соглашения с отдельными церквями и всячески уклоняться от их заключения с любыми другими. Например, в Италии еще в 2007 г. должны были быть ратифицированы соглашения с Союзом Буддистов, Свидетелями Иеговыми, Мормонами, Апостольской Церковью, Православной Церковью, Церковью Константинопольского Патриархата и Индуистами. Однако до сих пор этого не было сделано. Таким образом, свободу совести и формы ее реализации в РФ целесообразнее регулировать на федеральном уровне либо путем установления действительно равного для всех религиозных сообществ правового положения, либо, помимо этого, с закреплением дополнительно особого правового положения отдельных религиозных организаций (например, «традиционные церкви»). При этом перечень критериев, которым должна отвечать организация, претендующая на такой статус, должен быть предельно конкретным, объективным и достижимым. При выделении того или иного вероисповедания, наделения его соответствующим статусом, государство должно исходить не только и не столько из его роли в истории России, вклада в становление и развитие духовности и национальной культуры, сколько из его сегодняшней практики и ее общественной результативности. Однако реализовывать такую политику следует, безусловно, поэтапно, с введением новых положений и правил, их апробацией, выявлением недостатков с их последующим устранением.

*Акопян М.С.  
Институт права БашГУ*

### **К вопросу об административной ответственности иностранных граждан**

Согласно ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранными гражданами считаются лица, обладающие гражданством иностранного государства и не имеющие гражданства России.

Положения ч. 3 ст. 62 Конституции РФ устанавливают конституционные основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ. Они закрепляют принцип национального режима, согласно которому и определяются основы административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Иностранные граждане подлежат административной ответственности на общих основаниях. Однако существуют составы административных правонарушений, субъектом которых может быть только иностранец.

---

<sup>1</sup> *Robbers G. Religious Freedom in Germany // BYU LAW REVIEW. – 2001. – № 6. – P. 643–668.*

Так, административное выдворение, понимаемое, по сути, как принудительная высылка за пределы России, ограничивает непосредственно право иностранного гражданина или лица без гражданства свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в России. Учитывая, что, пребывая на территории России, иностранные граждане и лица без гражданства вступают в различного рода правоотношения и тем самым реализуют другие права, административное выдворение (как мера, обусловленная принудительным прекращением права пребывания указанных лиц на территории России) ввиду производности этих прав от права свободного передвижения и выбора места пребывания влечет за собой ограничение или вовсе прекращение других прав.

В арсенале средств государственно-властного воздействия находится весьма близкая к административному выдворению по своему правовому содержанию правоограничительная мера – депортация. В отличие от административного выдворения депортация является административно-восстановительной мерой принуждения, применяемой не в связи с административным правонарушением. Федеральным законодательством, регламентирующим режим и условия пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, депортация рассматривается как принудительное перемещение (высылка) названных лиц за пределы России как не исполнивших добровольно обязанность покинуть территориальное пространство российского государства за неимением законных оснований дальнейшего пребывания или проживания в государстве. Такие основания не имеют административно-деликтного значения и связаны со следующими обстоятельствами: 1) непризнанием лица беженцем либо утратой им статуса беженца; лишением лица статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории России; 2) выявлением у иностранных граждан и лиц без гражданства ВИЧ-инфекции; 3) принятием полномочным государственным органом решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина и лица без гражданства в России; нарушением иностранным гражданином обязанности выехать из России ввиду сокращения срока и аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство.

Проблемы применения административного выдворения как достаточно распространенной меры ответственности, затрагивающей экстерриториальные аспекты межгосударственных отношений, не могли оставаться вне сферы ценностей в области прав человека, защищаемых международным правом. Развивающиеся международные правотворчество и правоприменительная практика выработали ряд новых критериев допустимости высылки иностранного лица и лица без гражданства за пределы определенного государства, учет которых (критериев) национальными органами государства является обязательным в силу приоритета международного права над внутригосударственным. Наибольшее развитие такие критерии получили в праве Совета Европы и юрисдикционной деятельности его межгосударственных

органов по защите прав человека. Административное выдворение за пределы РФ не может применяться к военнослужащим – иностранным гражданам.

Иностранные граждане и лица без гражданства в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения возложенных на них обязанностей несут юридическую ответственность в соответствии с российским законодательством. Так, согласно п. 1 ст. 1.4 КоАП РФ физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, а также других обстоятельств. К иностранным гражданам и лицам без гражданства применяются те же административные наказания и в дополнение – административное выдворение за пределы РФ за предусмотренные КоАП РФ нарушения режима государственной границы РФ (ст. 18.1), режима в пунктах пропуска через государственную границу РФ (ст. 18.4), режима пребывания в стране (ст. 18.8), правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы (ст. 18.10), иммиграционных правил (ст. 18.11).

В КоАП РФ сформулирован ряд положений, из которых следует, что наряду с прописанным в административно-деликтном праве принципом равенства лиц, совершивших административные правонарушения, в нем названы некоторые лица, которые в зависимости от своего статуса пользуются иммунитетом в отношении мер принуждения, применяемых в связи с совершением ими административных правонарушений. К этой категории относятся также некоторые категории иностранных граждан, наделенных дипломатическим иммунитетом. Вопрос об обоснованности и пределах предоставления административно-деликтных иммунитетов некоторым субъектам права требует детального изучения.

Практически каждый иностранный гражданин, пересекающий границу РФ, должен заполнить миграционную карту. Это документ, содержащий основные сведения о въезжающем иностранном гражданине. А также служащий для контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в России. Срок временного пребывания иностранного гражданина в России, если он более 90 суток, определяется сроком действия выданной ему визы.

В последнее время в РФ остро встала проблема нелегальной иммиграции. На сегодняшний день эта проблема приобретает особую актуальность в связи с тем, что Россия становится с каждым днём все привлекательнее для эмигрантов, а это в свою очередь создает проблемы, в первую очередь финансовые.

В заключении можно сделать вывод, что правовое регулирование статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в законодательстве РФ осуществляемое на основе норм федерального законодательства полностью соответствует стандартам международного права и обеспечивает надежную защиту прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ.

## **Анализ проблем местного самоуправления в России и пути их решения**

Как известно, система местного самоуправления в РФ еще далека от совершенства. Это обуславливается совокупностью целого ряда факторов. Однако это не повод стоять на месте. Учеными и практиками предлагаются различные пути развития местного самоуправления в России, проанализировав которые можно выявить конкретные пути устранения проблем и выстраивания ясной, отлаженной и независимой системы местного управления.

Итак, ознакомившись с результатами исследований и мнением различных ученых, посвященных данной теме, а также изучив законодательство, я пришла к выводу, что на данный момент проблемы развития местного самоуправления можно разделить на четыре тесно взаимосвязанных блока: социальный, экономический, территориальный и блок, касающийся деятельности органов местного самоуправления.

В социальный блок, по моему мнению, входят факторы, непосредственно затрагивающие ментальность и правосознание населения, такие как:

– дефицит активности граждан в участии в делах местного самоуправления, выражающийся в ориентации на поддержку центральной власти, отсутствие идеологии и интереса у молодежи, правовая безграмотность населения.

– незаинтересованность чиновников, т. к. зарплата чиновников не зависит от благополучия населения;

– дефицит обратной связи (оценки) эффективности работы местной власти населением, отсутствие контроля населения за её деятельностью, вследствие чего растет недоверие населения к муниципальным органам;

– нехватка специалистов, особенно на селе;

– и самый яркий показатель отсутствия действенного местного самоуправления – это все возрастающая миграция населения внутри страны, а также и эмиграция населения за рубеж.

Глядя на приведенный список, даже не специалист может сказать в каких направлениях следует вести работу.

Следующий блок проблем характеризуется как территориальный. В него входит территориальное устройство местного самоуправления, а также степень освоенности территории, плотность расселения (количество населенных пунктов на единицу территории), ее соотношение с уровнем урбанизации и общей плотностью населения, и региональные особенности муниципальных органов. Что касается территориального устройства, положенные в основу муниципально-территориального деления географические критерии (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов) должны были быть дополнены экономическими (наличие до-

статочных финансов и имущества) и организационными (работоспособность системы управления). Существующие географические критерии не всегда реалистичны в принципе, а на практике – не всегда и соблюдаются. Нынешняя фактическая эластичность принципов формирования территорий муниципальных образований признается полезной; предлагается законодательное расширение прав субъектов Федерации при регулировании территориальной организации местного самоуправления.

Относительно плотности расселения, тут во многом её разбег соответствует в России удаленности от центра. Плотность расселения определяет выбор территориальных и организационных структур местного самоуправления.

Специфика реальной работы местного самоуправления определяется не столько организационно-правовыми и финансово-экономическими условиями его функционирования, сколько несколькими ключевыми параметрами, от которых зависят сложившиеся муниципальные системы в регионах. К этим параметрам относятся социальная структура общества, ментальные особенности населения региона, а также специфика политического режима региона. В связи с этим предлагается разрабатывать наиболее эффективные для каждого региона методики развития местного самоуправления, основанные на приведенных параметрах с учетом особенностей каждого региона.

Далее, я хочу проанализировать проблемы, связанные непосредственно с деятельностью органов местного самоуправления. К ним относятся:

– отсутствие четких и прозрачных правил взаимоотношений на всех уровнях местного самоуправления, что порождает конфликты. Например, проблемные взаимоотношения между поселениями и муниципальными районами. Районы считают, что поселения как категория не нужны, а поселения – что районы мешают им. По словам председателя Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления Степана Киричука, в первоначальной концепции 131-го Федерального закона, утвержденной в свое время Правительством РФ предполагался следующий сценарий. Избранные депутаты каждого поселения делегируют из своего состава в совет района, например, двоих. Выражая мнение жителей своих поселений, эти делегаты обсуждают, какие функции желательно передать району. Для решения оперативных вопросов нанимают управляющего, с которым подписывается контракт. Из-за ряда обстоятельств этот момент так и не был воплощен в жизнь, что и породило возникшую проблему.

– взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. На некоторых территориях субъектов во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления имеются две крайности, либо они существуют как бы параллельно, автономно, доводя эту автономность до абсурда, либо местное самоуправление подменяют государственным местным управлением, а это не лучшим образом влияет на существующую социально-экономическую ситуацию в регионе. Решение существующих проблем

взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также многих иных, требует четкого разграничения компетенции между органами субъектов Федерации и местным самоуправлением, определения вопросов совместного ведения и перечень полномочий, передаваемых друг другу на основе добровольно заключенного соглашения.

– одной из ключевых проблем местного самоуправления по мнению некоторых является гипертрофированный государственный контроль. В большинстве регионов отмечают, что ответы на запросы информации государственными органами отнимают львиную долю времени, еще больше трудностей вызывают бесконечные проверки муниципалитетов. Выход из данной проблемы заключается в том, чтобы основания для проверок органов местного самоуправления были бы соответствующим образом закреплены законодательно, в том, чтобы была определена оптимальная периодичность проведения данных проверок, а также в том, чтобы был создан единый проверяющий орган, который бы был наделен функциями контроля над муниципальными образованиями.

Ну и напоследок, вкратце рассмотрим еще один блок – экономический. Основная из проблем – дефицит экономических ресурсов. Критические замечания вызывает дотационность абсолютного большинства муниципалитетов, минимальный размер поступлений от местных налогов (на землю и имущество физических лиц), повсеместная финансовая зависимость самоуправления от региональной власти.

Подытоживая все вышесказанное, скажу, что предстоит еще большая работа. Местное самоуправление должно осуществляться везде, где в нем заинтересованы люди. И это обязанность не только государства, но и в равной мере самого населения как непосредственного участника формирования системы местного самоуправления.

*Альфер С.А. к.х.н.  
БИП – Институт правоведения*

## **Понятие избирательной комиссии в законодательстве Республики Беларусь**

Избирательные комиссии играют решающую роль в обеспечении важнейших конституционных прав граждан – права избирать и быть избранными в органы государственной власти, свободно выражать свою политическую волю, а также права мирной и цивилизованной передачи государственной власти в соответствии с установленными в стране законами.

Вопросы определения понятия избирательной комиссии представляют собой важную проблему как науки конституционного права, так и практики при-

менения избирательного законодательства. Кроме того, данное обстоятельство недостаточно изучено в белорусской научной литературе.

В ст. 155 Избирательного кодекса Республики Беларусь<sup>1</sup> избирательные комиссии определяются как комиссии по выборам Президента Республики Беларусь, комиссии по выборам депутатов Палаты представителей, комиссии по выборам депутатов местных Советов депутатов. Вполне очевидно, что такое определение является неконкретным и требует дополнительного уточнения выполняемых этими комиссиями функций.

Это уточнение дано в ст. 71 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которой «проведение выборов обеспечивают избирательные комиссии».<sup>2</sup> Конституционные положения были перенесены в Избирательный кодекс, в соответствии со ст. 11 которого комиссии обеспечивают проведение выборов, а ст. 25–31 расширяют конституционные требования и предоставляют право комиссиям организовывать подготовку и проведение выборов.

Указанные нормы законодательства не дают конкретного ответа, считаются ли функциями избирательных комиссий только процедурные, технические вопросы по обеспечению выборов, либо они включают в себя еще и положения по осуществлению и защите избирательных прав граждан.

Единообразного мнения в определении избирательной комиссии среди белорусских исследователей избирательного права нет.

Технический характер функций избирательных комиссий подчеркивает один из разработчиков раздела «Избирательная система» Конституции Республики Беларусь 1994 г. М.Ф.Чудаков, рассматривающий их как органы, которые следят за проведением выборов, организуют выборы и подводят итоги выборов.<sup>3</sup> Аналогичного мнения придерживаются также судьи первого состава Конституционного суда Республики Беларусь в М.И.Пастухов и В.Г.Тихиня: «избирательные комиссии – комиссии, которые организуют подготовку и проведение выборов»,<sup>4</sup> а также Ю.П.Бровка в первом научно-правовом комментарии Конституции Республики Беларусь – комиссии образуются «для проведения выборов».<sup>5</sup> В двух других научно-практических комментариях к Конституции бывший Председатель Конституционного суда Республики Беларусь Г.А.Василевич также включает избирательные комиссии в систему органов «по подготовке и проведению выборов, определяемую

---

1 Избирательный кодекс Республики Беларусь. – 11.02.2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 25. – 2/145 (в ред. на 19.01.2010 г.).

2 Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 1.

3 Чудаков М.Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран / М.Ф.Чудаков. – Мн.: «Харвест», 1998. – С. 386.

4 Пастухов М.И. Конституционное право. Энциклопедический словарь / М.И.Пастухов, В.Г.Тихиня. – Мн.: Право и экономика, 1996. – С. 45.

5 Конституция Республики Беларусь: Науч.-правовой коммент. / под общей ред. В.Г.Тихини [и др.]. – Мн.: Беларусь, 1996. – С. 109.

Конституцией и Избирательным кодексом».<sup>1</sup> Данное техническое предназначение избирательных комиссий в Республике Беларусь представлено в трудах и ряда других специалистов в области конституционного права.<sup>2</sup>

Вместе с тем существенная часть исследователей по аналогии с российским законодательством определяет комиссии как орган, не только организующий и проводящий выборы, но и обеспечивающий контроль за соблюдением избирательного законодательства и защищающий избирательные права граждан Первой определением избирательных комиссий в Республике Беларусь как органов, защищающих избирательные права граждан, дала Н.П.Денисюк.<sup>3</sup> Отметим, что подобная новелла была воспринята законодателем и в несколько измененном виде введена в 1998 году в последний отдельно принятый в Республике Беларусь избирательный закон «О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь».<sup>4</sup> В соответствии с ним избирательные комиссии обеспечивают не только проведение выборов депутатов местных Советов депутатов, но и контроль за соблюдением избирательных прав граждан. К сожалению, при подготовке и принятии Избирательного кодекса Республики Беларусь данная новелла в полной мере не была учтена.

Контроль за соблюдением избирательных прав граждан был заменен контролем за исполнением законодательства о выборах. Далее, при внесении последних по времени изменений и дополнений в Избирательный кодекс в январе 2010 г. этот контроль за соблюдением избирательного законодательства из программной ст. 11 Избирательного кодекса об обеспечении проведения выборов комиссиями был исключен.<sup>5</sup> Требование о контроле за соблюдением избирательного законодательства было оставлено лишь в статьях, регулирующих полномочия территориальных и окружных избирательных комиссий.<sup>6</sup> Очевидно, что понятие контроля за соблюдением избирательного законодательства более широкое и может включать в себя не только контроль за процедурными вопросами проведения выборов, но и контроль за соблюдением из-

---

1 Василевич Г.А. Конституция Республики Беларусь: науч.-практич. коммент. / Г.А.Василевич. – Мн.: ГИУСТ БГУ, 2005. – С. 256; Василевич Г.А. Избирательная система. Реферendum. Органы государственной власти: науч.-практич. коммент. Конституции республики Беларусь / Г.А.Василевич. – Серия: «Право», прилож к журналу «Право и экономика». – Мн., 2000. – С. 17.

2 См., например: Гавриленко В.Г. Энциклопедия конституционного права / В.Г.Гавриленко, П.Г.Никитенко, Н.И.Ядевич. – Серия: «Право», прилож к журналу «Право и экономика». – Мн., 2000. – С. 93; Малишевский Н.Н. Организационно-правовое обеспечение выборов Президента Республики Беларусь / Н.Н.Малишевский. – Мн.: ИСПИ, 2003. – С. 60; Кунцевич К.Н. Конституционное право Республики Беларусь: 2-е изд., доп. / К.Н.Кунцевич. – Мн.: Молодежное, 2006. – С. 89.

3 Денисюк, Н.П. Избирательная система Республики Беларусь / Н.П. Денисюк. – Мн.: Оракул, 1997. – С. 26.

4 О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 23.12.1998 г. № 220-3. // Ведомости Национального Схода Республики Беларусь. – 1999. – № 2.

5 О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов и о признании утратившим силу Закона Республики Беларусь «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов». Закон Республики Беларусь от 4.01.2010 г. № 99-3. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2010. – № 2. – 2/1649.

6 Пункт 2 ч. 1 ст. 33, п. 1 ч. 1 ст. 39, п. 1 ч. 1 ст. 40, п. 1 ч. 1 ст. 41, п. 1 ч. 1 ст. 42 Избирательного кодекса Республики Беларусь.



бирательных прав граждан. Косвенно об этом свидетельствует установленная в Избирательном кодексе обязанность вышестоящих избирательных комиссий рассматривать заявления и жалобы на действия нижестоящих комиссий и принимать по ним решения. Подобного мнения придерживается Е.В.Матусевич, В.Е.Астаповский, Е.В.Берзинь. Среди основных функций избирательных комиссий они, кроме организации и проведения выборов, выделяют также контрольно-надзорную – «контроль за реализацией избирательного законодательства всеми субъектами избирательного процесса, за осуществлением избирательных прав граждан», а также правозащитную – «защита важнейшего политического права граждан-избирателей».<sup>1</sup> Таким образом, действующее избирательное законодательство Беларуси прямо не устанавливает право избирательных комиссий на защиту избирательных прав граждан, наделяя, тем не менее, их соответствующими полномочиями при совершении определенных действий. По нашему мнению, положение о контроле за соблюдением избирательных прав граждан следовало бы внести в Избирательный кодекс.

Необходимость включения в понятие избирательных комиссий функций контроля за соблюдением избирательных прав граждан и их защиты следует и из рассмотрения соответствующих положений Конституции Республики Беларусь. Статья 38 Конституции закрепила исходные положения избирательного процесса. Она устанавливает, что граждане Республики Беларусь имеют право свободно избирать и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Статьи 65-69 Конституции определяют условия проведения свободных, равных, прямых и тайных выборов. Статья 71 устанавливает, что проведение выборов обеспечивают избирательные комиссии. Исходя из положений ст. 38, 65–69 и 71, Основной закон государства возложил на избирательные комиссии всю полноту ответственности за обеспечение реализации этих прав граждан. Таким образом, законодательство Республики Беларусь в явно выраженном виде содержит понятие избирательной комиссии в ее узком понимании слова – только как органов, организующих и проводящих выборы. Следуя общим принципам проведения выборов и исходя из конституционных положений важно отметить, что функция обеспечения избирательных прав граждан, включая и их защиту, прямо не установлена в законах, также должна являться таким же по значимости направлением в деятельности избирательных комиссий, как и функция организации выборов.

---

<sup>1</sup> Матусевич, Е.В. *Избирательные системы и современные избирательные технологии* / Е.В.Матусевич, В.Е.Астаповский, Е.В. Берзинь [и др.]. – Мн. : Акад. управления при Президенте Республики Беларусь, 2007. – С. 53.

## **К вопросу о юридическом значении официального опубликования нормативного правового акта в конституционном праве России**

Существенное социально-правовое значение официального опубликования нормативных правовых актов объясняет позицию законодателя, который, зачастую, связывает с его осуществлением возникновение конкретных юридических последствий, то есть рассматривает официальное опубликование как юридический факт.

Подобный подход характеризовал правовую позицию Комитета конституционного надзора СССР, изложенную в Постановлении от 15 февраля 1991 г. № 16 (2–12) «О порядке реализации заключения Комитета от 29 ноября 1990 г. «О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан»,<sup>1</sup> и нашёл своё воплощение в п. 3 ст. 15 Конституции РФ. Нормы соответствующего пункта рассматривают неосуществление официального опубликования в качестве юридического препятствия для применения законов и нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Как известно, в теории под применением нормативного правового акта (применением права) понимается властная индивидуально-распорядительная деятельность уполномоченных органов (должностных лиц), направленная на реализацию правовых предписаний. Применение права полагается в научной литературе в качестве особой формы реализации права, существующей наряду с соблюдением, исполнением и использованием правовых норм. А «...по своей сущности применение права выступает как организующая властная деятельность государства, посредством которой упорядочивается общественная жизнь путём установления чётких организационных начал взаимоотношений между различными субъектами общественных отношений, сосредоточения решения определённых вопросов в руках компетентных органов».<sup>2</sup>

Таким образом, реализация права не сводима к его применению и может осуществляться без применения или преимущественно без применения. Соответственно, нормы п. 3 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающие запрет на применение определённого круга неопубликованных нормативных правовых актов, лишь частично охватывает реализацию права. Вполне вероятно ситуация,

<sup>1</sup> В п. 3 Постановления Комитета Конституционного надзора СССР от 15.02.1991 г. № 16(2-12) «О порядке реализации заключения Комитета от 29.11.1990 г. «О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан» // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1991. – № 9 отмечено, что «...любые неопубликованные акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, принятые после 29.11.1990 г., юридически недействительны и применению не подлежат».

<sup>2</sup> Теория государства и права: Курс лекций/ Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ. – 2000. – С. 455.

когда норма права уже действует (существуют подлежащие использованию права, исполнению обязанности и соблюдению запреты), однако не может быть применена. А после наступления условий для её применения, она применяется к отношениям, возникшим в период, когда норма не применялась.

Соответственно, рассматриваемые конституционные положения с точки зрения юридического значения официального опубликования охватывают лишь интерес знать нормы права непосредственно в момент правоприменения и в некоторой степени обеспечивает единообразие правоприменительной деятельности, предоставляя минимум гарантий равного сообщения содержания норм права правоприменителям.

Учитывая, что правило о невозможности применения неопубликованных законов и указанных нормативных правовых актов связывает именно правоприменителя, а отношения по правоприменению возникают в момент его осуществления, предписания норм п. 3 ст. 15 Конституции РФ распространяются на нормативные правовые акты, независимо от времени их принятия (до вступления в силу Конституции РФ или после) и касается актов правоприменительной деятельности, имеющей место после вступления в силу Конституции РФ. С учётом изложенного, нельзя признать обоснованным встречающийся в судебной практике подход, в соответствии с которым ограничение в применении неопубликованных нормативных правовых актов, распространяется лишь на нормативные правовые акты, принятые после вступления в силу Конституции РФ.<sup>1</sup>

Сообразно этому, конституционные нормы об официальном опубликовании не ограничивают и возможности придания закону или нормативному правовому акту, затрагивающему права, свободы и обязанности человека и гражданина, обратной силы. Адресованное правоприменителю ограничение, не связывает правотворческий орган, который решает вопросы придания закону обратной силы, указывая на это в нормативных актах. При этом наличие официального опубликования позволяет правоприменителю применять нормы права к тем отношениям, на которые закон распространил правотворческий орган.

В связи с этим, предположения отдельных авторов о том, что норма п. 3 ст. 15 Конституции РФ «устанавливает запрет на придание как закону, так по аналогии права и любому иному нормативному правовому акту на его применение к отношениям, возникшим до их вступления в силу»,<sup>2</sup> что применение закона с обратной силой невозможно с позиции указанных норм Конституции РФ, а также предлагающих принципиально отрицательный ответ на вопрос: «возможно ли было применять нормативный правовой акт, регулирующий жилищные отношения, который ко времени возникновения этих отношений

<sup>1</sup> См., например: Решение Ленинградского областного суда от 16.03.2010 г. № 7-94/2010. / [Электронный ресурс]: «Консультант плюс».

<sup>2</sup> Ершова Е.А. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права // Трудовое право. – 2007. – №11. – С. 3–26.

еще не был принят, а потому и не опубликован официально для всеобщего сведения»,<sup>1</sup> в действительности Конституции РФ не соответствуют.

Нужно отметить, что, учитывая необходимость расширения предусмотренного п. 3 ст. 15 Конституции РФ минимума гарантий обоснованных интересов субъектов общественных отношений (невозможность применения неопубликованного нормативного правового акта), акты производного от Конституции РФ нормотворчества связывают с официальным опубликованием не только применение нормативного правового акта, но и его действие, а также вступление в силу.<sup>2</sup> В частности, в соответствии с п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» «Конституция (устав) и закон субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования».<sup>3</sup> А, например, в соответствии с абз. 1 ст. 6 Федерального закона «О введении в действие Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации» предписывается «Ввести в действие § 1 «Подведомственность» Главы 4 Арбитражного процессуального Кодекса РФ через десять дней со дня его официального опубликования».<sup>4</sup> Соответствующий подход законодателя заслуживает поддержки, так как объём предоставляемых нормами названного п. 3 ст. 15 Конституции РФ гарантий обоснованных интересов субъектов общественных отношений видится неоправданно ограниченным.

*Асадуллин А. Р.*  
*Институт права БашГУ*

## **Проблема самостоятельности органов местного самоуправления**

Выбор темы для моей работы далеко не случаен. Речь, прежде всего, пойдет о независимости органов местного самоуправления от государственной власти.

---

<sup>1</sup> Симанович Л.Н. Коллизии в ЖК РФ // Нотариус. – 2008. – №4. – С. 17–20.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.10.2010 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 96-ФЗ (ред. от 30.07.2010 г.) «О введении в действие Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации». / [Электронный ресурс]: «Консультант плюс».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.10.2010 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 96-ФЗ (ред. от 30.07.2010 г.) «О введении в действие Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации». / [Электронный ресурс]: «Консультант плюс».

Обращаясь к научным трудам последнего времени надо сказать о том, что отношение к данному вопросу неоднозначно и имеет две точки зрения. Первая точка зрения говорит о специфике выполняемых органами местного самоуправления функций, которые подведомственны государственным органам. Вторая, противоположенная точка зрения, говорит о том, что органы местного самоуправления должны служить инструментом народа для выражения своей воли перед государственной властью, а следовательно должны быть отделены от органов государственной власти.

Для того чтобы разобраться в данном споре необходимо, прежде всего, обратиться к Конституции РФ.

В Конституции РФ в ст. 12 провозглашает три базисных положения:

1. В РФ признается и гарантируется местное самоуправление.
2. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.
3. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Из выше сказанного можно сделать вывод о том, что установленная Конституцией самостоятельность органов местного самоуправления относится к основополагающим основам конституционного строя и как следствие необходима для создания гражданского общества в России.

К великому сожалению положения Конституции РФ не совпадают с российской действительностью. На практике государственные органы имеют возможности воздействия на органы местного самоуправления. Это проявляется, прежде всего, в относительно ограниченной независимости при формировании органов местного самоуправления. И как следствие влияние на принимаемые решения. В зависимости от района такое воздействие проявляется в большей или меньшей степени.

Такое положение вещей многие ученые, прежде всего, связывают с ранее существовавшим порядком советского периода, когда существовала сверхцентрализованная власть, подчиненная партийной системе. Говоря точнее, в СССР как такового местного самоуправления в современном понимании, то есть самостоятельного, не было, а существовала совершенно другая структура власти. Надо понимать, что: во-первых, двадцать лет огромный срок, во-вторых, исчезла сверхцентрализованная партия, в-третьих, образована новая страна, которая пошла по-новому демократическому пути развития, и в-четвертых, принята новая конституция, которая провозгласила что «Россия есть демократическое федеративное правовое государства с республиканской формой правление», и уже несколько раз издавался новый закон о местном самоуправлении.

Но, не смотря на все вышеприведенные доводы, некоторые ученые, такие как Замотаева А.А. утверждают, что местное самоуправление должна входить в общегосударственную систему, как это было ранее в советский период и таким образом лишиться практически всей самостоятельности.

Вместе с тем на самом высшем уровне власти всего через 1 год после введения в действие новой Конституции РФ, осознают проблемные моменты возникающие в данном вопросе. Тогда же вступает в силу Постановление Правительства РФ от 27.12.1995 г. № 1251 «О федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления». Данный закон сводился прежде всего к распределению средств и ассигнований из средств федерального бюджета за исполнением постановления ответственность возложена на Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике. Данная мера была прежде всего вынужденная так как предшествующие годы были крайне, мягко говоря, неблагоприятными не только для органов местной власти, но и для всей страны. Тем не менее, государственные органы в виде исполнительной власти изыскали 35 млн. рублей для формирования органов местного самоуправления. В последствие после вступления в силу Федерального закона от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.) говорится что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя». В Постановлении Правительства РФ от 27.12.1995 г. № 1251 было внесено несколько дополнений касающихся финансовой самостоятельности.

Вышесказанное свидетельствует о заинтересованности власти в отдаленности местного самоуправления от государственной власти не только для повышения оценки мирового общественного сообщества, но и в практическом значении, а именно в финансовой независимости.

Одновременно необходимо в некоторой степени настороженно относиться к некоторым моментам, находящимся в ст. 12 Конституции РФ а именно самостоятельность местного самоуправления, говоря точнее о степени самостоятельности местного самоуправления. В данном случае необходимо найти ту самую золотую середину.

Необходимо учесть, что в силу необходимости осуществления государственными органами и органами местного самоуправления своих полномочий могут возникнуть и непременно возникнуть ряд противоречий. Относительно хрупкий баланс был найден он заключался в сужение полномочий, в том числе законотворческих, субъектов Федерации в области местного самоуправления за счет расширения соответствующих полномочий федеральных органов государственной власти. В обоснование можно привести ст. 4, 5, 6 и некоторые другие статьи Федерального Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Конституционное требование самостоятельности местного самоуправления от государственной власти обрело своё подтверждение в решениях Конституционного Суда РФ. В частности самое известное из них Определением от 11.06.1999 г. № 105-О, Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» Конституционный Суд констатировал нарушение Конститу-

ции, включая принцип самостоятельности местного самоуправления, наделением Главы Республики Коми полномочием вносить в совет муниципального образования кандидатуру для избрания на должность главы администрации муниципального образования. К подобным, но менее заметным примерам можно еще отнести Определения от 08.09.1999 г. № 138-О, от 15.05.2001 г. № 98-О, от 14.01.2003 г. № 21-О.

Подводя итог выше сказанному можно сформулировать, два простых ключевых правила. Во-первых, недопустимость ограничения самостоятельности местного самоуправления законами субъектов РФ. Во-вторых, недопустимо нарушение самостоятельности местного самоуправления федеральным законодательством.

*Ахмадуллин Р.Р.  
Институт права БашГУ*

### **Особенности государственного контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления**

На основании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

Анализ действующего законодательства и практики его применения показывает, что можно выделить следующие виды контроля за органами местного самоуправления и их должностными лицами: контроль со стороны государства в лице соответствующих должностных лиц и органов государственной власти (внешний контроль); контроль со стороны граждан (населения) и их организаций (внешний контроль); контроль со стороны одних органов местного самоуправления за деятельностью других (внутренний контроль).<sup>1</sup>

Необходимо отметить, что, любой административный контроль за органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

---

<sup>1</sup> Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. *Муниципальное право: Учебник для вузов.* – М., 2005.

Государственные органы должны также располагать и возможностью контролировать использование муниципальной собственности и финансовых средств местного самоуправления. Органы государственной власти вынуждены работать с органами местного самоуправления по финансовым вопросам практически вслепую, что совершенно недопустимо. Невозможно определить необходимый уровень трансфертов муниципальному образованию, не имея возможности проведения аудита его бюджета.<sup>1</sup> Говоря другими словами, предлагается кроме контроля за соблюдением законности в деятельности ввести еще контроль за эффективностью, целесообразностью деятельности, а это уже вызывает большое количество вопросов.

Не всегда контроль органов государственной власти является законным и обоснованным. По мнению некоторых региональных властей, не способствуют развитию местного самоуправления и многочисленные и зачастую необоснованные претензии со стороны контролирующих органов.<sup>2</sup>

Обеспечение соблюдения верховенства Конституции РФ и исполнения законов всегда было главной целью деятельности прокуратуры. На наш взгляд, прокурорский надзор, как одна из форм государственного контроля, в наибольшей степени способен гарантировать соблюдение конституционных принципов самостоятельности и законной деятельности местного самоуправления, защиту его от необоснованного ущемления. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры РФ осуществляют: надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, рассматривает и разрешает заявления, жалобы и иные обращения, затрагивающие данную сферу. Закон о прокуратуре наделяет прокуроров широким кругом полномочий в правовых вопросах, возникающих в сфере местного самоуправления.

Исходя из практики прокуратуры Октябрьского района г. Уфы возможно сказать, что именно этот орган является главным контролирующим органом и гарантом соблюдения принципа законности органами и должностными лицами местного самоуправления. Вместе с тем следовало бы расширить на качественно новой правовой основе взаимодействие органов прокуратуры с иными органами, осуществляющими контрольные функции, и тем самым повысить правовой потенциал контроля и надзора в сфере местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. В.И. Шкатуллы. – М., 2007.

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/samoupravleie.html>.



## **О необходимости осуществления контрольных функций на муниципальном уровне**

Имеющиеся на сегодняшний день фундаментальные исследования по изучению различных аспектов финансовой деятельности муниципальных образований, финансово-правовой ответственности убеждают в том, что важную роль в процессе аккумулирования, распределения и использования денежных фондов муниципальных образований играет муниципальный финансовый контроль. Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в 1977 г., содержит положение, согласно которому организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансами, определив следующие принципы финансового контроля: законность, правильность, целесообразность, экономичность и эффективность финансовой деятельности. Рассматривая муниципальный контроль за использованием финансовых средств местного самоуправления в первом аспекте, следует отметить, что в муниципальном образовании контролирующие органы как и другие органы местного самоуправления создаются населением самостоятельно и осуществляемый ими финансовый контроль направлен на расходование финансовых средств муниципального образования. Потому что вопросам местного значения, отнесено формирование, утверждение, исполнение бюджета и контроль за исполнением данного бюджета (ст. 14 Закона о местном самоуправлении). Государственный и муниципальный финансовый контроль отличается от экологического, различных видов технического контроля по объекту.

Объектом государственного и муниципального контроля являются не состояние окружающей природной среды или технические механизмы, а движение финансовых средств муниципальных образований при формировании, распределении и использовании государственных и муниципальных фондов денежных средств. Следовательно, органы местного самоуправления проводят бюджетный контроль, который наряду с налоговым, валютным, банковским и аудиторским контролем является разновидностью финансового контроля. Представительный орган муниципального образования осуществляет следующие формы контроля: предварительный, текущий, последующий. Местная администрация может сама осуществлять финансовый контроль, также и передавать полномочия по проведению финансового контроля уполномоченным органам, главным распорядителям, распорядителям бюджетных средств и создавать подразделения внутреннего финансового аудита. Контрольные и финансовые органы проводят финансовый контроль за операциями с бюджет-

ными средствами. Деятельность указанных органов основана на бюджетном законодательстве, нормативных правовых актах РФ, субъектов РФ и муниципальных правовых актах. Контроль является частью системы управления, поэтому можно выделить по функциям государственных органов: исполнение, координация контроль и другие. Особого внимания заслуживает функция правоохраны, которая направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного принуждения.

Однако в других указанных функциях меры государственного принуждения также имеют место, но они в основном не связаны с юридической ответственностью и являются мерами государственного воздействия организационно-процессуального характера.

Многочисленность органов местного самоуправления, которые вправе проводить меры финансового контроля в целом или в части и отсутствие четкого разграничения полномочий между ними, не нацелена на достижение рационального и эффективного управления муниципальными финансовыми средствами. В сфере контроля финансовой деятельности муниципальных образований имеются органы дублирующих друг друга. Взаимодействие между субъектами контроля незначительные, отсутствует координирующий орган. В отсутствие координации возможны многократные отвлечения сил контролирующих органов и объектов контроля, также имея различные задачи, контрольные органы на основе одних и тех же исходных данных, с позиций одних и тех же принципов контроля (эффективность, законность, тотальность) могут сделать разные выводы, которые с разных позиций призваны исключать корни финансовых нарушений. С другой стороны, обеспечить тотальный контроль разрозненными силами попросту невозможно. Только скоординированные действия всех контрольных органов способны добиться этой цели.

Наряду с проходящими преобразованиями в настоящее время в РФ не сложилось и единое системное правовое регулирование как государственного, так и муниципального финансового контроля. Кроме того, отдельные сферы государственного финансового контроля имеют правовое оформление разрозненными нормативными правовыми актами разного уровня, в результате чего контроль за сферой государственной и муниципальной финансовой деятельности осуществляется на основе различных принципов, с использованием несогласованных методов и т. д. Происходит дублирование функций либо, напротив, возникают пробелы в деятельности органов государственного финансового контроля и как следствие – правовые ниши, позволяющие законным способом присваивать государственные и муниципальные средства. В теории и на практике до настоящего времени происходит смешение форм, видов, типов, методов, средств государственного финансового контроля. В стране полностью отсутствует единая методологическая база, единая технология про-

ведения государственного финансового контроля. Установление общих положений по проведению государственного контроля могло бы стать основой и для осуществления муниципального финансового контроля и взаимодействия этих уровней финансового контроля.

*Бадертдинов Т.Ф.  
Институт права БашГУ*

### **Разграничение предметов ведения и полномочий в системе местного самоуправления по вопросам безопасности**

Федеральный закон № 131-ФЗ определил компетенцию местного самоуправления через понятия «вопросы местного значения» и «полномочия по вопросам местного значения». Чтобы придать этим понятиям единообразное значение, законодатель пошел путем установления исчерпывающих перечней для поселений, муниципальных районов и городских округов.

На практике же такого четкого разграничения компетенций не произошло. Вопросы местного значения зачастую обозначены в законе лишь в общей форме, не дают основы для прояснения практического содержания отношений муниципальных органов к объектам управления. Это выражается в достаточно неопределенных формулировках «создание условий...», «участие в...», «обеспечение условий...», «оказание содействия...», «содействие в развитии...». Если бы обозначенные вопросы не пересекались с предметами ведения РФ и ее субъектов, такой подход означал бы предоставление муниципальным образованиям свободы действий в отношении собственных предметов ведения. Однако, как показывает сравнительный анализ, четкую грань часто невозможно провести ни между вопросами местного значения и полномочиями субъектов Федерации, ни между компетенциями районов и поселений.

Сравнение собственных полномочий субъектов РФ по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения и вопросов местного значения в области обеспечения безопасности. Вопросы местного значения, предусмотренные ст.ст. 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в области обеспечения безопасности: участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального образования (п. 7.1 ч. 1 ст. 14, п. 6.1. ч. 1 ст.15, п. 7.1. ч. 1 ст. 16); участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования (п. 8 ч. 1 ст. 14, п. 7 ч. 1 ст. 15, п. 8 ч. 1 ст. 16); организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и

территории муниципального района (городского округа) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 21 ч. 1 ст. 15, п. 28 ч. 1 ст. 16), включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств (п. 28 ч. 1 ст. 16); создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, городского округа (п. 24 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 16); осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (п. 26 ч. 1 ст. 14, п. 34 ч. 1 ст. 15, п. 32 ч. 1 ст. 16).

Полномочия, предусмотренные ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в области обеспечения безопасности: организация и осуществление на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации; предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий; организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта РФ, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований; осуществление поиска и спасения людей во внутренних водах и в территориальном море РФ.

Исследования по вопросам безопасности показывают, что практически все представители муниципального сообщества и значительная часть представителей региональных властей высказываются за необходимость передачи органам государственной власти всех функций по обеспечению безопасности (в самом широком смысле этого слова – безопасности от терроризма, на водах, при чрезвычайных ситуациях, пожарах, а также гражданской обороны и мобилизационной подготовки). Приведем аргументы: на практике участие муниципальных образований в решении этих вопросов минимально, несмотря на закрепление в качестве вопросов местного значения; как видно из сравнительной таблицы, эти вопросы по сути дублируют компетенцию государства; закрепление в этой части параллельной ответственности за органами местного самоуправления вряд ли эффективно для решения соответствующих задач в области безопасности: оно расслабляет ответственные го-

сударственные органы, а муниципальные образования в условиях отсутствия гарантированного финансирования, методического обучения и централизованного контроля вряд ли могут справиться с поставленными перед ними задачами; в соответствии с п. «м)» ст. 71 Конституции РФ безопасность отнесена к ведению РФ, а согласно п. «з)» ст. 72 осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Поэтому закрепление соответствующих вопросов в качестве предметов ведения муниципальных образований вызывает сомнения с точки зрения его конституционности.

Предлагается исключить вопросы, предусмотренные п. 7.1, 8, 24, 25, 26, ч. 1 ст. 14, п. 6.1., 7, 21, 23, 34 ч. 1 ст. 15, п. 7.1, 8, 28, 29, 31, 32 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, из числа вопросов местного значения. При необходимости имеет смысл передавать исполнение отдельных полномочий по этим вопросам органам местного самоуправления в качестве государственных. Исключение могут составить: первичные меры пожарной безопасности; мобилизационная подготовка муниципальных предприятий, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования (поселения, района, городского округа); принятие превентивных мер обеспечения безопасности на водных объектах (скажем, установка табличек, указателей, буйков и т. п.), а также принятие неотложных первичных мер в случае чрезвычайных ситуаций. Представляется, что такого рода меры могут охватываться конституционным термином «охрана общественного порядка», относящимся к деятельности органов местного самоуправления.

Во всех остальных вопросах безопасности гораздо убедительней выглядит роль специализированных государственных служб, имеющих необходимый для их решения ресурсный потенциал.

*Байльдинов Е.Т. к.э.н.*

*Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет*

### **Всеобщее (универсальное) право: право на существование международной и национальных правовых систем**

Любое международное сотрудничество невозможно без некоей общности взглядов и интересов. При всем многообразии культур и различии взглядов и интересов всегда найдется нечто общее, на основе чего строятся разносторонние, разнородные и поликультурные взаимоотношения. Однако для регулирования разнообразных международных (как межгосударственных, так и негосударственных) отношений возникает необходимость в некоем универсальном общеправовом Начале, или, как мы называли этот феномен в контексте

данной работы, – во всеобщем (универсальном) праве, которое могло бы быть положенным не только в основу международных, но и внутригосударственных правоотношений.<sup>1</sup> Другими словами, нужны единые для всех государств исходные принципы, на которых могли бы строиться национальные правовые системы и международное право.<sup>2</sup> Разумеется, что требуется еще и единообразное понимание этих исходных принципов.<sup>3</sup> Идея необходимости всеобщих, универсальных и единых для всего человечества правовых начал возникла еще на заре человеческой цивилизации и уже тогда отражала настоятельную потребность в единообразных подходах в регулировании международных отношений. Вся история человечества убедительно демонстрирует мощную тенденцию, идущую из глубины веков, и усиливающуюся по мере общечеловеческого развития, – тенденцию постепенного сближения правовых систем, их унификации, универсализации правосознания, а значит, и в целом права как системы норм, регулирующих различные общественные отношения.<sup>4</sup>

Проблема понятия, сущности, а также необходимости признания некоего общемирового права в качестве объективно существующего правового феномена сегодня достаточно активно дискутируется в научных и практических кругах.<sup>5</sup> Тем не менее, эта проблема остается на сегодняшний день недоста-

---

1 Данные взгляды отражают и развивают естественно-правовую парадигму внутригосударственного и международного права. Более подробно об этом см., напр.: Нерсесянц В.С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. – 2005. – №5. – С. 38–47; Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. – М.: Научная книга, 2009. – С. 745.

2 Первые концепции вселенского естественного права, космического полиса (космополиса) и мирового согражданства всех людей сформировались еще в учениях древнегреческих и древнеримских стоиков. В средние века универсалистские государственно-правовые представления весьма яркое выражение нашли в разработанной Данте Алигьери концепции всемирной монархии со всеобщим (всемирным) правом. И Кант выдвинул концепцию постепенного формирования всемирной конфедерации республик (государств с правовым строем) как путь ко всеобщему (всемирному) правовому строю и вечному миру на Земле. В первой трети XIX в. с развитием буржуазного конституционализма английским либералом И.Бентамом высказывались предложения о принятии всемирной конституции (см. Нерсесянц В.С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. 2005. – № 5. – С. 40–41). В современных условиях идеи такого рода получили развитие в различных концепциях конституционализации международного права (см. Ясперс К. Итоги истории и ее цель. – М., 1991. – С. 89, 91, 94; Шахназаров Г.Х. Мировое сообщество управляемо // Известия, 15.10.1988 г.; Leyton C. Une seule Europe. – Paris, 1998. – P. 54–55; Адамитин А. На пути к мировому правительству // Россия в глобальной политике. – 2002. – № 1; Малеев Ю.Н. 60 лет Организации Объединенных Наций. Сколько еще? // Международное право. – 2005. – № 3; Лебедева М.М. Изменения политической структуры мира на рубеже веков – в сб. «Международные отношения в XXI веке: новые действующие лица, институты и процессы (Материалы международной конференции РАМИ, МГИМО (У) МИД РФ, ИСИ ННГУ. 29–30 сентября 2000 г. / Под общ. ред. Академика О.А. Колобова). – М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2001. – С. 5–12 и др.).

3 Аналогичных взглядов придерживается значительное число исследователей из разных стран. См., напр.: Цивадзе Н.А. Задачи международного права в глобализирующемся мире. (По материалам Московского юридического форума «Глобализация, государство, право, XXI век») // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 113–119; Нерсесянц В.С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. – 2005. № 5. – С. 40; Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М., 1995. – С. 65, 92, 93, 94; Явич Л.С. О философии права на XXI век // Правоведение. – 2004. – № 4. – С. 4–18.

4 Нерсесянц В.С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. – 2005. – № 5. – С. 38–47.

5 См., напр.: Малеев Ю.Н. Совет Безопасности ООН и вопросы международного управления // Международное право. – 2006. – № 1 (25). – С. 24–47; Он же. Перспективы международного управления // Вестник МГОУ. – 2007. – № 4 (29). – С. 7–16; Нерсесянц В.С. Процессы универсализации права и государства

точно разработанной и требующей дальнейших серьезных исследований. Многие ученые неоднократно поднимали данную проблематику, особенно в контексте идеи World Law и создания для его обеспечения всемирного государства.<sup>1</sup> Нам представляется, что, несмотря на все споры вокруг общемирового права, оно объективно и реально уже существует в виде наиболее общих и признаваемых мировым сообществом (или подавляющим большинством народов) в качестве универсальных императивных норм, основополагающих начал и принципов права. Это, прежде всего, основные права и свободы человека, включая правовые механизмы и процедуры их обеспечения и защиты. Кроме того, как известно, Международный Суд ООН в соответствии с п.п. «с» п. 1 ст. 38 своего Статута при разрешении переданных ему споров применяет наряду с международными договорами и обычаями «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями».<sup>2</sup> Сей факт является, на наш взгляд, доказательством реального существования и признанного международным сообществом всеобщего (универсального) права в виде общих принципов права. Как отмечал Л. Оппенгейм, «государства, принявшие Статут, прямо признали существование третьего источника международного права, хотя и чисто дополнительного, но независимого от обычая и договора».<sup>3</sup> Хотя в доктрине нет однозначного мнения о том, что понимается под термином «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями», большинство исследователей сходится во мнении, что это наиболее общие, универсальные, базовые правовые начала как для национальных правовых систем, так и для международного права.<sup>4</sup>

С этой точки зрения, нормы всеобщего права, в случае их признания в качестве таковых большинством государств, по своей иерархии и юридической

---

*в глобализирующемся мире // Государство и право. – 2005. – №5. – С.40; Нарочинская Н.А. Права человека и мировая политика: концепции и реальность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.papochinskaja.ru>; Дмитриева Г.К., Лукашук И.И. Международный принцип демократии // Международная жизнь. – ноябрь-декабрь 1992. – С. 15.; Хабаров С.А. Парламент ООН: политико-правовые концепции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.niiss.ru/mag12\\_parlam.shtml](http://www.niiss.ru/mag12_parlam.shtml); Каламкарян Р.А. Концепция господства права в современном международном праве // Государство и право. – 2003. – №6. – С. 50–57; Кочетов Э.Г. Глобалистика: теория, методология, практика. – М.: НОРМА, 2002. – С. 92–95; Гаврилов В.В. Развитие концепции правовой системы в зарубежной правовой доктрине во второй половине XX начале XXI вв. // Московский журнал международного права. – 2004. – № 4. – С. 19–35; Шумилов В.М. Концепция Глобальной правовой системы // Юрист-международник. – 2003. – № 3; Suganami H. The Domestic Analogy And World Order Proposals. – Cambridge: Cambridge University Press, 1989. – P. 184–185 и др.*

1 Clark G., Sohn L. *World Peace Through World Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1985. – P. 19–60; Эркарт Б., Чайлдс Э. Мир нуждается в руководстве: завтрашний день ООН // Мировая экономика и международные отношения. 1990. №№ 10, 11; Адамишин А. На пути к мировому правительству // Россия в глобальной политике. №1. Ноябрь-декабрь. 2002; Малеев Ю.Н. 60 лет Организации Объединенных Наций. Сколько еще? // Международное право. 2005. №3; Лебедева М.М. Изменения политической структуры мира на рубеже веков – в сб. «Международные отношения в XXI веке: новые действующие лица, институты и процессы (Материалы международной конференции РАМИ, МГИМО (У) МИД РФ, ИСИ ННГУ. 29–30 сентября 2000 г. / Под общ. ред. Академика О.А. Колобова). – М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2001. – С. 5–12 и др.

2 Cheng B. *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*. London, 1953.

3 Оппенгейм Л. *Международное право* / пер. с англ. – М., 1948. – Т. 1 (полумтом 1). – С. 47.

4 См., напр.: Лукашук И.И. *Международное право. Общая часть*. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 160–161; *Европейское право. Учебник* / Под ред. Л.М. Энтина. – М.: НОРМА – ИНФРА – М, 2000. – С. 92–93.

силе должны приобрести универсально-императивный характер и иметь приоритет над всеми остальными нормами как международного, так и национального права. В этом случае, если всеобщее (универсальное) право понимать как регулирующее любые общественные отношения в интересах всего человечества, каждого человека, то тогда международное право, а также национальное право должны регулировать соответствующие общественные отношения в интересах своих народов, но с учетом того, что при этом интересы отдельных народов (наций) не должны противоречить интересам всего человечества. В этой связи всеобщее (универсальное) право можно было бы определить как обеспеченную международным сообществом государств систему норм, регулирующих любые общественные отношения в интересах всего человечества. Исходя из такого видения сущности всеобщего (универсального) права, международное право, как берущее свое начало во всеобщем, следует тогда понимать как обеспеченную заинтересованными государствами и иными субъектами международного права систему норм, регулирующих отношения между ними в интересах своих народов и в гармонии с интересами всего человечества. Таким образом, в соответствии с представленным видением соотношение и иерархию правовых норм образно можно выразить следующим образом: всеобщее (универсальное) право – это «земля», на которой произрастают «деревья» (национальные правовые системы), «опыляемые» «пчелами» (нормами международного права).

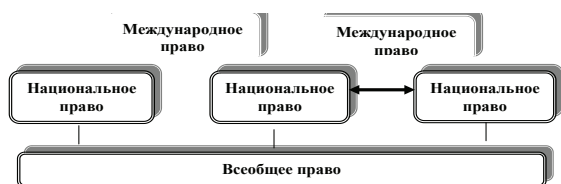


Рисунок 1. Иерархия и соотношение норм всеобщего, международного и национальных правовых систем

При этом не следует отождествлять понятие «всеобщее (универсальное) право» с концепциями World Law (авторы – G.Clark и L.Sohn),<sup>1</sup> Transnational Law (автор – Ph.Jessup), а также с концепцией Глобальной правовой системы (автор – Шумилов В.М.), хотя они имеют много общего и схожего между собой.<sup>2</sup> Основной смысл идей американских ученых в первом случае сводится к трансформации международного права в так называемое «глобальное право» с подчинением последнему национального права государств, что предполагает создание Всемирного государства с передачей ему значительных наднациональных полномочий в целях глобального управления и обеспечения «глобального права» и, как следствие, существенную утрату государствами своих суверенитетов. Во втором случае Ф.Джессап понимал под транснацио-

<sup>1</sup> Концепция World Law в дальнейшем была развита многими последователями, в частности, немецким исследователем О. Хёффе (см., напр.: Hoffe O. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. Munchen, 1999.).

<sup>2</sup> Clark G., Sohn L. *World Peace Through World Law*. – Cambridge: Harvard University Press, 1958. – P. 19–60.



нальным правом комплекс норм, включающий в себя международное право, а также договорные нормы, создаваемые частными субъектами, относящимися к разным национальным юрисдикциям, для регулирования своих международных отношений, т. е. нормы, регулирующие любые транснациональные отношения, как межгосударственные, так и международные отношения частного и «диагонального» характера. Профессор Шумилов В.М. в отличие от Ф.Джессапа не смешивает международное и транснациональное право и видит их как подсистемы Глобальной правовой системы, включающей в себя национальное (внутригосударственное) право, международное (межгосударственное) право, транснациональное право и наднациональное право (т. е. нормы, создаваемые международными институтами, имеющие непосредственное действие и преимущественную силу на территории государств, учредивших эти международные институты).<sup>1</sup> В нашем же случае с всеобщим правом речь идет об универсальном общеправовом «корне», который в свою очередь «произрастает» из «семени» общей для всего человечества морали.

Необходимость эффективного регулирования разнообразных международных (как межгосударственных, так и негосударственных) отношений вызвана и тем объективным фактом, что большинство национальных правовых систем до определенного исторического периода развивалось преимущественно изолированно или в рамках однородной в правовом и культурном смысле среде. С развитием международного права и международно-правового сотрудничества происходит медленное сближение национальных правовых систем.<sup>2</sup> Однако это сближение происходит в основном не по фундаментальным, а по частным аспектам, вызванное нуждами сотрудничества в определенных специфических сферах. Поэтому, несмотря на значительный прогресс в международно-правовом сотрудничестве и сближение правовых культур и правовых систем, серьезные коллизии в правопонимании (а значит, и в правоприменении) продолжают иметь место в современных международных отношениях. При этом существующие коллизии создают весомые проблемы сотрудничеству и развитию не только по отдельным сферам международного общения, но, прежде всего, по фундаментальным основам права. Одним из таких фундаментальных разногласий следует признать разное понимание Права<sup>3</sup> и вытекающие отсюда значительно различающиеся от культуры к культуре

---

1 Шумилов В.М. *Глобализация мировой экономики и глобальная правовая система* // *Внеэкономический бюллетень*. – 2002. – № 9. – С. 73; Шумилов В.М. *Концепция Глобальной правовой системы* // *Юрист-международник*. – 2003. – № 3.

2 Исследованию вопросов сближения, унификации и гармонизации национальных правовых систем посвятил свою докторскую диссертацию Бахин С.В. См.: Бахин С.В. *Сотрудничество государств по сближению национальных правовых систем (унификация и гармонизация права)*. Дисс. доктора юр. Наук. – СПб, 2003.

3 См., напр.: Лейст О.Э. *Сущность права: проблемы теории и философии права* / МГУ им. Ломоносова. М.: *Зерцало*, 2002. – С. 11.

концепции прав человека.<sup>1</sup> А без наличия единого для всего мира видения сущности Права, которое должно лежать в основе всех правовых систем, невозможно эффективно регулировать все многообразие общественных отношений, в котором живет и развивается современное человечество.

Однако для регулирования общественных отношений с участием разнородных субъектов (т. е. субъектов с разной физической и правовой природой) одной лишь универсальной концепции прав человека, а также общих принципов права явно недостаточно. Необходимо еще выработать и закрепить единые принципы взаимных правоотношений как между однородными, так и разнородными субъектами, причем принадлежащими как к одной, так и к разным национальным правовым системам. В этой связи представляется, что предметом регулирования всеобщего (универсального) права должны стать любые отношения, которые могут возникнуть между любыми субъектами, принадлежащими как к одной правовой системе, так и к разным, а объектом – все то, по поводу чего возникают такие отношения. При этом мы исходим из того, что главной целью всеобщего (универсального) права следует признать обеспечение устойчивости развития человечества (понимаемой как социальная гармония, состояние сбалансированности интересов всех членов общества) на всех уровнях: индивидуальном, семейном, корпоративном, межэтническом, субнациональном, национальном, транснациональном, межгосударственном глобальном.

Таким образом, предлагается понимать Право не с крайних позиций персонцентризма или социоцентризма, а с позиции гармонии интересов социума и индивида в этом социуме. Отсюда следует, что всеобщая (универсальная) правосубъектность – это юридическая возможность для любого субъекта права, относящегося к какой-либо правовой системе, иметь правоотношения с любым другим субъектом права, относящимся как к данной, так и к другой правовой системе, быть духовно, физически и экономически способным реализовывать свои права и обязанности, а также нести соответствующую юридическую ответственность за неисполнение своих обязанностей, которые возникают на основе всеобщего права, в силу договора, международного договора, национальных и иных норм права.<sup>2</sup>

Таким образом, несмотря на имеющиеся возражения, представляется, что для регулирования любых отношений в глобализирующемся мире и с различным составом субъектов необходима общеправовая универсальная основа,

---

<sup>1</sup> См., напр.: Колотова Н.В. Право и права человека в условиях глобализации // Государство и право. – 2006. – № 2. – С. 115–120; Бахмин В.И. Вторая Всемирная конференция по правам человека // Московский журнал международного права. – 1994. – № 1. – С. 150; Евменов Л.Ф. Проблемы международной идеологии прав человека: принципы и императивы // Международное право. Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – № 5. – С. 24–36.

<sup>2</sup> Предлагаемое видение универсальной правосубъектности, конечно же, не бесспорно. Автор в данной работе ставил своей задачей лишь обозначение общих концептуальных контуров рассматриваемой проблемы с намерением подтолкнуть экспертное научное сообщество к ее широкому обсуждению, поскольку эта проблема, несомненно, требует более глубокого и детального изучения и осмысления.

которая, безусловно, давно получила право на существование и всеобщее признание.

*Байназаров А.А.  
Институт права БашГУ*

### **К вопросу о легитимности деятельности депутатов представительного органа муниципального образования**

В основе депутатской деятельности лежат изначально интересы граждан (народа, населения), которые объективируются депутатами самостоятельно, но под волевым воздействием граждан, их объединений, подкрепляющим те или иные общественные запросы. Деятельность депутатов направленная на выявление действительных интересов граждан, их объединений подкрепляется разными мерами. К их числу относятся, в частности, законодательные ограничения для депутатов, позволяющие защищать их от давления узко групповых запросов, а в крайнем варианте – запросов корыстных, криминальных. Исходя из этого следует подойти к данной тематике с позиций классических определений и терминологии легитимности власти по отношению к населению.

Традиционная легитимность возникает благодаря обычаям, привычке повиноваться власти, вере в непоколебимость и священность издавна существующих порядков. Традиционное господство присуще монархиям. Подавляющая тяжесть традиции приводит к тому, что люди вновь и вновь воспроизводят отношения власти и подчинения на протяжении многих поколений. По своей мотивации традиционная легитимность во многом схожа с отношениями в патриархальной семье, основанными на беспрекословном повиновении старшим и на личном, неофициальном характере взаимоотношений. Власть традиции такова, что когда лидеры нарушают ее, они могут потерять легитимность в глазах масс.

Легальная или рационально-правовая легитимность основывается на признании добровольно установленных юридических норм, направленных на регулирование отношений управления и подчинения. Наиболее развитой формой этого типа власти является конституционное государство, в котором беспристрастные нормы четко обозначают правила его функционирования. С другой стороны, эти нормы открыты изменениям, для чего имеются установленные законом процедуры. В системах подобного вида власть политической элиты легитимируется царством закона. Для обоснования своей власти элита обращается к действующему законодательству (Конституции).

Харизматическая легитимность основана на вере в исключительные качества, чудесный дар, т. е. харизму руководителя, который иногда даже обожествляется, создает культ его личности. Харизматическая власть является

относительно нестабильной по сравнению с традиционной и легальной. Харизма тесно связана с качествами личности, в то время как традиция и закон являются фактами общественной жизни. Харизматический способ легитимации часто используется в периоды революционных перемен, когда новая власть для признания населением не может опереться на авторитет традиций или же демократически выраженную волю большинства. В этом случае сознательно культивируется величие самой личности вождя, авторитет которого освящает институты власти, способствует их признанию и принятию населением. Харизматическая легитимность базируется на эмоциональном, личностном отношении вождя и массы.

Выделяя такое деление я бы хотел привести несколько определений легитимности: легитимность – (от лат. *legitimus* – согласный с законами, законный, правомерный) – политико-правовое понятие, означающее положительное отношение жителей страны, больших групп, общественного мнения (в т. ч. и зарубежного) к действующим в конкретном; легитимность – (лат. *kgittmus* законный) обязательный признак законной власти любого цивилизованного государства, обозначающий признание ее как внутри страны, так и на международной арене; легитимность – (лат. *legitimus* законный) в широком смысле признание, объяснение и оправдание социального порядка, действия, действующего лица или события. В правоведении противопоставляется легальности (собственно законности); легитимность – правомочность выборного органа или выборного лица....

Что же в конечном итоге значит легитимность депутатов и представительного органа муниципального образования? Это правомочность выборного органа или выборного лица, и для эффективности реализации права на участие в управлении делами государства во многом зависит от удачного сочетания, синтеза и взаимопроникновения его форм (непосредственно или через представителей). По справедливому замечанию Л.А.Нудненко, условие легитимации депутатов и парламента видится в том, что: институты непосредственно демократии являются источником, основой возникновения представительной демократии, без выборов – важнейшего института непосредственной демократии – не может состояться представительная демократия; отдельные институты непосредственной демократии могут заменить в определенных законодательством ситуациях институты представительной демократии, выполнять их роль в принятии важных решениях; путем реализации некоторых институтов непосредственной демократии (референдума, обращения, петиции, народной правотворческой инициативы, собрания и публичных манифестаций) граждане влияют на содержание, основные направления деятельности депутатов и парламента); отдельные институты непосредственной демократии одновременно являются составной частью, институтами представительной демократии, образуют точки соприкосновения представительной и непосред-

ственной демократии (к их числу относятся выборы, отчеты, отзыв депутатов и выборных должностных лиц избирателями).

Реализация права на участие в управлении делами государства через своих представителей напрямую зависит от реальности и реализации названного права непосредственно. При несправедливых, нечестных, формальных выборах депутатов представительных органов, парламент не будет обладать качеством «представительности», а следовательно – власть будет отдалена от народа. Говоря языком математики, «разница» между мнением народа и принимаемыми решениями органами власти – есть та шкала, по которой возможно определить реальность реализации гражданами права на участие в управлении делами государства. Безусловно, мнение народа и принимаемые органами власти решения не могут идеально совпадать. Однако, между ними не должно быть огромных расхождений, ибо основой легитимности представительного органа является «убеждение большинства членов общества в правомерности полномочий данного состава парламента, отдельных депутатов его составляющих».

*Байниязова З.С. к.ю.н., доцент,  
Саратовская государственная академия права*

### **Консолидированное правотворчество как фактор укрепления единства правовой системы России**

Вопросы современного развития правотворческой деятельности являются актуальными в юридической доктрине. Несмотря на имеющиеся разработанные теоретические положения в этой области, до сих пор открытым остается вопрос о направлениях дальнейшего развития правотворческой деятельности, о повышении ее эффективности.

Правотворческая деятельность – разновидность деятельности соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления, направленная на принятие нормативно-правовых актов, которая должна отвечать критериям эффективности, системности, что будет способствовать ее оптимизации. В структуре правовой системы правотворчество при помощи правовых средств обеспечивает нормативное регулирование, тем самым влияет на общественные отношения. В частности, через правотворчество закрепляются дозволения, обязывания и другие способы правового регулирования, определяются меры, необходимые для укрепления законности, для осуществления охранительного воздействия права на общественные отношения и т. д. В рамках правовой системы эффективность правотворчества существенным образом повышается, становится явлением, отражающим общественную жизнь.

Как верно отмечается в литературе, правотворческая деятельность крайне важна во всяком государстве.<sup>1</sup>

В условиях федеративного устройства Российского государства правотворчество должно носить консолидированный характер. Вопрос консолидации правотворчества назрел. И очевидно, что необходима четкая концептуально-методологическая проработанность данного вопроса. Исходя из этих соображений, следует остановиться на понятии «консолидированное правотворчество».

Консолидация предполагает упрочение, укрепление, сплочение явления.

На наш взгляд, в понимании консолидированного правотворчества следует исходить из этой интерпретации консолидации. Консолидированное правотворчество – это сплочение его нравственной, правовой, социальной и иных основ. Такая консолидирующая основа правотворчества позволяет выстроить системный алгоритм его осуществления, в рамках тех параметров, которые регламентированы на нормативном уровне. Правотворчество должно основываться на началах консолидации.

Государству следует уделять повышенное внимание состоянию правотворчества, которое должно отвечать интересам национального развития. Федеральные, региональные и муниципальные органы должны осуществлять консолидированную правотворческую политику, имеющую ключевое значение в обеспечении качества правовой системы, правового пространства. Необходима четкая доктринальная разработанность алгоритма осуществления правотворческой деятельности, выраженного в определении ряда ее параметров: этапов, механизмов, средств, результатов.

При этом консолидация должна носить целенаправленный характер, т. е. следует четко определить цели консолидации правотворческой деятельности. Целевой параметр выступает одним из основных критериев обеспечения консолидации правотворчества в рамках правовой системы. Такое понимание правотворчества как консолидированного явления способствует логическому выстраиванию алгоритма реализации именно системной, качественной деятельности в соответствии с теми задачами, которые перед ней стоят.

Консолидация задает некие контуры качественного осуществления правотворческой деятельности. В этой связи можно говорить о таком понятии, как правотворческая консолидация.

К сожалению, до сих пор в Российском государстве не принята доктрина развития правотворчества. Ее принятие позволило бы во многом обеспечить консолидацию правотворчества. Доктринальное обоснование правотворчества – первостепенное условие обеспечения его консолидации.

Формирование консолидированного правотворчества предполагает прежде всего разработку его концептуальных основ, включающих в себя пред-

---

<sup>1</sup> Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. – № 3. – С. 72.

ставления о его понятии, сущности, принципах, результатах. При этом важно, чтобы правотворческая деятельность носила прогнозируемый характер. Только при соблюдении данных условий можно говорить об оптимальном ее состоянии. Кроме того, необходимо обеспечение координации правотворческой деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Еще в Указе Президента РФ от 6 июля 1995 г. «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» в качестве важнейшего направления формирования и функционирования российской государственности и развития полноценного гражданского общества было названо «обеспечение координации нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации».<sup>1</sup> Федеральные, региональные и муниципальные органы должны принимать качественные по своему содержанию нормативно-правовые акты, что влияет на повышение эффективности правоприменительной деятельности государства.

Однако, исследуя вопрос совершенствования правотворческой деятельности, следует отметить, что сегодня существует во многом проблема отсутствия четких ориентиров ее осуществления. Это пагубно влияет на состояние правового регулирования.

В целом оптимизация правотворческой деятельности означает совершенствование процесса принятия нормативно-правовых актов с точки зрения улучшения их качества, их согласованности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Качество нормативно-правовых актов определяет качество правовой системы. В литературе верно отмечается по этому поводу: «Вопрос эффективности действующей в стране системы нормативных правовых актов неразрывно связан с проблемой контроля за их качеством и дальнейшим совершенствованием. Посредством оценки эффективности нормативного правового акта определяется степень урегулированности соответствующих общественных отношений, выявляются пробелы, устраняются коллизии и противоречия как между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, так и между федеральным и региональным законодательством, что способствует разработке предложений по совершенствованию законодательства, его обновлению и, в конечном счете, обеспечивает внутреннюю согласованность правовой системы в целом».<sup>2</sup>

Как очевидно, консолидация правотворческой деятельности – это одно из основополагающих условий, которое определяет единство, эффективное функционирование правовой системы российского общества. В контексте этого должна формироваться определенная консолидированная стратегия правотворческой деятельности государства на основе целостного представления о понятии, сущности, принципах, направлениях ее осуществления в рамках

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2642.

<sup>2</sup> Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. – № 5. – С. 25.

единых параметров. Конституция РФ, как основной нормативно-правовой акт, определила параметры реализации правотворческой деятельности. Вместе с тем в ней не совсем четко обозначено их единство. На наш взгляд, выработку единых параметров осуществления правотворческой деятельности в рамках российской правовой системы следует рассматривать в контексте разработки соответствующей консолидированной стратегии, которая позволит направить данную деятельность в конструктивное, эффективное, модернизационное русло.

Правотворческая деятельность государства должна быть логичной, интеллектуальной, сконструированной с точки зрения механизма ее осуществления. При этом важна не количественная, а качественная составляющая в алгоритме реализации правотворческой деятельности. В условиях активных правовых преобразований в обществе необходимо обеспечение гармонизации правотворческой деятельности, которая предполагает достижение ее консолидированного единства.

Из вышеизложенного следует, что правотворческая деятельность является одним из основных показателей государственно-правового развития, необходимым параметром, фактором обеспечения устойчивого состояния, целенаправленного развития правовой системы как одного из обязательных условий осуществления целостного правового регулирования.

Консолидированное правотворчество – это в определенном смысле модернизационный вектор развития правовой системы, позволяющий повысить степень ее эффективности, единства. Необходимо найти консолидированное правовое решение обеспечения качественного правотворчества.

В целом следует применять системный подход к исследованию правотворческой деятельности с точки зрения повышения ее качества, влияния на состояние правовой системы России.

*Биккулов А.И.  
Институт права БашГУ*

### **Определение даты вступления в силу региональных и муниципальных правовых актов**

Вступление в силу нормативного правового акта имеет ключевое значение, поскольку именно с этого момента муниципально-правовая норма приобретает обязательный для субъектов общественных отношений характер.

Конституция РФ устанавливает обязательное официальное опубликование законов, а также любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.



Основной закон РФ гласит, что законы, устанавливающие или отягчающие ответственность, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, не могут иметь обратной силы.

Развивая положения Конституции РФ, Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает порядок обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта РФ.

Федеральным законодательством определен порядок вступления в силу законов, иных нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. В прочих случаях определение порядка вступления в силу нормативных правовых актов отнесено к компетенции субъекта РФ, муниципальных правовых актов – соответственно к ведению органов местного самоуправления.

Как отметил Конституционный Суд РФ в Определении от 10.03.2005 г. № 71-О по запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», установление сроков вступления в силу законов субъекта РФ по вопросам, относящимся к сфере прав и свобод, является прерогативой (дискрецией) самого законодательного органа субъекта Федерации, если иное не установлено общим или специальным федеральным законом. Определение разумных сроков введения в действие соответствующих законов призвано обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, отправной точкой для определения даты вступления в силу региональных законов, нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, является дата их официального опубликования. Особого внимания при определении момента вступления в силу нормативных правовых актов заслуживает закрепление в них положений, устанавливающих порядок вступления в силу.

Для правильного применения законодательства существенное значение имеет вопрос придания нормативному правовому акту обратной силы. Нормативный правовой акт может приобрести обратную силу только при прямом указании закона. Другое дело когда при установлении обратной силы правового акта его действие распространяется на правоотношения, возникшие до вступления его в силу.

Согласно положениям указанного Федерального закона муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Таким образом, фе-

деральным законом вступление в силу муниципальных правовых актов также связывается с их опубликованием.

Особенность вступления в силу предусмотрена федеральным законом для уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований. Действие указанных муниципальных правовых актов связано помимо их официального опубликования (обнародования) с государственной регистрацией в органах юстиции. Важным моментом является предусмотренная федеральным законом возможность обнародования муниципальных правовых актов. Исключения составляют лишь муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы, связанные с местным бюджетом. Кроме того, положения муниципального правового акта, вносящего изменения и (или) дополнения в устав муниципального образования в части изменения структуры органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанный муниципальный правовой акт.

В случае невозможности опубликования муниципальных правовых актов (например, из-за отсутствия типографии, слабой материально-технической базы) органы местного самоуправления должны обеспечить жителям возможность ознакомиться с ними. В этом случае органы местного самоуправления обязаны предусмотреть иные способы обнародования официальных документов, например, через размещение нормативных правовых актов на досках объявлений, на Интернет-сайтах и т. д.). Соответственно, срок вступления в силу муниципального правового акта отсчитывается от дня обнародования акта.

Точное установление даты вступления в силу нормативного правового акта определяет правильное его правоприменение, что является одним из важнейших аспектов в практике организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

*Биюшкина Н.И. к.ю.н., доцент  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*

### **Правовое регулирование паспортно-регистрационных отношений в России в период правления Александра III**

В рассматриваемый период продолжается реформирование паспортной системы учета населения, введенной еще во времена правления Петра I.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Закрепляя население на местах своего жительства, препятствуя путем введения паспортной системы выходить из тягла, Петр I своим указом от 30.10.1719 г. постановил, «чтобы никто никуда без проезжих или проложих писем из города в город и из села в село не ходил» способствовал развитию данной системы учета населения, убеждаясь в мысли, что беспрепятственное передвижение граждан

К правовым основаниям ее функционирования следует отнести как действующие, так и вновь изданные нормативно-правовые акты. К ним относятся законодательные акты: Устав «О паспортах и беглых» 1833 г.,<sup>1</sup> Положение «О видах на жительство», Высочайше утвержденное 3 июня 1894 г.,<sup>2</sup> и подзаконные акты – например, циркуляр Департамента МВД от 19 марта 1883 г. за № 528,<sup>3</sup> циркуляр нижегородского губернатора от 23 июня 1882 г.<sup>4</sup> циркуляр нижегородского губернатора от 28 декабря 1884 г. № 787.

Исследуемые нами отношения, регулируемые нормативно-правовыми актами, указанными выше, можно определить как контрольно-регистрационные правоотношения. Они трансформируются вследствие изменения законодательства о паспортном режиме. Соответствующие правовые нормы подверглись коррекции с целью усиления государственного контроля над российскими и иностранными подданными и гражданами.

Профессор А.Д.Градовский отмечал, что «...передвижение народонаселения представляет известные стороны, в силу которых законодательство каждой страны не остается к нему равнодушным и подчиняет его известным условиям, характер которых весьма различен в разных государствах...».<sup>5</sup> В числе таких условий он выделяет следующие последствия перемены места жительства лица: 1) прекращение всех местных отношений, связанных с этим лицом (семейных, кредитных, хозяйственных и т. д.); 2) возникновение сомнений в тождестве лица, вопросов в установлении его личности по новому месту жительства; 3) известность места пребывания лица в основном является первым условием возможности осуществления разнообразных прав, обеспечения законных интересов. У государства по отношению к подданному, временно выезжающему в другое государство, возникает обязанность по защите его прав на чужой территории. При въезде же иностранного гражданина или подданного для временного пребывания у государства также возникает целый ряд отношений, связанных с необходимостью защиты интересов страны против чуждого элемента.<sup>6</sup>

Как указывалось в периодической литературе,<sup>7</sup> в конце 50-х годов XIX в. при подготовительной работе, предшествовавшей реформам императора Александра II, был поставлен вопрос о пересмотре паспортной системы в соответ-

---

*по территории государства связано с целым рядом опасностей (Полное собрание законов Российской Империи, изд. 1. – СПб.: изд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. – Т. 5, Указ из Военной коллегии «О поимке беглых драгун, солдат, матросов и рекрут» от 30.10.1719 г. – Ст. 3445).*

1 Свод законов Российской империи. – СПб.: изд. Кодификационного отдела при Государственном Совете, 1890. – Т. XIV. – С. 2–38.

2 Свод законов Российской империи. – СПб.: изд. Кодификационного отдела при Государственном Совете, 1890. – Т. XIV. – С. 38–50.

3 ЦАНО. Ф. 340 оп. 2 д. 8. Л. 16.

4 ЦАНО. Ф. 340 оп. 2 д. 8. Л. 25.

5 Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 7. Начала русского государственного права. Ч. 1. О государственном устройстве. 2-е изд. /А.Д.Градовский. – СПб.: тип. М.М.Стасюлевича, 1907. – С. 295.

6 Градовский А.Д. Собрание сочинений. – Т. 7. Начала русского государственного права. – Ч. 1. О государственном устройстве. 2-е изд. /А.Д.Градовский. – СПб.: тип. М.М.Стасюлевича, 1907. – С. 295–296.

7 Внутреннее обозрение // Русская мысль. – 1894, книга VIII. – С. 188.

ствии с потребностями народа. С того времени в течение тридцати пяти лет было выработано несколько проектов паспортной реформы, причем полицейские чины, как сведущие в данном вопросе лица, принимали в данной работе самое деятельное участие. Значение паспорта представлялось в трех аспектах: 1) как гарантия уплаты сборов податными сословиями, 2) как повод для особого паспортного сбора, 3) как удостоверение личности посредством прописки в городских полицейских местах.<sup>1</sup>

Исследователь Л. Штейн выделял понятие «паспортный строй» – совокупность общественно-юридических определений, предметом которых являются отношения, возникавшие вследствие перемены места пребывания как для целого, так и для отдельных лиц.<sup>2</sup> Таким образом, паспортный строй возникал при путешествии из одной области государства в другую, из одной общины в другую, и соответственно возникала необходимость внутреннего и внешнего права иностранцев.

Казалось бы, усиление паспортного контроля должно отвечать интересам полиции в осуществлении поставленных перед ними задач обеспечения общественной безопасности. Однако в трудах комиссий, занимавшихся этой проблемой, встречались указания со стороны чиновников полиции на то, что паспорта не только не облегчают полицейского надзора, но наоборот, даже затрудняют деятельность полиции. Многолетний опыт показывал, что люди, скрывающиеся от наблюдения, старались обзавестись паспортами, внешне удовлетворявшими требованиям закона. Такие паспорта, составленные на чужое или даже вымышленное имя, часто не давали повода сомневаться в их подлинности и в итоге абсолютно замаскировывали разыскиваемую личность от внимания полиции. Известно было, что в каждом крупном городе существовали притоны, занимавшиеся изготовлением поддельных паспортов. Открытие всех этих злоупотреблений, как правило, происходило только тогда, когда виновный совершал какие-либо подозрительные действия относительно его личности, поэтому укрывавшийся мог беспрепятственно совершать новые преступления. Так, например, нижегородский губернатор 23 июня 1882 г.<sup>3</sup> циркулярно сообщал подведомственным чинам полиции, что при аресте в Москве двух личностей, принадлежавших к преступному сообществу, в их квартире был обнаружен склад свидетельств, удостоверений и видов на жительство от разных правительственных и общественных учреждений, а также собрание образцов печатей и штемпелей для прописки паспортов, заготовленных очевидно с целью снабжения ими лиц, желающих укрыться от преследования правительства. Полицейским учреждениям предписывалось обращать особое внимание на те документы, которые были оформлены и выданы из учреждений, поименованных в соответствующем списке. Если документы, по тщатель-

1 *Внутреннее обозрение // Русская мысль. – 1888, книга V. – С. 171–172.*

2 *Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. – СПб.: тип. В.В.Платц, 1874. – С. 82.*

3 *ЦАНО. Ф. 340 оп. 2 д. 8. Л. 25.*

ной их проверке, окажутся подложными, то предъявителей их следовало задерживать и незамедлительно доносить об этом губернатору.

Другой не менее яркой иллюстрацией массовых фактов подделок документов и свободного перемещения по стране преступных элементов является секретный циркуляр нижегородского губернатора, адресованный нижегородскому полицмейстеру и уездным исправникам Нижегородской губернии от 28 декабря 1884 г. № 787 на основании отношения Департамента полиции МВД от 30 ноября 1884 г. № 2922. В этом документе указывалось о проводимом в Херсонском губернском жандармском управлении дознании, в ходе которого было обнаружено, что некоторыми из обвиняемых в течение 1883–1884 гг. было изготовлено значительное количество печатей правительственных и общественных учреждений с целью снабжать ими для изготовления паспортов лиц, укрывавшихся от преследования правительства. Из числа подобных печатей обращали на себя внимание следующие: 1) печать Елизаветградского городского полицейского управления; 2) Тепловского, Пирятинского уездов (волостных правлений); 3) Семеновского, Елизаветградского уездов (волостных правлений); 4) Елизаветградской классической прогимназии; 5) Сумского уездного по воинским делам присутствия; 6) уездных полицейских управлений: Елизаветградского, Вытегорского, Кирсановского, Драгобушского, Новоузенского.<sup>1</sup> В другом циркуляре нижегородского губернатора, датированном февралем 1885 г. № 44, указывалось, что в мае 1885 г. в г. Ярославле по подложному свидетельству Полтавского городского полицейского управления от 14 декабря 1882 г. за № 13761 на имя дворянина Семена Андреева Ващенко проживала неизвестная личность, подлежащая привлечению к дознанию по обвинению в государственном преступлении и ныне скрывающаяся.<sup>2</sup>

Один из высших полицейских чиновников петербургской сыскной полиции граф И.Д.Путилин заявлял, что «паспорт нередко стесняет действия полиции, или скрывая преступника под ложным именем, или же побуждая предпринимать напрасные поиски за лицом невинным, но навлекающим на себя подозрение по неимению законного вида».<sup>3</sup> Аналогичное мнение приводилось в журнале «Русская мысль»: «что касается паспортов, как средства для более легкого розыска преступников, то в основании этого мнения остается явный предрассудок, идущий только на пользу торговцам фальшивыми и крадеными паспортами. Нигде в странах, отменивших паспорта, уголовная статистика не представляет такого отношения числа найденных мертвых тел к числу обнаруженных убийц, как именно в России, где продолжают существовать все строгости паспортной формалистики».<sup>4</sup> Таким образом, исследование правового регулирования паспортно-регистрационных охранительных отношений указывает на следующие тенденции их развития в период с марта 1881 г. по 1894 г.

1 ЦАНО. Ф. 358 оп. 1 д. 35. Л. 4.

2 ЦАНО. Ф. 1846 оп. 1 д. 5. Л. 12.

3 Внутреннее обозрение // Русская мысль. – 1894. – Кн. VIII. – С. 188.

4 Внутреннее обозрение // Русская мысль. – 1888. – Кн. V. – С. 172–173.

в Российском государстве: 1) усиление законодательных и организационных мер по упорядочению регистрационного учета подданных империи; 2) ужесточение института вида на жительство; 3) повышение контроля за передвижением лиц в пределах империи и за ее границами; 4) активизация деятельности полиции в области контроля за соблюдением паспортного режима.

*Болнокина Т.А.*

*Ярославский государственный университет им. П.Г.Демидова*

### **Реализация в Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права: некоторые проблемы правоприменения**

Общепризнанные принципы и нормы международного права во многих государствах (Австрия, Греция, Италия, Словения, ФРГ и др.) включены в правовую систему страны в качестве одного из важнейших ее элементов. Общепризнанные принципы и нормы международного права входят и в правовую систему России (ст. 15, 17 Конституции РФ).

Однако до настоящего времени ни в теории, ни на практике не сложилось единого понимания категорий «общепризнанный принцип» и «общепризнанная норма» международного права, что влечет за собой многочисленные проблемы в оценке соответствия внутригосударственного права данным принципам, негативно влияет на отечественную судебную практику.<sup>1</sup>

Большинство ученых выделяют два критерия общепризнанности нормы международного права: количественный и качественный. Количественный критерий характеризует общепризнанную международную норму, прежде всего, как универсальную. Так, Б.Л.Зимненко считает, что общепризнанными принципами и нормами международного права являются «общеобязательные правила поведения, признаваемые большинством государств, основным источником которых является международный обычай».<sup>2</sup> А.Н.Талалаев полагает, что общепризнанные нормы – это такие нормы, которые официально признаны всеми или почти всеми государствами независимо от их социального строя в качестве общеобязательных.<sup>3</sup>

Качественный показатель должен соответствовать предметной области, которую затрагивает данная норма, а его значение – характеризовать приме-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Лайтман В.И. Принцип приоритета норм международного права в законодательстве России и зарубежных стран (сравнительный анализ) // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Вып. 10. Принципы права / Под ред. В.Н. Карташова, Л.Л. Кругликова, В.В. Бутнева. – Ярославль: ЯрГУ, 2006. – С. 52–53.

<sup>2</sup> Зимненко Б.Л. Соотношение общепризнанных принципов и норм международного права и российского права // Международное право. – 2000. – № 8. – С. 59.

<sup>3</sup> Талалаев А.Н. Соотношение международного и внутригосударственного права в Конституции РФ // Журнал международного права. – 1994. – № 4. – С. 5.

нение государствами этой нормы, то есть ту роль, которую она играет в жизни государств.

По мнению И.И.Лукашука, «общепризнанные принципы содержат наиболее обобщенную и концентрированную информацию, являются средством хранения социальной памяти межгосударственного сотрудничества, фиксации опыта решения международных проблем».<sup>1</sup>

В.Н.Карташов отмечает, что общепризнанным принципам международного права присуще большинство признаков, характерных для специально-юридических принципов права, а именно: они также формируются на основе научного и практического опыта; легально выражены в соответствующих формах права; обладают весьма высоким уровнем обобщения и абстрагирования правовых предписаний; состоят из системы властных, общеобязательных требований (императивов, субимперативов и т. п.); определяют качество и эффективность любой юридической практики и т. д.<sup>2</sup>

При рассмотрении дел Конституционный Суд РФ для аргументирования своей позиции часто ссылается на общепризнанные принципы и нормы международного права, относя к последним положения, закрепленные во многих международных договорах. Некоторые из них действительно общепризнаны (например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и др.).<sup>3</sup> Однако «общепризнанность» некоторых международных документов, на которые ссылается Конституционный Суд РФ, вызывает сомнение. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 марта 2005 г. № 3-П<sup>4</sup> сделана ссылка на Конвенцию МОТ № 158 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» 1982 г., которую Россия не ратифицировала.

Кроме того, общепризнанные принципы и нормы международного права, по мнению Конституционного Суда РФ, содержатся и в актах органов международных организаций: Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, Процедурах эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов.<sup>5</sup> При этом Конституционный Суд РФ рассматривает в качестве общепризнанных положения, зафиксированные и в документах региональных организаций: Ре-

---

1 Лукашук И.И. *Теория информации и международно-правовое регулирование* // Вестник Киевского университета. – Вып. 7. – С. 15. Цит. по: *Методология исследования теоретических проблем международного права*. – Казань, 1986. – С. 59–60.

2 Карташов В.Н. *О сущности и некоторых видах общепризнанных принципов международного права* // *Международное публичное и частное право*. – 2010. – № 1. – С. 18.

3 Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.2002 г. № 3-П // *Российская газета*. 7.02.2002 г.; постановление Конституционного Суда РФ от 3.03.2004 г. № 5-П // *Российская газета*. 16.03.2004 г.; постановление Конституционного Суда от 16.07.2004 г. № 15-П // *Российская газета*. 27.07.2004 г.

4 *Российская газета*. 23.03.2005 г.

5 Определение Конституционного Суда РФ от 27.05.2004 г. № 253-О // *Вестник Конституционного Суда РФ*. – 2004. – № 6; постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2000 г. № 1-П // *Российская газета*. 2.02.2000 г.

комендации Комитета министров Совета Европы № R (85) 11 «О положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса», Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1121 «Об инструментах участия граждан в представительной демократии» 1997 г., Рекомендации Совета Европы № 1178 «О сектах и новых религиозных движениях» 1992 г.<sup>1</sup>

Суды общей юрисдикции при вынесении решений также учитывают общепризнанные принципы и нормы международного права.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.1999 г. № 79 «О ходе выполнения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 1993 г. № 7 «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации» подчеркивается: «судам следует исходить из того, что несоблюдение сроков производства по уголовным делам существенно нарушает конституционные права граждан на судебную защиту, а также противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, которые закреплены, в частности, в ст. 10 Всеобщей декларации прав человека, в п. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, в п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод».<sup>2</sup>

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» под общепризнанными принципами международного права понимаются «основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного. Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений».<sup>3</sup> Таким образом, количественный критерий, позволяющий идентифицировать ту или иную международно-правовую норму как общепризнанную, имеет право на существование, но должен пониматься и использоваться разумно.<sup>4</sup>

По нашему мнению, общепризнанной является норма, признаваемая как международным сообществом в целом (убедительным большинством государств) в качестве юридически обязательной, так и норма, признаваемая в каче-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 8.12.2003 г. № 18-П // *Российская газета*. 23.12.2003 г.; постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. № 10-П // *Российская газета*. 19.06.2003 г.; постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 г. № 16-П // *Российская газета*. 16.12.1999 г.

<sup>2</sup> *Бюллетень Верховного Суда РФ*. – 2000. – № 1.

<sup>3</sup> *Бюллетень Верховного Суда РФ*. – 2003. – № 12.

<sup>4</sup> Толстик В.А. *Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе России* // *Журнал российского права*. 2000. – № 8. – С. 74.



стве юридически обязательной региональным сообществом государств в целом (общепризнанная норма международного права регионального характера).

Возлагая на судейский корпус обязанность применения и соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права, государство должно создать необходимые условия для осуществления поставленной задачи. Отсюда вытекает безусловная необходимость закрепления в специальном акте понятия общепризнанности указанных принципов и норм, а также способов их реализации во внутригосударственном праве.

*Бутаков А.Н.*

*Евразийский научно-исследовательский институт проблем права*

### **О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в области предпринимательства**

Органы местного самоуправления имеют достаточный объем полномочий в области регулирования деятельности малого и среднего предпринимательства, которые закреплены в п. 28 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 15, п. 33 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-131 «Об общих принципах ...»).

По словам Президента Республики Башкортостан Р.З. Хамитова, в экономике республики доля малого бизнеса составляет порядка 18%. Причем это с учетом мелкорозничной торговли, которая на самом деле предпринимательством является лишь отчасти. В понимании главы региона предприниматель – это человек труда, который организует процессы, создает производство, осуществляет переработку продукции.<sup>1</sup> Заявление Президента Республики Башкортостан о том, что мелкорозничная торговля предпринимательством не является, не вполне отвечает российским реалиям, т. к. будь предприниматель: производителем, торговцем, бизнесменом в сфере предоставления услуг и т. п. он обязан быть предприимчивым, организовывать «процессы» для дальнейшего продвижения и развития своего бизнеса. Таким образом, предприниматель должен сегментировать рынок отвечающий условиям инфраструктуры муниципальных образований, ведь только предприниматель есть физическое или юридическое лицо, которое в большей степени чувствует конъюнктуру современного рынка. Как представляется муниципальные служащие и иные должностные лица местного самоуправления не должны забывать об этом.

В российском законодательстве и юридической литературе «предпринимательство» и «бизнес» применяются как слова синонимы. И это является

---

<sup>1</sup> Хамитов Р.З. Состояние предпринимательства оцениваю как плохое [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bashinform.ru/news/319572>.

вполне оправданным, ведь предпринимательство – это форма проявления общественных отношений, возникающих в результате инициативной деятельности индивидуальных или коллективных хозяйствующих субъектов в сферах производства, распределения, обмена и потребления материальных и духовных благ, нацеленной, как правило, на получение прибыли (дохода) и осуществляемой от своего имени, на свой риск и под свою имущественную ответственность. Примерно так большинство юридических словарей определяют понятие предпринимательство и придерживаются они законодательной конструкции, согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли. А под бизнесом (от англ. «business») понимается коммерческая деятельность, дающая прибыль; предпринимательство, дело.<sup>1</sup> При этом законодательство о местном самоуправлении не закрепляет такого понятия как бизнес, поскольку синонимом данного понятия является предпринимательство. Более того необходимо отметить, что если понятие и правовая природа институтов предпринимательства проанализированы в отрасли гражданского, административного права и т. п., то пониманию правовой и социальной природы предпринимательской деятельности в системе муниципально-правовых отношений в муниципальной науке незаслуженно уделено меньше всего внимания. В связи с этим, представляется возможным проанализировать нормы, являющиеся правовой основой полномочий органов местного самоуправления в области малого и среднего предпринимательства.

Исходя из п. 28 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1. Ст. 15, п. 33 ч. 1. ст. 16 ФЗ-131 «Об общих принципах ...», мы можем утверждать, что органы местного самоуправления имеют полномочия в области создания условий для развития малого и среднего предпринимательства. Однако закон о местном самоуправлении не раскрывает содержание исследуемых полномочий, видимо потому, что их конкретизация зависит от правовых и организационных условий деятельности муниципальных органов власти, более того, в процессе рассмотрения вопроса о полномочиях муниципальных органов в области малого и среднего бизнеса, мы можем опираться на ст. 11 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». В данной статье закреплено, что к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относится создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, а именно:

1) Формирование и осуществление муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей. Исходя из этого положения, возможно констатировать, что у орга-

---

<sup>1</sup> Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. – М., 2006. – С. 43.

нов местного самоуправления нормативно закреплена обязанность в ближайшее время разработать программы по развитию малого и среднего бизнеса в каждом муниципальном образовании, что в последствии должно соответствовать «активному всплеску» населения заняться малым и средним предпринимательством или привлечения инвестиций в муниципальные образования. Однако, исходя из предшествующей практики реализации законодательства о местном самоуправлении в области развития предпринимательства, можно предположить, что в большинстве случаев принятием муниципальных программ все и ограничиться.

2) Анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований. Таким образом, органы местного самоуправления уполномочены проводить всесторонний мониторинг и социологические исследования малого и среднего бизнеса на предмет его эффективного функционирования. Причем если говорить об анализе системы «местная власть – бизнес», то мониторинг должен осуществляться по каждому виду предпринимательской деятельности, поскольку это будет способствовать более точному получению итога проведенного анализа и репрезентативности полученных данных в ходе социологических исследований.

Далее на полученном итоге анализа и иных показателей дать заключение о предстоящем исходе событий по развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования. Из всего вышеизложенного представляется возможным сделать вывод о том, что процедура анализа и дачи прогнозов очень трудоемкий процесс, и делать эту работу должны квалифицированные, профессиональные кадры, т. е. аналитики, которыми органы местного самоуправления похвастаться не могут.

3) Формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности. На наш взгляд, данное полномочие является узловым в реализации комплекса мер по развитию малого и среднего бизнеса на территориях муниципальных образований. Как представляется, оно определяет деятельность органов местного самоуправления в исследуемой области правовых и общественных отношений.

4) Содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций. Здесь необходимо обратить внимание на одно очень любопытное обстоятельство. Так, в соответствии с п. 34 ч. 1 ст. 14 ФЗ-131 «Об общих принципах ...» органы местного самоуправления оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям. Вместе с этим, в соответствии со ст. 69 ФЗ-131 «Об общих принципах ...» представительные органы муниципальных образований могут прини-

мать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Отсюда вопрос: органы местного самоуправления обязаны поддерживать социально ориентированные некоммерческие организации действующие в инфраструктуре городских и сельских поселений или некоммерческие организации созданные при поддержке муниципальных образований? Представляется, что на данный вопрос ответ еще не найден, по крайней мере, в правоприменительной практике органов местного самоуправления. Более того необходимо найти ответ на вопрос: в соответствии с какими принципами руководствуются органы местного самоуправления, разграничивая социально ориентированные некоммерческие организации от не социально ориентированных организаций.

На наш взгляд, содействие должно выражаться не только в помощи и поддержке некоммерческих организаций, но и в активном участии в данной деятельности с целью развития малого и среднего предпринимательства.

5) Образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами местного самоуправления. Из данного положения следует, что непосредственно при органах местного самоуправления должны создаваться и создаются координационные или совещательные органы ориентированные исключительно на область развития малого и среднего бизнеса. Примером подобных органов являются Координационный Совет в области развития малого и среднего предпринимательства при администрации городского округа Котельники Московской области.

В завершении хотелось бы отметить, что в последнее время достаточно много обсуждают проблемы малого и среднего бизнеса, данный вопрос находится или вносится в повестку почти каждого селекторного совещания руководителей нашего государства, но предпринимаемые шаги бессистемны и нелогичны, т. к. вроде бы одной рукой подают помощь субъектам бизнеса, но в то же время другой рукой душат непосильными налоговыми ставками. Более того, муниципальная власть, обладая огромным объемом полномочий, не просто не реализует их, а своим бездействием в данной области способствует умалению прав малого и среднего предпринимательства.

*Вайшнарович Г.В.  
Институт права БашГУ*

### **Место решений Конституционного Суда Российской Федерации в правовой системе России**

Конституционный Суд в нашей стране существует уже почти 20 лет, за это время им было принято большое количество актов, посвященных самым раз-

ным вопросам – от организации выборов до налогообложения, и его решения нередко являлись поворотными точками в развитии российского права.

Мнения исследователей по вопросу места актов Конституционного Суда РФ и содержащихся в них правовых позиций в правовой системе РФ расходятся.

Чаще всего решения Конституционного Суда РФ и содержащиеся в них правовые позиции рассматривают как судебные прецеденты.<sup>1</sup>

Другие авторы полагают, что Конституционный Суд РФ осуществляет правотворческую функцию, а его решения и содержащиеся в них правовые позиции являются источниками российского права, поскольку они своеобразные нормативные правовые акты, содержащие правовые нормы, правовые принципы, либо квазинормативные акты, содержащие правовые констатации, противоположения.<sup>2</sup> Указанной позиции придерживаются и в Республике Башкортостан.<sup>3</sup> Двойственную позицию в этом вопросе занимает М.В.Баглай. С одной стороны, он считает, что к числу источников конституционного права относятся акты Конституционного Суда РФ, с оговоркой, что с формальной точки зрения Конституционный Суд РФ не относится к числу правотворческих органов, но по существу он таковым является. Более того, исследователь считает, что по юридической силе они стоят выше актов парламента и Президента.<sup>4</sup>

Интересной и новаторской позиции можно придерживаться известные специалисты избирательного права Ю.А.Веденеев и В.И.Лысенко, согласно которой решения Конституционного Суда РФ, непосредственно затрагивающие проблемы политической правосубъектности граждан «формально образуют новый (надзаконодательно-конституционный) источник избирательного права».<sup>5</sup> Н.В.Витрук также считает решения Конституционного Суда РФ и содержащиеся в них правовые позиции самостоятельным источником права.

---

1 Дорохова А.Б. Роль судебного прецедента в правовой системе (сравнительно-правовой анализ): Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2001.

2 Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 2003. – № 1. – С. 107; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003; Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., Издательский дом "Городец", 2004. – С. 11; Крайков В.А. Конституционное правосудие в субъектах РФ (правовые основы и практика). – М., 1999. – С. 107; Селзнев Н.В. Конституционный Суд РФ в системе судебной власти. – М., 1998. – С. 20 и др.

3 Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. – Т. 1. – Уфа.: ГУП РБ «Уфимский полиграфкомбинат», 2007. – С. 83–84; Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в решениях по вопросам избирательного права. Автореф. дис.... канд. юрид. наук – Казань, 2005. – С. 8, 12; Долматова М.Б. Решения Конституционного Суда РФ и их место в правовой системе страны // Конституционно-правовое развитие Республики Башкортостан в условиях реформы политической системы РФ: материалы респ. науч.-практ. конф. – Уфа, 2004. – С. 52–57.

4 Баглай М.В. Конституционное право РФ: "Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., НОРМА, 2000. – С. 27, 28.

5 Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право в решениях Конституционного суда РФ: юридическая динамика // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ (1992-1999) / Сост. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А.Страшун; Отв. ред. А.А.Вешняков. – М., Норма, 2000. – С. 62, 64–65.

Он отмечает, что они в каких-то чертах приобретают характер нормативных правовых актов, конституционных норм, правовых принципов, правоположений, актов, официального толкования Конституции РФ и законов, преюдиций и судебных прецедентов, но таковыми не являются.<sup>1</sup>

Часто в научной литературе отмечается, что решения КС РФ не содержат правовых норм, не являются источниками права, а определяются как акты применения права либо толкования, интерпретации Конституции РФ (или толкования Конституции РФ и законодательства).<sup>2</sup>

Сам Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений изложил свою позицию по вопросу правовой природы собственных актов и перечислил основные признаки решений Конституционного Суда РФ.<sup>3</sup> Так, по словам Суда, решения Конституционного Суда РФ, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Конституционный Суд РФ выражает свое отношение как к позиции нормотворческого органа и к ее пониманию правоприменителем, основываясь при этом на толковании положений Конституции РФ. Постановления Конституционного Суда РФ являются окончательными, не могут быть пересмотрены другими органами или преодолены путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта, а также обязывают всех правоприменителей, включая другие суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Кроме того предусмотрена обязательность официального опубликования этих решений. Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обладают такой юридической силой.<sup>4</sup>

Таким образом, среди ученых нет единства по вопросу правовой природы актов Конституционного Суда РФ, сам же Конституционный Суд РФ указывает на их сходство с нормативными актами, но также выделяет специфические признаки собственных решений. Все это подтверждает особый характер актов Конституционного Суда РФ в правовой системе нашей страны. На наш взгляд, данные решения де-юре не являются источником права, но де-факто зачастую выступают в этом качестве. Так в постановлении от 30 апреля 1997 г. Конституционный Суд РФ, «разъясняя» положения Конституции РФ, в частности, о том,

1 Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. – М., Городец-издат, 2001. – С. 124, 169–170, 218–219, 227.

2 Конохова И.А. Конституционное право РФ: Курс лекций. – М., Экзамен, 2003. – С. 229; Кутафин О.Е. Источники конституционного права РФ. – М., Юрист, 2002. – С. 141–147; Лучин В.О. Конституция РФ. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 108, 542, 601–602; Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 1999. – С. 500; Хабриева Т.Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда // Государство и право. – 1996. – № 10 и др.

3 Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность. – М. ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 429–441.

4 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ // СЗ РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3004.

что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, и о том, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти,<sup>1</sup> фактически сформулировал новую норму, разграничивающую компетенцию РФ и субъектов РФ, согласно которой полномочия федерального законодателя – установить в качестве общего принципа максимальные сроки полномочий выборных органов субъектов РФ, а полномочие законодателя субъекта – определение конкретного срока полномочий, порядка назначения и переноса региональных выборов в соответствии с вытекающим из Конституции РФ принципами организации представительных органов государственной власти, а также предусмотренными на федеральном уровне гарантиями избирательных прав граждан.

*Вальков Д.А.  
Институт права БашГУ*

### **Некоторые особенности права муниципальной собственности**

Муниципальная собственность является одной из форм собственности, признаваемой и защищаемой согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ наряду с иными. Для России муниципальная собственность является формой новой, поскольку чуть более 15 лет существует сам институт местного самоуправления в его современном, цивилизованном, соответствующем международным стандартам виде.<sup>2</sup> В связи с этим актуально будет выделить некоторые особенности, присущие праву муниципальной собственности.

Прежде всего, встает вопрос об определении собственника муниципального имущества. В законодательных актах не всегда четко сформулировано определение собственника как субъекта права муниципального имущества. В одном случае собственником является муниципальное образование, в другом – органы местного самоуправления, в третьем – местное население. По этому поводу Ю.Е.Попов пишет: «Владение, пользование, распоряжение имуществом, относящимся к муниципальной собственности, является полно-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда от 30.04.1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2.03.1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21.02.1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 5 Закона Вологодской области от 17.10.1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9.11.1995 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 20. – Ст. 2383.

<sup>2</sup> Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 23. – С. 9.

мочием органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Как отмечает Ю.А.Тихомиров, «ученые-юристы рассматривают полномочие органа как права, которые он обязан реализовать при соответствующих обстоятельствах... И в этом смысле понятие «полномочие субъекта» точнее отражает органическое единство возложенных на него прав и обязанностей». Этот вывод применительно к местному самоуправлению следует также из определения местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, 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. Данный вывод показывает, что местное самоуправление обязано использовать все свои возможности для решения вопросов жизнедеятельности населения, в том числе осуществлять в этих целях право муниципальной собственности. Таким образом, осуществление права муниципальной собственности, которое и состоит в осуществлении правомочий владения, пользования и распоряжения, не только право, но и обязанность местного самоуправления.<sup>1</sup> Несколько другой позиции придерживается А.А.Уваров, утверждая: «Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью согласно п. 1 ст. 130 Конституции РФ – это прежде всего право самого населения. Но, учитывая высокую степень декларативности данного положения в сфере его практического применения, уставы отдельных муниципальных образований закрепляют передачу права пользования и распоряжения муниципальной собственностью от населения органам и должностным лицам местного самоуправления.

Думается, что подобные нормы не могут трактоваться как абсолютный переход права собственности от населения к другому владельцу, так как, с одной стороны, власть муниципальных органов и их должностных лиц производна от власти местного населения, и следовательно, такая передача права собственности с точки зрения гражданского права не приводит к изменению муниципальной формы собственности. С другой стороны, появление таких норм не лишает население возможности в любое время реализовать это право от своего имени на местном референдуме».<sup>2</sup> На наш взгляд, обе точки зрения верны, в них отражена двойственность права собственности на муниципальное имущество. Действительно, с одной стороны права по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом – это полномочие и обязанность органов муниципальной власти, с другой – это право самого населения на то же имущество.

<sup>1</sup> Ю.Е.Попов, В.А.Рыбаков, В.Н.Соловьев и др. *Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография.* – М.: Юрист, – 2009. – С. 14.

<sup>2</sup> Уваров А.А. *Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права.* – 1999. – № 3–4. – С. 33.



Второй особенностью является то, что вся деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на решение вопросов местного значения. Это также следует из вышеприведенного определения местного самоуправления, которое имеет строго определенное целевое назначение – решение вопросов местного значения. Соответственно все средства, которые имеются в распоряжении, в том числе право собственности, должны использоваться для достижения данной цели.<sup>1</sup> Таким образом, муниципальное имущество должно быть строго подчинено разрешению этих целей. На этот факт так же обратил внимание в послании Федеральному Собранию Президент России Д.А.Медведев: «Органы власти должны избавиться от имущества, не имеющего прямого отношения к их непосредственным обязанностям. Это только кажется, что имущество не бывает лишним. На самом деле управление избыточной собственностью требует много сил, времени, а зачастую – и все присутствующие тоже об этом знают – немало средств, но, что хуже всего, нередко становится источником коррупции».<sup>2</sup>

В-третьих, право муниципальной собственности отличается от права частной собственности. Если по отношению к частной собственности важнейшим смысловым оттенком словосочетания «право собственности» является значение «правомочия», т. е. права, принадлежащие собственнику в абсолютном либо относительном правоотношении, то при исследовании права муниципальной собственности на первый план выходит не субъективный, а объективный элемент – совокупность правовых норм, устанавливающих принципы, правила и порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, принадлежащим муниципальным образованиям. В объективном смысле право собственности представляет собой совокупность норм, закрепляющих принадлежность вещей (телесного имущества) определенным субъектам, устанавливающих права данных субъектов по владению, пользованию и распоряжению вещами и обеспечивающих осуществление и защиту этих прав.<sup>3</sup>

Так же возможности, которые предоставляет право муниципальной собственности муниципальных образований, отличаются от возможностей, которые предоставляет право частной собственности. Так, осуществление права муниципальной собственности в законодательстве усматривается через право хозяйственного ведения и оперативного управления (п. 4 ст. 214 ГК РФ). Такими правовыми возможностями не располагают ни граждане, ни юридические лица. Кроме того, практика показывает, что при реализации прав хозяйственного ведения и оперативного управления часто возникают проблемные ситуации как для самих публично-правовых образований, так и для других участников

---

<sup>1</sup> Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев и др. *Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография.* – М.: Юрист, – 2009. – С. 15.

<sup>2</sup> *Послание Президента Федеральному Собранию 30.11.2010 г.* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://xn--d1abbgfbaaiy.xn--p1ai/news/9637>.

<sup>3</sup> Чердакова Л.А. *Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности//Конституционное и муниципальное право.* – 2009. – № 23. – С. 11.

гражданского оборота. Например, конструкция права оперативного управления бюджетных учреждений лишает возможности распоряжаться их имуществом как собственников (в нашем случае муниципальные образования), так и сами учреждения, превращая ценности, закрепленные за ними, в «мертвое имущество», по сути дело, выведенное из гражданского оборота. Затруднено распоряжение имуществом и казенными предприятиями, поскольку согласно ст. 297 ГК РФ казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. Такое положение заведомо делает субъекты оперативного управления убыточными организациями, требующими бюджетного финансирования для поддержания своего нормального функционирования. Более широкое право хозяйственного ведения унитарных предприятий ведет к злоупотреблениям, связанным с переводом их имущества в частную собственность их руководителей, к так называемой серой приватизации государственной (муниципальной) собственности. Впрочем, в последнее время и распоряжение имуществом субъектов хозяйственного ведения значительно осложнено. Так, согласно ч. 4 ст. 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» государственное или муниципальное предприятие не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества. Кроме того, уставом государственного или муниципального предприятия могут быть предусмотрены виды и (или) размер иных сделок, совершение которых не может осуществляться без согласия собственника имущества такого предприятия. Указанные ограничения, очевидно, уменьшают гражданско-правовую активность данных организаций, что приведет к сокращению их рентабельности.<sup>1</sup>

*Васильева Е.С.  
Институт права БашГУ*

### **Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления**

В современной России институт муниципальной собственности впервые получил свое закрепление в Законе «О собственности в Российской Федерации» 1990 г., Законе «О местном самоуправлении в Российской Федерации» 1991 г., в Конституции РФ 1993 г. (ч. 2 ст. 8), в соответствии с которой в РФ признаются

---

<sup>1</sup> Ю.Е.Попов, В.А.Рыбаков, В.Н.Соловьев и др. *Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография.* – М.: Юрист, – 2009. – С. 16.

и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В настоящее время понятие муниципальная собственность, порядок ее образования, а также порядок владения, пользования и распоряжения ею определяются Гражданским Кодексом РФ, законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другим федеральным и региональным законодательством. Так, согласно ст. 215 Гражданского Кодекса РФ: «имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью». При определении сферы реализации местного самоуправления, Конституция в ч. 1 ст. 130 указывает, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Статьей 132 Конституции РФ установлено право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью. Таким образом, наличие муниципальной собственности – это одно из важных условий существования местного самоуправления, является обязательным элементом муниципального образования наряду с местным бюджетом и выборными органами местного самоуправления. Наличие муниципальной собственности является обязательным условием самого существования местного самоуправления. Органы же местного самоуправления занимаются управлением муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

В отличие от федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Федеральный закон 2003 г. о разграничении понятий муниципальная собственность ничего не говорит. В экономическую основу местного самоуправления он включил лишь имущество, находящееся в муниципальной собственности.

В настоящее время серьезной проблемой является принудительное изъятие субъектами РФ обеспечительного муниципального имущества в свою собственность, в связи с чем Конституционный суд РФ сделал вывод, «что действующее правовое регулирование предполагает необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на передачу в муниципальную собственность имущества, находящегося в государственной собственности, согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти и не может рассматриваться как позволяющее исполнителю органу государственной власти РФ (либо субъекта РФ), осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из государственной собственности в муниципальную в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления на такую передачу». Далее проблемой является сложный порядок приема и передачи имущества, который требует больших затрат и длитель-

ного времени на подготовку соответствующих документов. Таким образом, отсутствие у муниципальных образований возможности сформулировать и отстаивать свою позицию в отношении соответствующего имущества пробуждало бы возможность передачи в муниципальную собственность наименее эффективных в экономическом плане имущественных объектов. Необходимо отметить, что основной целью управления муниципальной собственностью является извлечение доходов, получение средств, необходимых для формирования доходной части бюджета. В свою очередь доходная часть бюджета, должна перераспределяется по расходным статьям соответствующего бюджета. Например значительная часть средств соответствующего муниципального бюджета в последствии направляется на финансирование различных вопросов местного значения.

Принятие муниципальными образованиями мер финансовой поддержки, различных субъектов муниципально-правовых отношений могло бы повлечь за собой непосильные для муниципальных образований расходы на содержание имущества и создавало бы существенные препятствия для реализации функций местного самоуправления на территории муниципальных образований, что в интересах населения. Таким образом, муниципальная собственность является важным элементом материальной и финансовой основы органов местного самоуправления, которая способствует эффективному управлению на местах в целях решения задач связанных с обеспечением жизнедеятельности населения.

*Вежновец И.А.*

*Тихоокеанский государственный университет*

### **Правовая природа статуса административных центров субъектов Российской Федерации**

Как правило, знакомство с субъектом РФ начинается с его столицы – административного центра, который в большинстве своем является крупным городом, «визитной карточкой» региона, его историческим, культурным, научным, экономическим центром. Кроме того, он является местом нахождения органов государственной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представительств иностранных государств и субъектов РФ, международных организаций. Поэтому от того, какое впечатление на приезжающего в столицу гостя производит уровень благоустроенности города, будет зависеть оценка качества работы региональных и местных властей, формирование имиджа региона в целом.

Однако на практике существуют различные подходы к правовому регулированию статуса административных центров субъектов РФ, в основе которых

заложена проблема неоднозначного понимания правовой сущности административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. В этой связи исследование правовой природы статуса административных центров субъектов РФ с целью выработки общих принципов правового регулирования представляется наиболее значимым. Понятие «административного центра» в толковых словарях не встречается, однако его можно определить через понятие «центра», которым является город, крупный населенный пункт, имеющий административное, промышленное, культурное и иное значение для какой-либо местности, страны.<sup>1</sup> Таким образом, административный центр субъекта РФ – это населенный пункт (город), который в силу реализации своих представительских функций обладает рядом особенностей. Правовое регулирование порядка образования города как населенного пункта, изменения его статуса и упразднения осуществляется субъектами РФ самостоятельно в рамках правового института административно-территориального устройства. Вместе с тем, необходимо помнить и о гарантированном на всей территории РФ праве на осуществление местного самоуправления, которое в свою очередь предполагает свою территориальную организацию. Поэтому по своей муниципально-правовой природе административные центры, в большинстве своем, являются городскими округами со своей системой органов местного самоуправления.

Дуализм правовой природы административного центра субъекта РФ оказывает влияние на его статус, взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления по поводу реализации его функций и находит свое выражение в законодательстве. Так, из 83 субъектов РФ около 30 имеют соответствующие законы о статусе своих административных центров (столиц), из которых 6 законов субъектов РФ были приняты в 2010 г.

В законодательстве субъектов РФ существуют различные подходы к определению полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также различные подходы к финансированию мероприятий в связи с выполнением функций административного центра субъекта РФ.

В некоторых законах субъектов РФ содержится «стандартный» перечень полномочий органов государственной власти в отношении реализации функций административного центра: участие в разработке и реализации планов и программ социально-экономического развития административного центра и наоборот, включение в региональные планы и программы развития мероприятий, направленных на реализацию городом функций административного центра субъекта РФ; привлечение органов местного самоуправления города – административного центра к реализации федеральных и региональных программ; содействие в размещении государственных заказов и развитию промышленных предприятий города; участие на договорной основе в строительстве, реконструкции, содержании на территории города объектов, необхо-

---

<sup>1</sup> Словарь русского языка. – М. 1999. – Т. 4. – С. 640–641.

димых для его развития как административного центра субъекта РФ и другие.<sup>1</sup> Однако существуют и иные подходы. Так, например, в Вологодской области применяют подход, связанный с передачей органам местного самоуправления муниципального образования «Город Вологда» отдельных государственных полномочий в связи с реализацией им функций административного центра.<sup>2</sup> В дополнение к стандартному перечню полномочий законодатели Оренбургской области сочли целесообразным уведомлять главу города Оренбурга о заключении трудовых договоров (контрактов) с руководителями государственных предприятий и учреждений, расположенных на территории города Оренбурга.<sup>3</sup>

Полномочия органов местного самоуправления в других регионах идентичны и практически во всех законах совпадают. Вместе с тем некоторые законодатели дополнительно выделяют некоторые функции, определяя, что органы местного самоуправления: обеспечивают сохранность памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности, и участвуют в содержании памятников истории и культуры, относящихся к федеральной и краевой собственности, краевых объектов здравоохранения, образования, культуры, научных учреждений в соответствии с переданными полномочиями;<sup>4</sup> обеспечивают функционирование транспорта общего пользования, предназначенного для обслуживания граждан, временно находящихся в городе – административном центре, организуют в этой связи гостиничное, культурно-развлекательное и иное обслуживание граждан;<sup>5</sup> обеспечивают благоустройство и содержание улиц, площадей, парков, скверов, зданий и иных объектов, расположенных на территории города.<sup>6</sup>

Финансирование функций административного центра из бюджетов субъектов Федерации осуществляется по-разному. Так, в Вологодской области существует методика расчета годового норматива финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления муниципального образования «Город Вологда» для осуществления отдельных государственных полномочий.<sup>7</sup> Она содержит простейшую арифметическую формулу в одно действие: норматив

1 См. напр.: Закон Владимирской области от 08.04.2003 г. № 25-ОЗ «О статусе административного центра Владимирской области» // Владимирские ведомости от 16.04.2003 г.; Закон Алтайского края от 8.10.2001 г. № 69-ЗС «О статусе административного центра Алтайского края» // Алтайская правда от 17.10.2001 г.; Закон Волгоградской области от 20.10.2000 г. № 450-ОД «О статусе города Волгограда – административного центра Волгоградской области» // Волгоградская правда от 22.11.2000 г.

2 Статья 3 и 4 Закона Ставропольского края от 06.05.1996 г. № 77-КЗ «О статусе административного центра Вологодской области» // Красный Север. от 22.12.2005 г.

3 Статья 4 Закона Оренбургской области от 21.07.1997 г. № 113/30-ОЗ «О статусе города Оренбурга – административного центра Оренбургской области» // Вечерний Оренбург от 28.08.1997 г.

4 Статья 4 Закона Ставропольского края от 1.08.1999 г. № 22-КЗ «О статусе административного центра Ставропольского края» // Ставропольская правда от 13.08.1997.

5 Статья 5 Закона Алтайского края от 8.10.2001 г. № 69-ЗС «О статусе административного центра Алтайского края» // Алтайская правда. – 2001. – 17 окт.

6 Статья 7 Закона Владимирской области от 08.04.2003 г. № 25-ОЗ «О статусе административного центра Владимирской области» // Владимирские ведомости то 16.04.2003 г.

7 Приложение к Закону Вологодской области от 06.05.1996 г. № 77-ОЗ «О статусе административного центра Вологодской области» // Красный Север от 11.12.2005 г.

(361 руб.) умножаем на численность постоянного населения города. Осуществление функций административного центра Кемеровской области финансируются отдельной статьей из областного бюджета в размере до 10% от минимального бюджета города на предстоящий финансовый год.<sup>1</sup> В некоторых регионах деньги на выполнение функций административных центров выделяются в объеме, который органы государственной власти считают нужным<sup>2</sup>.

Подводя итог, необходимо отметить, что дуализм правовой природы статуса административного центра субъекта РФ (с одной стороны – населенный пункт (город), а с другой – муниципальное образование) и выполнение им определенных специфических функций формирует особую систему взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Немалую роль в этом играет качество регионального законодательства. Только в том случае, если закон будет конкретным и действующим, а не декларативным и «косметическим», можно говорить о формировании благоприятного имиджа региона, о качественной работе его органов власти.

*Винницкий А.В. к.ю.н.*

*Уральская государственная юридическая академия*

### **Направления совершенствования законодательства о публичной собственности**

Отношения публичной собственности выступают предметом регулирования целого ряда отраслей права: конституционного, гражданского, административного, финансового, земельного, природоресурсного и др. Это обстоятельство затрудняет построение адекватной и сбалансированной системы источников в данной сфере; все правотворческие инициативы последних полутора десятков лет, нацеленные на принятие базового закона о государственной и муниципальной собственности и управлении ею, претерпели неудачу.

На сегодняшний день в рамках разрозненных нормативных актов можно выделить три уровня регламентации отношений публичной собственности.

Во-первых, существует общий гражданско-правовой режим, который устанавливает единое содержание права собственности и одинаковые потенциальные возможности его осуществления всеми субъектами; другими словами, государство в лице законодательного органа действует безотносительно к какой-либо форме собственности. Сфера гражданско-правового регулирования

---

<sup>1</sup> Закон Кемеровской области от 27.06.2000 г. № 29-ОЗ «О статусе административного центра Кемеровской области» // Кузбасс от 7.06.2000 г.

<sup>2</sup> См. например: ст. 5 Закона Брянской области от 10.10.2006 г. № 79-З «Об административном центре Брянской области» // Официальная Брянщина. – 2006. – № 16. – Ст. 6 Закона Мурманской области от 11.02.2000 г. № 181-01-ЗМО «О статусе административного центра Мурманской области города-героя Мурманска» // Мурманский Вестник от 19.02.2000 г.

характеризуется диспозитивностью и свободой, ограниченной в самых общих рамках запретом на злоупотребление правом (ст. 10 Гражданского кодекса РФ) и недопустимостью нарушения прав третьих лиц (п. 2 ст. 209 Кодекса). Очевидно, что соответствующих норм не достаточно для эффективного управления публичным имуществом и решения за счет него общественно значимых задач.

Во-вторых, федеральный законодатель предусматривает публично-правовые ограничения при осуществлении рассматриваемого вещного права, которые распространяются на все формы собственности (частной, государственной, муниципальной), однако в разной степени. Применительно к сфере публичного имущества такие ограничения более весомы, поскольку опираются на концепцию общего блага, которая задает систему координат и четкие векторы для использования государственной и муниципальной собственности. В результате на уровне РФ закрепляются базовые требования к осуществлению права федеральной, региональной и муниципальной собственности, которые характеризуют особенности публичной собственности в целом (например, ограничения к составу публичного имущества, универсальные правила конкурсного распоряжения объектами собственности, основания и порядок перераспределения публичного имущества, необходимость применения льготного порядка приватизации в отношении определенных субъектов или объектов и т. д.). Здесь мы имеем дело с конституционно-правовыми нормами, которые обеспечивают соблюдение баланса между различными защищаемыми ценностями и получают детализацию в отраслях публично-правового цикла.

В-третьих, регламентируются проистекающие внутри самого государства или муниципалитета процессы формирования волеизъявления, нацеленного на осуществление права собственности тем или иным образом, а также реализации такого волеизъявления вне рамок гражданского оборота. При регулировании управления своим имуществом государство (муниципалитет) действует уже как собственник, устанавливающий направления и механизм использования принадлежащих ему объектов. С учетом известных допущений публичные образования можно было бы сравнить с общим собранием акционерного общества, принимающим Положение об имуществе организации, в котором раскрываются вопросы использования собственности каким-либо образом, допущено, предписано или запрещено совершение определенных сделок с имуществом, распределены полномочия в этой сфере между органами управления общества, установлены процедуры принятия решений и т. д. Однако государство (муниципалитет) облакает подобную регламентацию в нормативную форму, поскольку не может действовать иначе. Речь здесь идет об административно-правовом регулировании управления государственным и муниципальным имуществом (административно-имущественных отношениях).

Именно эти исходные доктринальные положения, на наш взгляд, необходимо учитывать при совершенствовании законодательства о публичной собственности.



Прежде всего требуется завершение разработки и принятие центрального федерального закона комплексного характера «Об управлении федеральной собственностью, основах управления собственностью субъектов РФ и муниципальной собственностью», который бы устанавливал и регламентировал:

- распределение полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями в сфере правового регулирования отношений публичной собственности;

- распределение полномочий в области управления федеральным имуществом между органами государственной власти РФ;

- общие принципы распределения полномочий в сфере управления региональным и муниципальным имуществом между государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления соответственно;

- классификацию объектов государственной и муниципальной собственности исходя из обеспечиваемых ими публичных функций;

- состав федеральной, региональной и муниципальной собственности соответственно закрепленным предметам ведения публичных образований и полномочиям их органов, в том числе объекты исключительной федеральной, региональной и муниципальной собственности;

- порядок разграничения (передачи) объектов публичной собственности в связи с перераспределением полномочий между государственными и муниципальными органами;

- особенности возникновения и прекращения права федеральной, региональной и муниципальной собственности;

- особенности осуществления права публичной собственности: ограничения правомочий публичных собственников в целом; дозволенные, предписанные и запрещенные способы использования федерального имущества;

- критерии эффективности управления федеральным, региональным и муниципальным имуществом, а также эффективности его использования в зависимости от категорий объектов собственности;

- механизм и порядок управления федеральной собственностью, основные требования к механизму и порядку управления региональной и муниципальной собственностью;

- общее и специальное планирование в сфере управления федеральной собственностью, основные требования к планированию в сфере управления региональной и муниципальной собственностью;

- специальные режимы управления федеральной собственностью (порядок управления специфическими объектами, порядок осуществления права специфическими способами);

- режим оказания государственных и муниципальных услуг населению на основе использования объектов публичной собственности;

- режим формирования заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, связанных с

функционированием и созданием объектов публичной собственности и оказанием государственных и муниципальных услуг на основе их использования;

- контроль в сфере управления собственностью РФ, основы контроля в сфере управления собственностью субъектов РФ и муниципальной собственностью;

- учет государственного и муниципального имущества.

Кроме того, требуется принятие или приведение в соответствие с федеральной моделью региональных законов об управлении государственной собственностью субъектов РФ, а также аналогичных актов представительных органов муниципальных образований применительно к управлению муниципальным имуществом. Эти нормативные акты на основе федерального законодательства должны устанавливать и регламентировать:

- распределение полномочий в сфере управления региональным (муниципальным) имуществом между органами государственной власти субъекта РФ (органами местного самоуправления);

- механизм и порядок управления региональной (муниципальной) собственностью с учетом требований федерального законодательства;

- дозволенные, предписанные и запрещенные способы использования регионального (муниципального) имущества в установленных федеральным законодателем рамках;

- дополнительные критерии эффективности управления региональным (муниципальным) имуществом, а также эффективности его использования в зависимости от категорий объектов собственности;

- общее и специальное планирование в сфере управления региональной (муниципальной) собственностью;

- специальные режимы управления региональной (муниципальной) собственностью: порядок управления специфическими объектами, порядок осуществления права собственности специфическими способами и т. д.;

- отдельные вопросы оказания государственных (муниципальных) услуг населению на основе использования объектов региональной (муниципальной) собственности;

- отдельные вопросы формирования заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта РФ (муниципальных нужд), связанных с функционированием и созданием объектов публичной собственности и оказанием государственных (муниципальных) услуг на основе их использования;

- контроль в сфере управления собственностью субъекта РФ (муниципального образования).

В итоге управление публичной собственностью должно окончательно оформиться в качестве важной функции органов исполнительной и исполнительно-распорядительной власти, которая хотя и обладает самостоятельностью, не

может быть исключена из общего публично-правового режима функционирования государственной и муниципальной администрации.

*Владимирова Е.А.  
Российская академия правосудия*

### **Проблема понимания принципа преимущественного применения норм комунитарного права в решениях Суда ЕС и Конституционного Суда Чешской Республики**

При учреждении Европейских Сообществ вопрос о соотношении комунитарного и внутригосударственного права государствами-основателями не решался. Государства, вступившие в ЕС впоследствии, были вынуждены принять *acquis communautaire*, в действовавшей на момент их вступления редакции, в результате чего были лишены возможности повлиять на сложившееся правовое положение.

Следует отметить, что в дефиниции принципа преимущественного применения норм комунитарного права существует ряд терминологических различий. Во-первых, в научной литературе для обозначения данного принципа зачастую используется термин «верховенство» (*supremacy*), в то время как сам Суд ЕС данный термин практически не употребляет. В решениях Суда ЕС в основном используется термин «примат» (*primacy*), термин «верховенство» был использован только однажды в 60-х годах в решении по делу *Walt Wilhelm* (C 14/68).<sup>1</sup> Вместе с тем, термин «верховенство» периодически встречается в заключениях генеральных адвокатов.

Таким образом, принцип преимущественного применения комунитарного права не следует напрямую из положений Договора о ЕС, он был сформулирован Судом Европейских Сообществ уже в первых решениях по делам *Van Gend en Loos* (26/62)<sup>2</sup> и *Costa v ENEL* (6/64)<sup>3</sup> и восходит к концепции «нового правопорядка». Принцип применяется при коллизии норм национального и комунитарного права. В случае коллизии непосредственно применимой нормы комунитарного права и нормы внутригосударственного права национальные суды применяют норму комунитарного права. Комунитарное право имеет преимущество перед всеми внутригосударственными правовыми актами государств-членов ЕС, в том числе законодательными, административными, судебными. Следствием этого принципа также является то обстоятельство, что существование нормы права ЕС препятствует принятию нормы внутригосударственного права, противоречащей норме комунитарного права, так как это приведет к

<sup>1</sup> C 14/68 *Walt Wilhelm* [1969] ECR 1.

<sup>2</sup> C 26/62 *NV. Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

<sup>3</sup> C 6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* [1964] ECR 1141.

нарушению обязательства воздерживаться от принятия мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей Договора об учреждении ЕС (ст. 10 Договора об учреждении ЕС<sup>1</sup>).

Следует отметить, что государства-члены ЕС приложили немалые усилия для максимального ограничения принципа преимущественного применения норм комунитарного права. На сегодняшний день существуют определенные исключения из принципа преимущественного применения комунитарного права. Во-первых, основанная на положениях ст. 351 Договора о функционировании ЕС в редакции Лиссабонского договора<sup>2</sup> (бывшей ст. 307 Договора об учреждении ЕС) возможность преимущественного применения внутригосударственной нормы, принятой для исполнения международного обязательства, возникшего до вступления государства в ЕС. В качестве примера толкования положений, содержащихся в данной статье можно привести решение Суда ЕС по делу *Attorney General v. Juan C. Burgoa* (812/79).<sup>3</sup> Во-вторых, запрет необоснованного и грубого нарушения интересов третьих лиц, впервые сформулированный Судом ЕС в решении по делу *Dionysios Diamantis v. Elliniko Dimosio* (373/97).<sup>4</sup> В-третьих, запрет злоупотребления комунитарным правом, нашедший свое отражение в решении Суда ЕС по делу *Centros Ltd v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* (C 212/97).<sup>5</sup>

Позиция Конституционного Суда Чешской Республики в отношении принципа преимущественного применения норм комунитарного права не сильно отличалась от позиции судов соседних государств. Впервые она была сформулирована в 2006 г. в решениях по делу «о сахарных квотах»<sup>6</sup> и по делу «о европейском ордере на арест».<sup>7</sup> В первом из вышеупомянутых решений Конституционный Суд не воспринял доктрину абсолютного превосходства комунитарного права, мотивировав тем, что ни одна высшая судебная инстанция государства-члена ЕС никогда полностью не подчинялась доктрине абсолютного превосходства комунитарного права над конституционным правом, оставляя неограниченную свободу при интерпретации основных конституционных принципов, таких как принцип демократического правового государства, и область охраны прав человека. Суд подчеркнул, несмотря на то, что Чешская Республика, вступив в ЕС, делегировала часть полномочий внутригосударственных органов органам наднациональным в соответствии с положениями ст. 10 «а» Конституции Чешской Республики,<sup>8</sup> речь идет о делегировании условном, ввиду того что осуществление делегированных полномочий может

1 *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*//Official Journal. – 29.12.2006. – С. 321.

2 *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*//Official Journal. – 9.5.2008. – С. 115.

3 C 812/79 *Attorney General v. Juan C. Burgoa* [1980] ECR 2787.

4 C 373/97 *Dionysios Diamantis v. Elliniko Dimosio (Greek State) and Organismos Ikonomikis Anasygkrotisis Epicheiriseon AE (OAE)* [2000] ECR I-1705.

5 C 212/97 *Centros Ltd v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* [1999] ECR I-01459.

6 *Nález Ústavního soudu z 8. března 2006, Sp.zn. Pl.ÚS 50/04.*

7 *Nález Ústavního soudu ze 3. května 2006, Sp.zn. Pl.ÚS 66/04.*

8 *Ústavní Zákon České národní rady ze dne 16. prosince 1992 Ústava České republiky*//Sbírka zákonů. – 1993. – № 1.

продолжаться до тех пор, пока такие полномочия осуществляются органами ЕС способом соответствующим охраняемым основам государственного суверенитета Чешской Республики и способом не ставящим под угрозу саму суть материального права.

Во втором решении суд констатировал, что принимая во внимание доктрину Суда ЕС о превосходстве комунитарного права, Конституционный Суд может осуществлять свою компетенцию в отношении норм этого права только при определенных обстоятельствах. Согласно доктрине Суда ЕС в областях, которые регулируются только комунитарным правом, оно имеет приоритет. Основополагающие начала национального права, в том числе на конституционном уровне, не могут ему противоречить. Согласно этой доктрине Конституционный Суд не наделен компетенцией по проверке конституционности норм европейского права, даже когда они содержатся в нормативно-правовых актах Чешской Республики. Таким образом, компетенция Конституционного Суда по проверке конституционности чешских правовых норм ограничена. Конституционный Суд отметил, что в случае принятия нормы комунитарного права, противоречащей конституционному правопорядку Чешской Республики, такое противоречие может быть устранено и путем внесения изменений в Конституцию, тем самым, Конституционный Суд подчеркнул, что преимущественное применение норм комунитарного права ограничено Конституцией. Также суд пришел к выводу, что норма комунитарного права не может являться критерием конституционности внутригосударственного предписания.

Решение вопроса о правовом статусе внутригосударственных правовых актов, противоречащих нормам комунитарного права, в основном остается на усмотрение национальных судебных органов.

Таким образом, формулирование принципов взаимодействия комунитарного и внутригосударственного права полностью заслуга Суда ЕС. К числу таких принципов относится и принцип преимущественного применения норм комунитарного права.

Примат комунитарного права не понимается как абсолютный приоритет комунитарного правопорядка над внутригосударственным правопорядком. А как заметил профессор Тыч,<sup>1</sup> принцип примата комунитарного права применяется только в случае конфликта конкретной нормы комунитарного права с конкретной нормой внутригосударственного права государства-члена ЕС, при условии, что они обе регулируют одни и те же правоотношения.

Таким образом, речь не идет о верховенстве одного правопорядка над другим, а только о примате комунитарных норм в случае конфликта с внутригосударственными, т. е. об их преимущественном применении. При этом положения европейского права должны соответствовать Конституции.

---

<sup>1</sup> Тыч, V.: *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 4. akt. vydání. – Praha, Linde, 2004. – Cm. 95.

## Некоторые особенности содержания ответственности за нарушения избирательных прав граждан

Избирательные права, являясь частью системы конституционных прав граждан РФ, обладают особым механизмом обеспечения.<sup>1</sup> Это выражается в установленных законом мерах ответственности за нарушение электоральных прав граждан. В юридической литературе такие меры принято называть «ответственность за нарушение избирательного законодательства».<sup>2</sup> Вместе с тем, нормативные акты, устанавливающие ответственность за правонарушения (преступления) в сфере выборов, размещают нормы, определяющие меры такой ответственности, в разделах, посвященных защите прав (конституционных прав) граждан РФ.<sup>3</sup>

Административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан и порядка организации и проведения выборов установлена Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП глава 5, ст.ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.58).<sup>4</sup> Административную ответственность в сфере выборов можно разделить на: административную ответственность граждан и административную ответственность специальных субъектов.<sup>5</sup> Основания административной ответственности в юридической литературе подразделяются на два вида: нормативные и фактические.<sup>6</sup> Под нормативными основаниями понимаются правовые нормы, в соответствии с которыми устанавливается и применяется ответственность. Фактическим основанием является административное правонарушение – противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность. Анализ избирательного законодательства и положений КоАП РФ позволяет провести классификацию административных правонарушений в сфере выборов по следующим основаниям.

В зависимости от того, на какой стадии избирательного процесса были совершены административные правонарушения в сфере выборов, их можно разделить на следующие виды: 1) нарушение установленного порядка реализации прав участников избирательного процесса при подготовке к проведению голосования (ст. ст. 5.1, 5.3, 5.4, 5.6, 5.15 ч. 1, 5.16, 5.21, 5.49, 5.56 КоАП РФ);

1 Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. – М., 1997. – С. 122–123.

2 Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в РФ. Иркутск, 2001. – С. 440–441.

3 Глава 19 Уголовного кодекса РФ, глава 5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

4 Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. (в ред. от 29.12.2010) // СЗ РФ. – 2002. – №1 (ч.1). – Ст. 1.

5 Игнатенко В. В. Указанное сочинение. – С. 5.

6 Алехин А.П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. – М.: Зерцало, 1998. – С. 285.

2) нарушение порядка выдвижения и регистрации кандидатов (ст.5.7 КоАП РФ); 3) нарушение порядка сбора подписей избирателей (ст.ст. 5.46, 5.47 КоАП РФ); 4) нарушение принципа равенства кандидатов (ст.ст. 5.45, 5.52 КоАП РФ); 5) нарушение порядка информационного обеспечения выборов и проведения предвыборной агитации (ст.ст. 5.5, 5.8–5.15 ч.2, 5.38, 5.48, 5.51 КоАП РФ); 6) нарушение порядка финансирования избирательной кампании и расходования средств избирательных фондов (ст.ст. 5.17–5.21, 5.50 КоАП РФ); 7) нарушение порядка проведения голосования (ст.ст. 5.22–5.23, 5.58 КоАП РФ); 8) нарушение порядка определения результатов выборов (ст.ст. 5.24–5.25 КоАП РФ).

По субъектному составу административные правонарушения можно разделить на: 1) правонарушения, совершенные общими субъектами права (ст. 5.14 КоАП РФ); 2) правонарушения, совершенные специальными субъектами (ст.5.22 КоАП РФ). В зависимости от объекта посягательства можно выделить следующие административные правонарушения в сфере выборов: 1) правонарушения, посягающие на пассивные избирательные права граждан (ст. ст. 5.7, 5.13, 5.15 ч.2, 5.21, 5.38, 5.45, 5.48, 5.52 КоАП РФ); 2) правонарушения, посягающие на активные избирательные права граждан (ст. ст. 5.1, 5.4, 5.22, 5.46, 5.58 КоАП РФ); 3) правонарушения, посягающие на права избирательных комиссий и их членов (ст. ст. 5.3, 5.6, 5.21 КоАП РФ); 4) правонарушения, посягающие на права иных участников избирательных правоотношений (ст. 5.5, 5.6, 5.50 КоАП РФ).

Меры уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан РФ и порядка организации и проведения выборов устанавливаются Уголовным кодексом РФ в главе 19,<sup>1</sup> определяющей преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина. В настоящий момент ответственность за преступления, нарушающие избирательные права граждан установлена ст.ст. 141, 141.1, 142, 142.1 УК РФ. Вместе с тем, по мнению автора, УК РФ содержит еще одну норму, обеспечивающую действие положений избирательного законодательства об условиях проведения предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий.<sup>2</sup> Статья 149 УК РФ предусматривает ответственность за воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них. Данная норма обеспечивает реализацию правомочия, вытекающего из статуса кандидата: проведение в ходе предвыборной агитации собраний, встреч с избирателями, митингов, демонстраций и шествий.

Основанием уголовной ответственности в сфере выборов является совершение преступления, посягающего на избирательные права граждан и порядок организации и проведения выборов. Объектами преступлений против изби-

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. (в ред. от 29.12.2010 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 25, – Ст. 2954.

<sup>2</sup> Статья 53 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

рательных прав граждан являются: реализация электоральных прав граждан, работа (осуществление полномочий) избирательных комиссий, деятельность члена избирательных комиссий, связанная с исполнением им своих обязанностей, установленный законом порядок финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, правила составления избирательных документов, порядок проведения предвыборной агитации, соблюдение тайны голосования, правила подведения итогов голосования, а также порядок организации и проведения выборов (ст.ст. 141–142.1, 149 УК РФ).

Особого внимания на наш взгляд заслуживает вопрос разграничения близких по содержанию составов противоправных деяний в сфере выборов, предусмотренных нормами уголовного и административного законодательства. Поскольку в УК РФ четко не определены действия, охватываемые понятием «воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», вместо уголовной ответственности к нарушителям в ряде случаев могут быть применимы административные меры. Так, в содержание понятия «воспрепятствование работе избирательных комиссий» можно включить предусмотренные нормами КоАП РФ деяния по неисполнению решения избирательной комиссии (ст. 5.3); нарушению порядка предоставления сведений об избирателях (ст. 5.4); нарушению прав члена избирательной комиссии (ст. 5.6); несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям (ст. 5.21). Как отмечают исследователи, отсутствие в тексте уголовного закона основных признаков воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий является причиной того, что данная норма на практике применяется чрезвычайно редко.<sup>1</sup> Подкуп избирателей устанавливается как административное правонарушение при условии отсутствия признаков уголовно наказуемого деяния. В то же время подкуп рассматривается как отягчающее обстоятельство при совершении преступлений по воспрепятствованию осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий. Наказание за подделку подписей избирателей предусмотрено как Кодексом РФ об административных правонарушениях (если действия не содержат уголовно наказуемого деяния), так и Уголовным кодексом РФ, с той лишь разницей, что административное законодательство устанавливает конкретного субъекта ответственности за совершение такого деяния – лицо, осуществляющее сбор подписей.<sup>2</sup> Также близкими по содержанию являются: 1) действия, выражающиеся в уголовно наказуемом вмешательстве в осуществление полномочий избирательной комиссии с использованием должностного или служебного положения, и административно наказуемом использовании преимуществ своего должностного или служебного положения лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, госу-

---

<sup>1</sup> Турищева Н.Ю. Понятие, признаки и система преступлений против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме // Государство и право. – 2009. – № 6. – С. 50.

<sup>2</sup> Статья 5.46 КоАП РФ, ч. 2 ст. 142 УК РФ.



дарственным или муниципальным служащим;<sup>1</sup> 2) действия, выражающиеся в уголовно наказуемом нарушении порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения и административно наказуемом незаконном финансировании избирательной кампании, использовании незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, а также незаконном использовании денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения;<sup>2</sup> 3) действия, выражающиеся в уголовно наказуемой фальсификации итогов голосования и административно наказуемом нарушении установленного законом порядка подсчета голосов, определении результатов выборов.<sup>3</sup>

Определяющим фактором в данном случае должен стать главный признак преступления, отличающий его от других видов правонарушений – высокая общественная опасность. Именно оценка степени общественной опасности позволит разграничить основания уголовной и административной ответственности. Таким образом, представляется необходимым более четкое законодательное разграничение схожих по своему содержанию правонарушений в сфере обеспечения избирательных прав граждан. В юридической литературе не раз обращалось внимание на то, что бланкетный характер уголовно-правовых норм в сфере охраны избирательных прав граждан «существенно усложняет выявление и доказывание фактов преступного нарушения соответствующих прав и свобод личности».<sup>4</sup>

Отсутствие в ряде уголовных норм основных признаков преступления является причиной существующей соревновательности положений административного и уголовного законодательства в сфере обеспечения избирательных прав граждан. Система квалифицирующих признаков преступлений против избирательных прав требует дальнейшего совершенствования, в том числе путем четкой фиксации в диспозиции норм криминообразующих признаков.<sup>5</sup>

*Ворошилова С.В. к.и.н., доцент  
Саратовская государственная академия права*

### **Идея равноправия мужчин и женщин: исторический опыт и современные реалии**

В России равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола признаётся и гарантируется Конституцией РФ, федеральным законодательством, а также нормами международного права. В ч. 3 ст. 19 российской

<sup>1</sup> Статья 5.45 КоАП РФ, ч. 3 ст. 141 УК РФ.

<sup>2</sup> Статьи 5.18–5.20, КоАП РФ, ст. 141.1 УК РФ.

<sup>3</sup> Статья 5.24 КоАП РФ, ст. 142.1 УК РФ.

<sup>4</sup> Российское уголовное право. Особенная часть / Под ред. В.С. Комисарова. – СПб., 2008. – С. 143.

<sup>5</sup> Кузнецов Н.Ф. Проблемы квалификации преступлений. – М., 2007. – С. 108.

Конституции провозглашено, что «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации». Вместе с тем, проводимая в стране социально-экономическая реформа, переход к рыночным отношениям сформировал следующие отрицательные тенденции: возрастающую невостребованность женщин при принятии решений в органах государственной власти и местного самоуправления; феминизацию бедности и безработицы; усиление внутрисемейной и общественной дискриминации женщин; снижение уровня охраны их здоровья и личной безопасности и т. д.<sup>1</sup>

Проблема равноправия мужчин и женщин имеет многовековую историю развития. В России она стала обсуждаться на законодательном уровне более ста лет назад, в рамках законопроекта о гражданском равенстве. 15 мая 1906 г. от имени 151 депутата были внесены на обсуждение I Государственной думы «Основные положения законов о гражданском равенстве», включавшие в себя 4 законопроекта: об отмене сословных ограничений крестьян; об отмене ограничений в гражданских правах по национальному или религиозному признаку; об отмене всех привилегий дворянства, и, наконец, об отмене ограничений для женщин. Среди депутатов, подписавших «Основные положения» были замечательные юристы П.И.Новгородцев, М.М.Винавер, Ф.Ф.Кокошкин, Л.И.Петражицкий, Г.Ф.Шершеневич, В.Д.Набоков и др.<sup>2</sup>

Во время обсуждения законопроекта о гражданском равенстве, активным сторонником предоставления женщинам равных с мужчинами прав стал профессор Л.И.Петражицкий, подчеркнувший, что интересы государства требуют устранения ограничений при получении женщинами образования и поступлении их на государственную службу. Осознавая, что защищая равноправие женщин и необходимость предоставления им политических прав, он подвергает опасности свою репутацию серьёзного политика, он, тем не менее, настаивал на том, что «интересы государства, общества и культуры требуют сделать этот крупнейший шаг – признать за женщинами избирательное право».<sup>3</sup>

Следует отметить особую роль в разработке вопроса о равноправии женщин многочисленных женских организаций, активно действующих в условиях революции 1905–1907 гг. При Союзе равноправия женщин, в 1906 г. была учреждена юридическая комиссия, которая подвергла тщательной экспертизе действующее законодательство, выявляя статьи ограничивающие права женщин. Результатом этой работы стал проект закона о равноправии женщин, включающий в себя изменения и дополнения к действующим законам.

Проект закона о женском равноправии уравнивал женщин в активных и пассивных избирательных правах при производстве общегосударственных, местных, общественных и иных выборов. Женщинам предоставлялось право, на равных основаниях с мужчинами, занимать все установленные законом

<sup>1</sup> Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов. – 2002. – С. 135.

<sup>2</sup> Государственная дума. Стенографические отчёты. Сессия первая. Т. I. – СПб., 1906. – С. 379.

<sup>3</sup> Сборник речей депутатов Государственной думы I и II созыва. – СПб., 1908. – С. 234.

должности по государственной и общественной службе, а также право получать все установленные в законе звания и самостоятельно определять себе занятие. Вместе с тем, предусматривалось освобождение женщин от воинской повинности, а также содержался запрет для женщин занимать должности, связанные с состоянием на действительной военной службе.<sup>1</sup>

Проект предусматривал для женщин право наравне с мужчинами получать образование. Исключение составляли Духовные академии и учебные заведения военного и морского ведомств. Причём, женщинам разрешалось получать образование как в специально женских учебных заведениях, так и в учебных заведениях смешанного типа. Предлагалось устранить неравенство женщин в области наследственного права, проводился принцип имущественной самостоятельности замужних женщин, которым предоставлялось право свободно распоряжаться своим имуществом и доходами с него, вступать во всякого рода сделки, самостоятельно выступать в суде в качестве истца или ответчика, не испрашивая на то согласие мужа.<sup>2</sup> Таким образом, проект закона о женском равноправии существенно расширял права женщин, предоставляя им равные с мужчинами гражданские и политические права.

Анализ стенограммы заседаний Государственной думы показывает, что женским организациям удалось убедить большинство депутатов в необходимости предоставления политических прав женщинам. Законопроект поддержало около 52% депутатов и он был сдан на доработку, однако роспуск Государственной думы помешал его утверждению.<sup>3</sup>

В последующих парламентах «женский вопрос» в таком объёме более не ставился. Несмотря на довольно прогрессивные позиции отдельных фракций и депутатов парламента, его деятельность в отношении равноправия женщин, предоставления им избирательных прав была пассивной и малорезультативной.

В условиях спада революционной ситуации, обсуждение в полном объёме проекта закона о равноправии женщин, становится не возможным. С большим трудом, в результате острейших дебатов на заседаниях Государственной думы, удаётся принять законы лишь частично расширяющие права женщин, но не предоставляющие им равные с мужчинами права. Так в 1909 г. был принят закон «О мерах пресечения торга женщинами в целях разврата», в соответствии с которым ужесточается наказание за сводничество.

В 1911 г., в связи с обсуждением в III Государственной думе законопроекта о выборах уездных земских гласных, вновь был поднят вопрос о женских избирательных правах. В Думу были направлены заявления всех крупных женских организаций. Депутаты приняли решение предоставить женщинам избирательные права в волостном земстве, но без права быть избранными в председатели и члены волостной управы.

---

1 ГАРФ. Ф. 516. Оп. 1. ед. хр. 8. Л. 4.

2 ГАРФ. Ф. 516. Оп. 1. ед. хр. 8. Л. 4.

3 Государственная дума. Стенографические отчёты. Сессия первая. – Т. I. – СПб., 1906.

В этом же 1911 г. судебная комиссия III Государственной думы принимает законопроект о допущении женщин в адвокатуру, который активно обсуждается с марта по июнь 1912 г. После бурных дебатов, законопроект о «желательности законодательного предположения о предоставлении лицам женского пола права быть присяжными поверенными» был принят в третьем чтении и передан в редакционную комиссию, после чего, без существенных изменений поступил в Государственный совет, который отклонил его в январе 1913 г.

В 1912 г. Государственная дума обсуждает и утверждает проект закона о расширении наследственных прав женщин. В отличие от ст. 10 проекта закона о равноправии женщин 1906 г., предусматривающей равенство женщин и мужчин в наследственном праве, закон «О расширении прав наследования по закону лицами женского пола и права завещания родовых имений», подписанный императором 3 июня 1912 г., уравнивал женщин с мужчинами лишь при наследовании движимого имущества. В наследовании земельного имущества, доля сестры при брате составляла одну седьмую часть.<sup>1</sup>

В 1914 г. Государственная дума IV созыва вносит ряд поправок в брачное законодательство, итогом которых стал закон 12 марта 1914 г. «О некоторых изменениях и дополнениях действующих узаконений о личных и имущественных правах замужних женщин и об отношениях супругов между собой и к детям». В нём законодательно закреплялось право замужней женщины, в том случае, если она проживала отдельно от мужа, без его согласия заключать договор о личном найме, поступать на службу или в высшее учебное заведение. Отменялись также статьи ограничивающие векселеспособность замужних женщин.<sup>2</sup>

Подводя итог, следует отметить, что несмотря на прогрессивную позицию отдельных фракций и депутатов, деятельность дореволюционной Государственной думы в решении вопроса о равноправии полов была инертной. За 11 лет существования Государственной думы четырёх созывов так и не были решены вопросы предоставления женщинам равных с мужчинами политических и гражданских прав, вопросы улучшения условий труда женщин, а также правовой охраны материнства и детства.

Нерешительность в обсуждении данной проблемы характерна и для современного парламента. Несмотря на то, что законы, затрагивающие проблемы гендерного равенства, приняты в некоторых государствах СНГ, среди которых Закон Кыргызской Республики «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 31 января 2003 г.; Закон Республики Таджикистан «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» от 1 марта 2005 г.; Закон Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» от 8 сентября

---

1 Собрание узаконений и распоряжений правительства. – СПб., 1912. – отд. I. – № 107, – Ст. 914.

2 Закон 12.03.1914 г. О некоторых изменениях и дополнениях действующих узаконений о личных и имущественных правах замужних женщин и об отношениях супругов между собой и к детям. С разъяснениями и комментариями, извлечёнными из законодательных мотивов и научных трудов и статей по гражданскому праву / Сост. П. С. Цыпкин. – СПб., 1914. – С. 84.

2005 г.<sup>1</sup> в России федеральный закон «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в РФ», одобренный Государственной думой в первом чтении 16 апреля 2003 г. не принят до сих пор. Данный закон, по смыслу Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, должен стать средним звеном между конституционной нормой ч. 3 ст. 19 Конституции РФ и трудовым, семейным и иным отраслевым законодательством.

*Гайдук В.В. д.полит.н.*

*Евразийский научно-исследовательский институт проблем права*

### **Федеративная демократия и унитарный авторитаризм**

В геополитическом плане Советский Союз эволюционировал в Российскую Федерацию, которая стала лишь одной из членов, полноправных, суверенных государств. Содружество Независимых Государств (СНГ) не обладает наднациональными полномочиями, государства-члены являются самостоятельными субъектами международного права. Своим появлением СНГ обязано быстрому и неожиданному уходу Советского Союза с мировой политической арены.<sup>2</sup>

Является очевидным, что СНГ – это явление бутафорское, которое не смогло заменить СССР. Надо признать, что на сегодняшний день не СНГ объединяет страны бывшего СССР, а общая история, история совместного бытия в Советском Союзе.<sup>3</sup> Несмотря на попытки сохранить союз его необходимость и целесообразность остается под вопросом.<sup>4</sup>

Процессы демократизации и федерализации страны, после распада СССР, принесли демократию и федерализм в Россию. Однако с приходом к власти В.В.Путина происходит сворачивание строительства федеративного государства, страна возвращается к губительной унитарии, Россия вновь становится синонимом авторитаризма.<sup>5</sup>

Под знаменем построения так называемой «суверенной» демократии, трансформации и модернизации<sup>6</sup> системы государственной власти происходит полная унификация вертикали власти, унитаризм – вместо федерализма и

<sup>1</sup> Поленина С.В., Скурко Е.В. *Право, гендер и культура в условиях глобализации.* – М., 2009. – С. 41–48.

<sup>2</sup> Косов Ю.В., Торопыгин А.В. *Содружество независимых государств: институты, интеграционные процессы, конфликты: учебное пособие для студентов вузов.* – М.: Аспект Пресс, 2009. – С. 3–6.

<sup>3</sup> Судьба СНГ остается не ясной. По состоянию на настоящий момент времени у нее два основных пути: либо исчезнуть из геополитической карты мира вообще, либо превратиться в нечто иное, более крепко сцепляющее страны бывшего СССР. – См.: СНГ: Быть или не быть? Михайленко А.Н.

<sup>4</sup> Воробьев В.П. *Проблемы развития и реформирования СНГ. Монография.* – М.: Восток – Запад, 2009. – С. 2–5.

<sup>5</sup> Андрей Захаров *Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме.* – М.: Московская школа политических исследований. – 2008.

<sup>6</sup> Бродовская Е.В. *Трансформация политической системы современного российского общества институциональные и социокультурные составляющие. Автореф. дисс. докт. полит. наук.* – Тура, 2008.

показательный парламентаризм вместе демократии.<sup>1</sup> Предложенная бывшим Президентом России В.В.Путиным реформа системы государственной власти в РФ и продолжающиеся тенденции централизации власти в стране вызывают всеобщую обеспокоенность в политической элите о судьбах федерализма и демократии в России.

Как считает доктор политических наук, профессор Н.П.Медведев, режим нынешнего президента России Д.А.Медведева стал продолжением политики централизации В.В.Путина, характеризующийся политическим плюрализмом, «управляемое демократии», преобладающими тенденциями авторитаризма. Причем все формы модернизации, начинаются с различных форм политических манипуляций, а заканчиваются либо «повисают» в преднамеренной и планомерной формализации, бюрократизации и даже полном игнорировании конституционных принципов народовластия. Ярким свидетельством тому является предупреждение В.В.Путина на январском заседании Государственного Совета России о том, что политическую систему в России не следует «трясти».<sup>2</sup> Тем самым, Председатель Правительства РФ дал понять, что сложившаяся в стране авторитарная политическая система, возглавляемая двумя главными плебейскитарными демагогами не подлежит изменению, обновлению, модернизации.

В контексте вышеназванных обстоятельств надо отметить, что сегодня существует настоятельная необходимость мобилизации усилий на достижение целей, связанных с сохранением не только принципов федерализма в РФ, но и самой государственности, необходима модернизация политической системы России, под которой мы понимаем совокупность политико-правовых действий, направленных на научно-обоснованное изменение политической системы России с активным использованием позитивного опыта государственного строительства зарубежных стран, и, самое главное, России.

Модернизацию в экономике и других сферах общественной жизни необходимо надо начинать с опоры на меритократические элитарные социальные группы, которые в состоянии ориентировать общество на стратегию развития, а не стагнации. В этой связи политическим руководителям XXI в. пришло время отказаться от выводов марксистско-ленинского учения о том, что якобы народные массы являются главной движущей силой истории.<sup>3</sup> Для этого необходимо сохранить действующую Конституцию России, несмотря на различные идеи

---

1 Несмотря на продолжающийся «кризис», Россия начинает уставать от авторитаризма Путина – Медведева (Владимир Путин...Рано подводить итоги / под редакцией Г.А. Бордюгова, А.Ч. Касаева. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2007.), просыпаются федералистские мысли (Андрей Захаров Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. – М.: Московская школа политических исследований. – 2008.), но государственный механизм работает по инерции.

2 Медведев Н.П. Политическая Россия: от централизации к бюрократизации: Монография. – М.: Изд-ий Дом МИСиС, 2010. – С. 97.

3 Медведев Н.П. Политическая Россия: от централизации к бюрократизации: Монография. – М.: Изд-ий Дом МИСиС, 2010. – С. 99–100.

«горячих голов» об активном внесении изменений в Основной закон и даже принятии новой Конституции.<sup>1</sup>

Достаточно важным на сегодняшний день является не допущение демонтажа федерализма в России, обеспечение и сохранение политических, экономических и этнических интересов субъектов РФ с сохранением и трансформацией региональных «институтов, явлений и процессов».<sup>2</sup>

Мы считаем, что в рамках укрепления федеральной демократии необходимо укрепить позиции и авторитет региональных законодательных собраний, а также добиться изменения принципов и порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания России с сохранением влияния регионов в данном федеральном законодательном органе.

Распространенным в литературе является мнение, что дуализация законодательной власти в федеративном государстве является отражением федеративного устройства государства, практическим условием реализации федеративного государственного устройства, провозглашенного основным законом страны. Дуализация законодательной власти, наличие законодательных полномочий, наряду с федеральным парламентом, у региональных органов государственной власти (органов государственной власти субъектов федерации) является важнейшим признаком федеративной формы государственного устройства.<sup>3</sup>

Если проанализировать состояние современного федерализма, следует заметить, что практически завершен процесс назначения руководителей субъектов Федерации, лояльных Центру, который становится наиболее значимой и заметной «верхушкой айсберга», носившего название «административная реформа» (2001–2008 гг.). Имело место отстранение от власти или переназначение ряда руководителей субъектов Федерации, посредством уже подписанного Президентом страны федерального закона. Отстранение, прежде всего, касалось «неудобных Кремлю», руководителей субъектов Федерации (начиная с декабря 2004 – января 2005 гг.).

Существовала некоторая «условная» надежда, что произойдет внешнее усиление власти назначенных руководителей субъектов по отношению к федеральным округам и федеральным территориальным структурам.

Вместе с тем произошло фактическое ослабление позиции руководителей субъектов РФ перед лицом Федерального центра.<sup>4</sup>

---

1 Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции РФ и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI вв. Автореф. дисс. докт. юр. наук. – Тюмень, 2010.

2 Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – М.: изд-ий дом ГУ ВШЭ, 2006. – С. 19.

3 Луценко Е.В. Федеративная природа института законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Ростов-на-Дону – 2008.

4 Окончательно, на мой взгляд, надежда на усиление региональной власти рухнула после недавних событий, когда Президент России Дмитрий Медведев подписал указ об отставке Юрия Лужкова с поста мэра Москвы в связи с утратой доверия главы страны. Впервые в постсоветской России мэр крупнейшего, можно сказать – главного субъекта Федерации, в котором по разным оценкам специалистов находится от 80 до 90 % всех финансовых средств в стране, был снят с формулировкой «в связи с утратой доверия».

«Условной» стала возможность усиления роли законодательных собраний, в связи с делегированием им права утверждать кандидатуры руководителей субъектов.

Такого усиления, как мы знаем, не произошло. Во многом это объясняется и той оговоркой в законодательстве, по которой Президент России вправе распустить региональный парламент, если не будет трижды утверждена предложенная им кандидатура на пост главы субъекта Федерации.

Продолжается линия Федерального центра и ведущих политических партий на изменение порядка формирования региональных законодательных собраний (партийные списки, отказ от мажоритарного принципа, превращение всех региональных собраний в однопалатные). Идущий процесс деградирует политическую систему субъектов РФ. Но, самое главное, деградирование политической системы субъектов РФ, в свою очередь и деформирует и политическую систему России в целом, упрощает её.<sup>1</sup>

К сожалению, не имеет своей программы в отношении государственной региональной политики и Партия «Единая Россия». Иллюзий в отношении целей этой партии в регионах быть не должно. Партия в целом проводит линию на укрепление вертикали власти. Интересы регионов не являются ее приоритетным направлением деятельности. Необходима особая тактика в отношении с данной партией тех руководителей, которые связаны с ней в уставном порядке, с тем, чтобы не стать заложниками ее антирегиональных, центристских действий. Происходит дальнейшая маргинализация функций Полномочных представителей Президента в федеральных округах. Возможно упразднение данного института федеральной власти.

Федеральный закон о представителях Президента так и не появился, а во внесенном законопроекте о «назначении губернаторов» функции федеральных административных округов не уточнены. Округа как бы зависли в маргинальном состоянии.

Продолжается вялотекущий процесс укрупнения субъектов РФ. Авторы детально проанализировали уже реализованные слияния, а также дали оценку потенциальным кандидатам на объединение – это федеральные города и окружающие их области (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область) и некоторые бывшие «автономные субъекты», входившие в состав краев (Хакасия – Красноярский край, Адыгея – Краснодарский край и др). Провальной остается реформа местного самоуправления. Продолжается борьба местных властей за самостоятельность и избираемость мэров. Неадекватно проходит реализация закона о местном самоуправлении.

---

<sup>1</sup> Несмотря на то, что многие аналогичные вопросы, в науке открыто не обсуждаются, тем не менее, положение вещей осушается сквозь строчки, в контексте. Гришнова Е.Е. Политическая система РФ: теория и практика формирования, тенденции развития. Автореф. докт. полит. наук. – М., 2010; Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация Российского государства в условиях глобализации: конституционно-правовые аспекты. Автореф. докт. юр. наук. – М., 2010 и т. д.



Создана Общественная палата, которая так и не стала элементом гражданского общества в стране и служит больше ширмой перед западными странами, как бы демонстрируя широкую общественную поддержку проводимым реформам. Общественная палата являет собой квазимодель гражданского общества. В стране развернута широкая политическая дискуссия по поводу изменений в Конституцию России. Очевидно, что определенными политическими силами будут предприниматься новые попытки ее полной замены через референдум. Изменения в Конституцию России и законодательство всех уровней будет мотивировано целым рядом причин, но в первую очередь необходимостью сохранения единства и целостности страны в условиях борьбы с терроризмом.<sup>1</sup> В последующий период развития политической системы России усилится давление на руководство республик – субъектов РФ с целью упразднения должности Президентов Республик и назначения законодательными собраниями руководителей исполнительной власти в регионах.<sup>2</sup>

Необходимо признать, что на сегодняшний день Россия вновь уходит от пути демократического федерализма. Для преодоления сложившейся ситуации необходимо учесть позитивный опыт федеративного развития 1990-х годов. Не забывать классические элементы, из которых складывается российская модель федерации, учитывать интересы этносов, традиционно проживающих и территорий страны, добровольно считающих себя россиянами и живущих в соответствии с определенными, признанными в мире демократическими принципами, сохранять исторически сложившееся единство и целостность Российского государства федералистским методом, обеспечивать гарантии защиты прав и свобод каждого гражданина, независимо от национальной принадлежности.

В оценке российского федерализма необходимо учитывать исторические традиции народов, национальных меньшинств, проявлять уважение и толерантное отношение ко всем культурам и религиям. В современных условиях делать это можно лишь на основе принципов демократии и федерализма.

Государственное устройство нашей страны, основано одновременно на территориальном и национально-территориальном принципах. Оно не идеально в контексте мирового опыта, но такова наша исторически сложившаяся конституционная особенность.

Недооценка значимости национального вопроса в нынешних условиях, возможностей его многовариантного решения находит свое выражение в пропагандируемых некоторыми политиками тезисах об отказе от принципа самоопределения народов в РФ, закрепленного в Конституции России и между-

---

1 Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции РФ и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI вв. Автореф. дисс. докт. юр. наук. – Тюмень, 2010.

2 Достаточно вспомнить о последних инициативах Б.В. Грызлова (упразднение депрессивных регионов, унификация названий законодательных собраний субъектов РФ и выстраивание системы «руководителей субъектов», а не президентов республик).

народно-правовых документах, в сведениях решения национального вопроса до уровня создания культурно-национальных автономий. При таком подходе забывается, что национально-культурная автономия и принцип самоопределения народов соотносятся друг с другом как часть и целое, и потому – неразделимы. Вместе с тем этногенетическое многообразие социокультурных составляющих субъектов Федерации требует реализации поливариантной национальной политики, согласованной со специфическими условиями жизнедеятельности народов республик, краев, областей и автономий.<sup>1</sup>

В России осуществлен демократический переход к новому состоянию в сфере этнокультурных и межнациональных отношений.

Федеральные округа представляют федеральную власть. Вместе с тем, их практическая необходимость вызывает сомнения. Данные образования не представляют никакой пользы для российских регионов, поддержки в решении острых проблем населения и в отстаивании федеральных программ для региона и, тем более, для Российских граждан, проживающих в субъектах РФ.

Новым генерал-губернаторам хочется «порулить» в регионах. Однако уже сегодня их главными оппонентами, как и в императорской России стали уже не губернаторы и президенты республик-субъектов РФ, а представители федеральных министерств и ведомств в субъектах. В этом противоречии, а также в стремлении некоторых Представителей Президента в округах выступать в роли укрупненных субъектов Федерации, кроется очевидная бесперспективность федеральных административных округов, как института федеральной власти в регионах, если они будут продолжать векторно односторонне направленную политику, которую они проводят сегодня.

Несмотря ни на что, Россия должна оставаться единой и сильной, которая, как говорил ранний Путин, должна быть еще и прочной Федерацией.<sup>2</sup> России необходимо единое правовое и экономическое пространство. Необходимо продолжить процедуру гармонизации регионального и федерального законодательства.<sup>3</sup> Своеобразный и вместе с тем уникальный опыт в строительстве федеративных отношений сегодня практически игнорируется. Конечно, хочется гармонии в федеративных отношениях.

Настоящую Федерацию за короткий срок построить невозможно. В 1993 г., когда была принята нынешняя Конституция, Россия только начинала создавать федеративное государство. Не хватало федеральных законов, не было развито региональное законодательство. Не было многого того, что мы имеем сегодня. Законодательство, наработанное субъектами Федерации за годы постсовет-

---

<sup>1</sup> Савельев В.В. *Модель самоопределения народов России: учебно-методическое пособие.* – М.: Изд-во РАГС, 2010.

<sup>2</sup> Владимир Путин... *Рано подводить итоги / под редакцией Г.А. Бордюгова, А.Ч. Касаева.* – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2007.

<sup>3</sup> Луценко Е.В. *Федеративная природа института законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Автореф. дисс. канд. юр. наук.* – Ростов-на-Дону – 2008.

ской России, нельзя изменить немедленно. Однако представлять, что вместе с «грязной водой мы можем выплеснуть и ребенка» – Российский Федерализм.

Надо учитывать «горький» опыт Советского Союза и последствия игнорирования этнического фактора и федерализма в России. Необходимо стремиться, к тому, чтобы Российская Федерация трансформировалась и модернизировалась в демократическое федеративное правовое государство, а не в конфедерацию, подобно СНГ, возникшую на месте распавшейся России, не сумевшей решить вопрос этнический и вопрос о федерализме.

*Гаранников П.С.  
Читинский Государственный Университет*

### **Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов**

Закрепленная в федеральном законодательстве система избирательных комиссий в РФ является главным организационным механизмом, который призван обеспечивать периодическое демократическое избрание федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержат принципиально новые положения и нормы, кардинально изменившие порядок формирования избирательных комиссий. Сужен круг потенциальных участников выборов из числа общественных объединений. Теперь выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы и соответственно работать в избирательных комиссиях могут только общероссийские политические общественные объединения (политические партии, иные политические организации, политические движения), созданные и зарегистрированные в Минюсте России не позднее, чем за год до дня голосования в порядке, установленном федеральными законами (ст. 32 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы).

Значительно повысился статус самих избирательных комиссий. Заметно расширен перечень их функций. Впервые на них возложена обязанность не только реализовывать, но и защищать избирательные права граждан. Все это конкретизируется положениями ст. 18–31 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы.

С одной стороны, эти нормы, безусловно, являются фактором демократизации избирательной системы в России. С другой стороны, указанное расширение прав исключительно политических общественных объединений привело к некоторой нейтрализации и даже потере представительства в избиратель-

ных комиссиях независимых непартийных кандидатов. Прежде всего, это касается формирования и деятельности Центральной избирательной комиссии РФ. Процедура назначения членов избирательного органа страны в Государственной Думе чрезвычайно политизирована. Так, 5 членов Комиссии должны назначаться Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных не только депутатскими объединениями, но и беспартийными депутатами. На деле же ни один член ЦИК России из делегированных Государственной Думой не назначен на основе предложений независимых депутатов. Все они являются «полномочными партийными представителями» политических депутатских объединений.

Каждый из них в период подготовки выборов в Государственную Думу имел возможность регулярно встречаться с представителями своего избирательного объединения, участвовать в семинарах, проводить или организовывать для его функционеров необходимые консультации в Центральной избирательной комиссии РФ, оперативно передавать важные для партийного избирательного штаба документы и, как правило, заинтересованно участвовать в рассмотрении письменных обращений, поступивших в Комиссию от своего объединения. Все другие политические (избирательные) объединения, а также независимые кандидаты таких возможностей не имели.

В выборах депутатов Государственной Думы участвовали самостоятельно или в составе избирательных блоков 65 политических общественных объединений, а гарантированные места в избирательных комиссиях предназначались только четырем – имеющим парламентские фракции. Из статистических данных следует, что члены комиссий с правом решающего голоса, представлявшие избирательные объединения, которые имели фракции в Государственной Думе второго созыва, составили в избирательных комиссиях субъектов РФ 25%, окружных – 27%, территориальных – 21%, участковых – 11%. Как видим, условия участия избирательных объединений в работе избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ третьего созыва нельзя считать равными.

В 75 % ответов, полученных в ходе опроса председателей избирательных комиссий различного уровня, действовавших в период парламентских выборов в 1999 г., содержится информация о проявлении в ходе выборов лоббирования интересов парламентских избирательных объединений и предвзятого отношения к другим избирательным объединениям со стороны членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, которые были назначены в состав комиссий на основе предложений избирательных объединений, имевших фракции в Государственной Думе второго созыва. И это понятно – избирательные комиссии, состоящие из представителей политических партий и движений, по своей природе не могут быть независимы от представленных в комиссиях политических общественных объединений. Отсюда вывод: законодатель заложил в правовые акты о выборах далеко не все нормы, необходи-

мые для создания равных условий соперничества избирательных объединений в ходе выборов, а также для обеспечения статуса избирательных комиссий как независимых и беспристрастных органов.

Важным условием соблюдения избирательными комиссиями в полной мере требований законодательства и обеспечения прав участников избирательного процесса являлся общественный контроль за голосованием и подведением итогов выборов. С целью создания условий для такого контроля законодатель существенно расширил положения, касающиеся гласности в деятельности избирательных комиссий. Им вменено в обязанность доводить до сведения избирателей информацию о зарегистрированных кандидатах, их данные, а также результаты голосования по кандидатам и федеральным спискам. В новых федеральных законах о выборах введена специальная статья о назначении и полномочиях членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, расширены полномочия наблюдателей, отдельно определены полномочия иностранных и международных наблюдателей.

Понятию «общественный» в полной мере соответствует контроль со стороны наблюдателей. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» назначать наблюдателей имеют право, помимо избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрированных кандидатов и общественных объединений, непосредственно избиратели. Правда, на этот счет законодателем введено несколько условий, в зависимости от которых поставлена возможность реализации вышеназванной нормы.

Во-первых, осуществление права назначения наблюдателей непосредственно избирателями возможно лишь при проведении выборов в органы местного самоуправления. Выбирая главу исполнительной власти субъекта Федерации, представителей в законодательный орган республики, края, области, города федерального значения либо автономной области, автономного округа, депутатов Государственной Думы, иных должностных лиц на региональном и федеральном уровне, права на осуществление контроля за правильностью и законностью проведения избирательными комиссиями голосования, а также подведения его итогов, избиратели лишены.

Во-вторых, даже если проводятся выборы в органы местного самоуправления, не в каждом регионе избиратели могут воспользоваться своим правом общественного контроля за ходом голосования и установлением результатов выборов, поскольку Федеральным законом определено, что указанным правом избиратели могут воспользоваться только в случае, если оно закреплено в законе соответствующего субъекта РФ.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что для значительной части избирателей сегодня отсутствуют законодательные гарантии обеспечения общественного контроля за проведением голосования и подведением его итогов при проведении выборов всех уровней. Более того, существуют

установленные федеральным законодательством препятствия для самостоятельного закрепления таких гарантий субъектами РФ.

Можно предположить, что законодатель, устанавливая возможность общественного контроля со стороны избирателей только при проведении выборов в органы местного самоуправления, руководствовался тем, чтобы не осложнять работу избирательных комиссий вследствие назначения большого числа наблюдателей, поскольку при проведении региональных, а тем более федеральных выборов, в избирательные кампании вовлекается значительное количество избирателей. Однако на этот счет можно было бы предусмотреть в законодательстве ряд мер, которые, с одной стороны, поставят препятствия на пути назначения неограниченного количества наблюдателей избирателями, а с другой – позволят расширить демократические формы общественного контроля и распространить практику их использования на выборах в федеральные и региональные органы государственной власти.

Среди таких мер могли бы быть следующие:

– закрепление в законодательстве норм, ограничивающих назначение наблюдателей избирателями при проведении федеральных и региональных выборов только уровнем участковых избирательных комиссий;

– наделение правом назначения наблюдателя в участковую избирательную комиссию (территориальную) только гражданина, постоянно или преимущественно проживающего на территории соответствующего избирательного участка (на соответствующей территории);

– установление требования о возможности назначения наблюдателя только группой избирателей с определенным числом ее участников (в случае предоставления права назначения наблюдателя от избирателей и в участковую, и в территориальную избирательные комиссии возможно установление требования о различном числе участников групп избирателей, назначающих наблюдателей в соответствующие избирательные комиссии).

Закрепление в федеральном законодательстве вышеперечисленных положений могло бы способствовать повышению роли общественного контроля в избирательных кампаниях, а также усилению доверия к результатам выборов, установлению большей открытости в деятельности избирательных комиссий и, как следствие, укреплению гарантий избирательных прав граждан РФ.

*Гарашко А.Ю.*

*Московский университет МВД России*

### **Множественность подходов к понятию «источник права»**

Понятие «источник права», введенное в научный оборот древнеримскими юристами, является одним из наиболее полисемантических и сложных в теории

права. Однако его анализ является необходимым, о чем еще в конце XIX в. говорил Н.М.Коркунов: «не только с помощью... представления о праве можно судить о природе и характере его источников, но и наоборот, на основе специфических особенностей тех или иных форм, или источников права можно судить, в свою очередь, о природе и характере самого права».<sup>1</sup>

Практически каждый исследователь, работающий в области источников права, предлагает их новые дефиниции. Например, Н.М.Коркунов под источниками права понимал «формы объективирования юридических норм, служащие признаками их обязательности», а также «средства познания права».<sup>2</sup> С.Ф.Кечекьян, указывая, что понятие «источник права» принадлежит к числу наиболее неясных в теории права, давал ему следующее определение: «это не более как образ, который скорее должен помочь пониманию, чем дать понимание того, что обозначается этим выражением».<sup>3</sup> Г.И.Муромцев полагает, что источником права является обусловленный характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных.<sup>4</sup> Полемика вокруг данной категории оправдана с одной стороны ее нечеткостью, с другой стороны – неоднозначностью правопонимания в целом.<sup>5</sup> На наш взгляд, понятие «источник права» настолько многогранно и комплексно, что дать ему какое-либо одно исчерпывающее определение, не принимая во внимание тот контекст, в котором оно употребляется, представляется невозможным. Необходимо выделить ряд смысловых значений, в которых применяется термин «источник права» и для каждого из них сформулировать собственную дефиницию. Большинство ученых обосновывает необходимость комплексного метода исследования, выделяя три основных подхода к сущности источников права.

Первым подходом является материалистический, в соответствии с которым источником права являются производственные общественные отношения, материальные условия жизнедеятельности людей. Данный подход получил наибольшее распространение в период актуализации материалистических концепций в Европе в XIX–XX вв. В настоящее время материализм по многим аспектам подвергается агрессивной критике со стороны научной элиты. Однако, ряд аргументов, выдвигаемых апологетами данной доктрины, несмотря на это не может быть опровергнут до сих пор. Это касается в частности и подхода к источникам права. Материалистическая сущность источников права безоговорочно поддерживается большинством ученых.

Вторым подходом является формально-юридический. В соответствии с данным подходом источником права является государство в целом, а также

<sup>1</sup> Марченко М.Н. *Источники права: учебное пособие*. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2006. – С. 15.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. *Лекции по общей теории права*. 7-е изд. – СПб., 1907. – С. 283.

<sup>3</sup> Кечекьян С.Ф. *О понятии источника права // Ученые записки МГУ*. – М., 1946. – Вып. 116. – С. 3.

<sup>4</sup> Муромцев Г.И. *Источники права: Теоретические аспекты проблемы // Правоведение*. – 1992. – № 2. – С. 30.

<sup>5</sup> Малова О.В. *О проблеме источников права // Сибирский Юридический Вестник*. – 2000. – №4. – С. 14.

закрепляемые и санкционированные им в нормативно-правовых документах общеобязательные правила поведения в частности. Данный подход был главенствующим в период советской России, когда право полностью отождествлялось с законодательством. Например, по мнению Ф.М.Гаджиновой, «источник права это особая функционально-смысловая сторона официально признанных форм внешнего выражения норм права, обеспечивающая правореализационную часть механизма правового регулирования».<sup>1</sup> Начиная со второй половины XX в. данный подход, именуемый также узким, вытесняется широким – философско-правовым подходом к сущности источников права.

Третий подход – философско-правовой, позиционирует право как результат функционирования сознания правового существа (человека), его воли, человеческой природы в целом. В связи с этим И.А.Ильин писал о том, что источником права является «нормальное правосознание».<sup>2</sup> Это направление в России стало складываться в конце 50-х годов XX в. в противовес господствующему формально-юридическому правопониманию. «В контексте исследования сущности права проводился анализ таких юридических категорий, как правоотношение, правосознание, субъективное право и т. д.».<sup>3</sup> Пока философско-правовой подход является наименее распространенным в юридической науке, но постепенно он все более актуализируется и, несомненно, обладает огромными перспективами. Как правило, исследователи предлагают использовать различное сочетание трех вышеобозначенных подходов: материальный и формально-юридический, философско-правовой и формально-юридический, др., либо интегрируют совместно все три подхода. Но чаще встречается синтез материального и формально-юридического подходов. Например, один из первых отечественных ученых, начавший на глубоком научном уровне изучать категорию «источник права» С.Л.Зивс рассматривал источники права в «материальном» и «юридическом смысле».<sup>4</sup> Б.Н.Топорнин также выделяет широкий и узкий подход к источникам права: широкий «означает, что под источником права понимается та сила, которая предопределяет и творит право» (материальные и иные неправовые факторы), а в соответствии с узким подходом «источниками права объявляются виды правовых актов, содержащих общеобязательные предписания для всех без исключения потребителей права – физических и юридических лиц, граждан, государственных органов и общественных организаций, предприятий и учреждений».<sup>5</sup>

Источником права в материальном смысле являются развивающиеся общественные отношения. К ним относятся способ производства материальной

---

1 Гаджинова Ф.М. *Источники права и их система в современном российском праве*. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 77.

2 Ильин И.А. *Понятия права и силы (Опыт методологического анализа)*. Собрание сочинений в десяти томах. Москва, Русская книга. – 1994. – Т. 4. Составление и комментарии Ю.Т. Лисицы. – С. 407.

3 Иванов О.А. *Источник права: проблема определения* // Журнал российского права. – № 9. – 2007.

4 Зивс С.Л. *Источники права*. – М., 1981. – С. 22.

5 Топорнин Б.Н. *Система источников права: тенденции развития* // Судебная практика как источник права. – М., Юрист, 2000. – С. 13–14.



жизни, система экономико-хозяйственных связей и формы собственности как конечная причина возникновения и действия права. Право частной собственности является основой всех прав человека.<sup>1</sup> Под источником права в философско-правовом смысле понимается сознание человека как правового существа. Источники прав в формально-юридическом смысле – это различные формы (способы) выражения, объективизации правовых норм, нормативной государственной воли. Таким образом, категория «источники права» издавна была и в наше время остается предметом самого пристального внимания, как общей теории права, так и отраслевых научных дисциплин.<sup>2</sup> Разделяя позицию С.Ф. Кечекьяна, отметим, что отсутствует не только общепринятое определение понятия «источник права», но спорным является даже тот смысл, в котором оно определяется.<sup>3</sup> На наш взгляд, в связи с комплексностью и многогранностью данного института необходимо рассматривать источники права в трех значениях: материальном, формально-юридическом и философско-правовом (или идеалистическом), и для каждого из значений использовать свою дефиницию источников права.

*Гарипов И.Р.*  
*Институт права БашГУ*

### **Правовые проблемы реализации принципа демократизма на выборах муниципального уровня**

Законодательство РФ и Республики Башкортостан о местном самоуправлении предоставляет населению широкие права на самоуправление. Основными организационными формами осуществления местного самоуправления выступают формы прямого волеизъявления граждан – референдумы, муниципальные выборы, сходы, собрания граждан, публичные слушания, конференции граждан, представляющие собой самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования.

Местное самоуправление, как форма непосредственного осуществления народовластия давно и прочно получило признание и осуществляется практически во всем мире. Народ может и должен самостоятельно решать насущные проблемы муниципального образования, в котором проживает. Это его естественное право. Реализация народом права на самоуправление формирует народовластие, из которого вырастает демократия. Не случайно Европейская хартия о местном самоуправлении определила, что Право граждан участвовать в управлении государственными делами может быть осуществлено имен-

<sup>1</sup> Хропанюк В.Н. *Теория государства и права*. 2-е издание. – М., 1997. – С. 171.

<sup>2</sup> Топорнин Б.Н. *Система источников права: тенденции развития // Судебная практика как источник права*. – М., Юрист, 2000. – С. 10.

<sup>3</sup> Кечекьян С.Ф. *О понятии источника права // Ученые записки МГУ*. Вып. 116. – М., 1946. – С. 3.

но на местном уровне, а органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя. Это же положение нашло отражение и в Конституции РФ, которая относит местное самоуправление к основам конституционного строя и рассматривает его как один из основополагающих принципов организации власти, который наряду с принципом разделения властей определяет систему власти и управления в стране в целом. Конституция РФ закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» позволяет на достаточно высоком качественном уровне обеспечивать реализацию гражданами России конституционных прав избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, организовано и гласно проводить выборы. Вместе с тем практика проведения региональных и муниципальных выборов, а также правотворческий процесс приведения регионального избирательного законодательства в соответствие с Федеральным законом обнаружили в нем ряд существенных недостатков, требующих устранения и исправления.

Закон подвергается критике с разных позиций. Особого внимания требуют нормы, которые регулируют процесс голосования. В законах субъектов РФ устанавливается время голосования на муниципальных выборах. В большинстве своем региональные законодатели устанавливают время голосования с 8 до 20 часов по местному времени. При этом участковой комиссии на избирательном участке, образованном в отдаленной или труднодоступной местности, дано право объявить голосование завершенным до окончания указанного времени, если проголосовали все внесенные в список избиратели, но не ранее 18 часов по местному времени.

Возможность закрытия избирательного участка до окончания установленного времени голосования при условии 100%-ной явки избирателей не предусмотрена федеральным законодательством, но в целом не противоречит ему. Введение такого положения возможно, но только при условии отсутствия в законе субъекта РФ указания на возможность голосования по открепительному удостоверению. Иначе, это будет являться нарушением прав тех лиц, которые, получив открепительное удостоверение на одном участке, пожелают проголосовать на другом, где они не внесены в список избирателей. Можно констатировать, что время голосования на муниципальных выборах, устанавливаемое в законах субъектов РФ, соответствует федеральному законодательству, требующему не менее 10-часовой продолжительности голосования. Стоит лишь отметить, что предпочтительным представляется установление наиболее широкого диапазона времени голосования, позволяющего воспользоваться своими избирательными правами наибольшему кругу лиц. Наиболее распростра-

ненным способом волеизъявления является голосование на избирательных участках. Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой соответствующего муниципального образования, а в случае, если должность главы не предусмотрена, – лицом, уполномоченным на то органом местного самоуправления. В качестве такового по решению представительного органа местного самоуправления могут выступать глава администрации, управляющий делами и другие представители муниципального органа управления. Ни в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ни в большинстве законов субъектов РФ не содержится указания на срок предоставления участковым комиссиям помещений для голосования. Это следует признать серьезным упущением. Если при проведении федеральных и региональных выборов не оговоренные в законе нормативы, как правило, «спускают сверху», то при муниципальных выборах у глав местного самоуправления в данном вопросе появляется полная свобода собственного усмотрения. Представим себе ситуацию, когда глава муниципального образования или иное уполномоченное должностное лицо по тем или иным причинам заинтересовано в срыве выборов. В условиях отсутствия нормативно установленного срока предоставления участковой избирательной комиссии помещения для голосования данное помещение может быть предоставлено в распоряжение в день, предшествующий голосованию. А это означает, что участковая избирательная комиссия не сможет произвести весь комплекс подготовительных мероприятий, необходимых для обеспечения процедуры голосования.

Перечень организационных мероприятий довольно широк. Согласно ст. 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением участковая избирательная комиссия оборудует информационный стенд, вывешивает увеличенную форму протокола об итогах голосования, размещает стационарные ящики для голосования, также могут устанавливаться технические средства подсчета голосов. Наиболее часто для голосования используются помещения школ, других учебных заведений, учреждений культуры. Их временное переоборудование для нужд голосования также требует определенного времени. Кроме того, отечественные традиции организации голосования требуют подготовки такого не указанного ни в одном нормативном правовом акте мероприятия, как буфет для голосующих. Таким образом, в неподготовленном помещении практически невозможно проведение процедуры голосования, либо это будет сопряжено со значительными нарушениями прав избирателей, других участников выборного процесса.

В условиях отсутствия указания на срок предоставления помещения участковой избирательной комиссии отсутствует возможность обжалования таких

действия главы муниципального образования, так как по формальным признакам отсутствует какое-либо нарушение законодательства, хотя все признаки срыва процедуры голосования налицо. Исходя из приведенных доводов, можно констатировать необходимость нормативного закрепления срока предоставления помещения в распоряжение участковой избирательной комиссии. В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины для голосования так, чтобы это оборудование находилось в поле зрения членов комиссии и наблюдателей.

*Гафаров И.И.  
Институт права БашГУ*

### **О некоторых вопросах правового регулирования территориального общественного самоуправления**

В Законе РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» была отдельная глава посвященная территориальному общественному самоуправлению. Так, органы территориального общественного самоуправления могли наделяться правами юридического лица. Они обладали определенными полномочиями в экономической, финансовой сферах, осуществляли полномочия передаваемые им местными Советами и местной администрацией.

Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно сузил возможности правового регулирования территориального общественного самоуправления, посвятив ему лишь одну норму. В ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориальное общественное самоуправление определяется как «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

С точки зрения конституционных прав гражданина территориальное общественное самоуправление является способом реализации следующих прав граждан, а именно на объединение и проведение собрания по месту жительства с целью защиты общественных интересов.

В ч. 11 ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ закрепляется: «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяется уставом муниципального образования и (или) нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования». В действующем законодательстве содержится весьма против-

речивая формулировка, касающаяся предоставления прав юридического лица. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ устанавливал, что правами юридического лица могут наделяться органы территориального общественно-го самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ коренным образом изменил такой подход. Теперь в ч. 5 ст. 27 Закона закрепляется: «Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации». Представляется, что данная формула требует уточнения и корректировки с учетом требований гражданского законодательства.

Отсутствие специального закона о территориальном общественном самоуправлении и имеющиеся пробелы в Федеральном законе привели к тому, что в субъектах РФ органы территориального общественного самоуправления признаются разновидностью: некоммерческой организации, общественного объединения, органа местного самоуправления. Таким образом, сущность территориального общественного самоуправления состоит в участии населения в реальном местном самоуправлении, направленной на решение отдельных вопросов местного значения затрагивающих непосредственные права и законные интересы граждан.

*Гафина Л.Г.  
Институт права БашГУ*

### **Административно-правовое регулирование перераспределения публичной собственности**

Проводимая в России административная реформа сопровождается существенным изменением состава федерального, регионального и муниципального имущества. При этом процессы перераспределения собственности приводят к неадекватному количеству судебных споров.

В целях содействия органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления в создании и обеспечении деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Минэкономразвития России разработаны методические рекомендации по созданию и обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, а также примерная форма соглашения о взаимодействии между многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными

органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

В течение последних лет в рамках проводимой реформы государственного и муниципального управления была заложена правовая основа реализации публичной собственности. Но важность определения концепции развития имущественного комплекса вовсе не означает эффективность ее использования.

Законодатель отказался от государственно-правового и социального понятия «управление» и принял его толкование в узком гражданско-правовом смысле – применительно к государственной собственности. Это породило немало сложностей в реализации полномочий исполнительной власти и создало комплекс проблем, требовавших решения как в нормативном, так и в организационном порядке: совмещение функций регулирования и хозяйствования, властных полномочий и «рыночной власти», обязанностей по развитию конкуренции и прав по контролю и надзору за деятельностью бизнес-структур и т. д.

С самого начала рыночных реформ решению этих проблем уделялось наиболее пристальное внимание. Цель всех решений была неизменной: формирование исполнительного аппарата, соответствующего условиям и потребностям нового экономического строя. Таким образом, административная реформа изначально рассматривалась как существенный и самый трудный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990 г.

Первые трудности при реализации новой концепции публичной собственности возникают на стадии определения дальнейшей юридической судьбы государственного и муниципального имущества, не отвечающего исходя из своего целевого назначения предметам ведения соответствующего публично-го образования.

В связи с этим достаточно показательным выглядит получивший широкую огласку спор между правительством Свердловской области и администрацией г. Екатеринбурга вокруг двух образовательных учреждений, которые находились в муниципальной собственности. Почвой для конфликта послужило то, что в рамках административной реформы предоставление среднего профессионального образования было исключено из вопросов местного значения, а соответствующие полномочия переданы органам государственной власти субъектов РФ. В сложившейся ситуации администрация г. Екатеринбурга во избежание потери ценных объектов недвижимости посчитала возможным реорганизовать имущество путем реорганизации учреждений с фактическим прекращением их прежней деятельности, а правительство Свердловской области, поддерживаемое обучающимися и трудовыми коллективами учреждений, напротив, настаивало на том, что в первоочередном порядке должен решаться вопрос о безвозмездной передаче имущества с сохранением статуса

учебных заведений. В итоге судебные инстанции пришли к выводу о необходимости передачи имущества в региональную собственность.<sup>1</sup>

Системный анализ действующего законодательства и практики его применения позволяет прийти к выводу о том, что в приоритетном порядке должен решаться вопрос именно о безвозмездной передаче имущества перераспределению между публичными образованиями предметов ведения и полномочий. В частности между органами государственной власти и местного самоуправления.

*Гафиятуллин Т.Ю., Шайхуллин М.С. к.ю.н., доцент  
Институт права БашГУ*

### **Правовые проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в области пожарной безопасности**

Правовое регулирование полномочий в данной области осуществляется двумя нормативно-правовыми актами: 1) ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; 2) ФЗ от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Необходимо отметить различие между терминологией ФЗ от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и терминологией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В п. 1 ст. 2 последнего дается определение сельского поселения как одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Из этого следует, что сельские населенные пункты могут входить в состав сельских поселений, то есть последние являются большими объектами по сравнению с первыми. Из текста ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» наоборот, следует, что сельские населенные пункты являются большими объектами по сравнению с поселениями и округами.

Еще одним вопросом местного значения, при реализации которого возникают проблемы, являются полномочия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования. При том, что данным полномочием органы местного самоуправления были наделены с 1 января 2006 г. (с момента вступления в силу Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

---

<sup>1</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 28.09.2006 г. № Ф09-8464/06-С3 // [Электронный ресурс]: «Консультант плюс».

управления в Российской Федерации»), перечень первичных мер пожарной безопасности был установлен только в октябре 2007 г. Федеральным законом от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ, внесшим соответствующие изменения в основополагающий закон в области пожарной безопасности от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ.

Кроме того, Федеральным законом № 230-ФЗ первичные меры пожарной безопасности были исключены из комплекса мероприятий по организации пожаротушения, то есть закон отделил первичные меры пожарной безопасности от тушения пожаров, которое к таковым не относится и соответственно, не является вопросом местного значения.

С учетом внесенных изменений действующая редакция Федерального закона от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» устанавливает, что первичные меры пожарной безопасности – это реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров, а организация тушения пожаров – это совокупность оперативно-тактических и инженерно-технических мероприятий (за исключением мероприятий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности), направленных на спасение людей и имущества от опасных факторов пожара, ликвидацию пожаров и аварийно-спасательных работ.

Однако, даже при простом рассмотрении этих понятий сразу же возникают вопросы – какие именно действия по спасению людей и имущества от пожаров должны выполняться в рамках первичных мер пожарной безопасности, а какие в процессе организации тушения пожаров, кем и чем должен быть установлен перечень этих мероприятий и как в принципе органы местного самоуправления могут нести ответственность за спасение людей и имущества от пожаров, не обладая полномочиями по тушению пожаров.

Дальше как говорится больше – в качестве одной из первичных мер пожарной безопасности ст. 19 Закона установлена обязанность органов местного самоуправления по принятию мер по локализации пожара и спасению людей и имущества до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы в границах сельских населенных пунктов. То есть, не смотря на то, что закон разграничивает понятия «мероприятия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности» и «организация тушения пожаров» установление полномочия по локализации пожара до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы фактически означает, что на органы местного самоуправления возложена обязанность по тушению пожара силами муниципальной и добровольной пожарной охраны – иначе как еще можно локализовать пожар?

Кроме того, из этого следует, что на тушение одного пожара должны одновременно выезжать подразделения и муниципальной пожарной охраны (для локализации пожара) и государственной противопожарной службы (для тушения пожара).



То есть в результате несовершенства законодательства бюджетные расходы, связанные с ликвидацией пожара, возрастают вдвое, что противоречит принципам эффективности расходования бюджетных средств и использования трудовых ресурсов, а также переходу на бюджетирование, ориентированное на результат.

Что касается добровольной пожарной охраны, то она, как и муниципальная пожарная охрана, является одним из видов пожарной охраны, к задачам которой помимо осуществления профилактики пожаров относится организация и осуществление тушения пожаров, проведение аварийно-спасательных работ.

Статья 13 Федерального закона № 69-ФЗ уточняет, что под добровольной пожарной охраной понимается форма участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности, а добровольный пожарный – это гражданин, непосредственно участвующий на добровольной основе (без заключения трудового договора) в деятельности подразделений пожарной охраны по предупреждению и (или) тушению пожаров, что опять возвращает нас к противоречию понятий «мероприятия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности» и «организация тушения пожаров».

Этой же статьей установлено, что участие граждан в добровольной пожарной охране является формой социально значимых работ, однако в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 17) к социально значимым работам могут быть отнесены только те работы, которые не требуют специальной профессиональной подготовки, продолжительностью не более 4-х часов подряд, и выполнение которых может быть только на безвозмездной основе, не чаще одного раза в квартал в свободное от основной работы время.

Работа добровольных пожарных требует соответствующей профессиональной подготовки и может быть востребована в любой момент. Таким образом, без четкого определения статуса добровольного пожарного, его прав и обязанностей органы местного самоуправления не имеют основы для разработки нормативных актов по созданию механизма организации добровольной пожарной охраны.

Возвращаясь к теме муниципальной пожарной охраны необходимо отметить, что помимо основного вопроса является ли ее создание правом или обязанностью органов местного самоуправления, множество вопросов возникает и при практической реализации ее создания.

Во-первых, нормативными правовыми актами РФ в настоящее время не установлены требования к данному виду пожарной охраны, а также законодательно не закреплено применение ведомственных нормативных правовых актов Государственной противопожарной службы в деятельности подразделений, созданных органами местного самоуправления (в том числе по обеспечению специальной формой одежды и пожарно-техническим вооружением).

Во-вторых, создание муниципальной пожарной охраны – это огромное финансовое бремя по обеспечению расходов, связанных с ее функционированием, в том числе по строительству непосредственно зданий пожарных депо, а также производственных, складских, вспомогательных и других зданий и сооружений, необходимых для выполнения стоящих перед пожарной охраной задач, их содержанию и ремонту, оснащению пожарной техникой и снаряжением.

Подводя итог всего сказанного, хочется отметить, что в условиях столь динамичного развития общества таких законов, которые бы удовлетворяли всем требованиям общества, нет.

В отношении законодательства в области пожарной безопасности, не смотря на то, что на сегодняшний день сделано немало, хотелось, чтобы в процессе дальнейшего его совершенствования нашли свое отражение озвученные сегодня проблемы.

*Гилязетдинов Р.И.  
Институт права БашГУ*

### **Современное реформирование государственных закупок**

С точки зрения экономии бюджетных средств, по данным Федеральной антимонопольной службы России (ФАС России), отвечающей за организацию госзакупок, за четыре полных года действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» сэкономило бюджету РФ более 770 млрд. руб.<sup>1</sup>

В настоящее время одним из главных направлений является переход на электронные аукционы. Реализация электронных торгов по закупке продукции для государственных нужд чрезвычайно актуальна. Так, Президент РФ Д.А.Медведев в недавнем послании Федеральному собранию подверг критике закон о госзакупках, заявив, что из-за коррупции государство ежегодно теряет на закупках 1 трлн. руб. Так, по данным председателя Счетной палаты Сергея Степашина, «около 1 трлн. руб. оседает в карманах жуликов и проходимцев» при общем объеме «из 6 трлн. руб., направляемых в год на госзакупки».<sup>2</sup>

С целью совершенствования Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» с 1 января 2011 г. феде-

---

<sup>1</sup> *Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru>.*

<sup>2</sup> *Официальный сайт президента РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф>.*

ральные государственные заказчики, заказчики субъектов РФ и муниципальные заказчики обязаны проводить открытые аукционы в электронной форме.

Ожидается, что электронные торги принесут много нового в расходную политику региона и в развитие бизнеса. Во-первых, они удешевят бюджетные затраты на само проведение конкурсов – предприниматель сможет торговаться, не выходя из офиса. Во-вторых, процедура будет проходить в режиме реального времени, что исключит возможность коррупции при приеме заявок. На практике доказано, что эффективность электронных конкурсов намного выше прежних, часто страдавших от субъективности членов комиссии и заказчиков, а значит, допуская злоупотребления и коррупцию. Еще одним нововведением в реформировании системы госзакупок является запуск с 1 января 2011 г. единого официального сайта для информирования о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Этот ресурс является единственным официальным источником для размещения необходимых сведений в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Сайты в сети Интернет (федеральный официальный сайт, официальные сайты субъектов РФ, официальные сайты муниципальных образований) и печатные издания по усмотрению заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций могут использоваться в качестве вспомогательных источников распространения информации о размещении заказов, не заменяя размещение информации на официальном сайте», – сообщают пресс-службы Минэкономразвития и Федерального казначейства.<sup>1</sup> Каждый субъект Российской Федерации и орган власти имеет свой сайт и реестр госзакупок, и чтобы узнать, кто что хочет закупить, поставщикам было необходимо просмотреть сотни сайтов, а с 1 января 2011 г. ситуация изменилась.

Создание единой для всей страны «Доски объявлений», на которой размещается информация о госзаказе взамен множества региональных и муниципальных сайтов, решает сразу несколько задач:

Первая – повышение прозрачности торгов и расширение возможностей для участия в торгах широкого круга хозяйствующих субъектов. Более предпринимателям и предпринимателям не придется искать информацию о госзаказе на тысячах интернет-ресурсов.

Вторая задача – обеспечение должного контроля за размещаемой информацией со стороны контролирующих органов. Наличие единого информационного ресурса существенно уменьшает риски, связанные с несанкционированной корректировкой информации на сайтах или с ее размещением, позволяет в перспективе создать единую систему автоматического контроля процедурных нарушений при размещении информации о госзаказе.

---

<sup>1</sup> Официальный Интернет-ресурс Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.

На сегодняшний день в реформе госзаказа проделано много работы, но еще многое предстоит сделать. Надеюсь, что реформирование законодательства о размещении заказов вступившие в силу с 1 января 2011 г., позволят не только повысить качества государственных закупок но и повысят мотивацию заказчиков и членов комиссии стремиться к экономии бюджетных средств и денег налогоплательщиков. Собственно, это и является целью конкурентных торгов.

Таким образом, реформирование государственных закупок даст такие преимущества как: сокращенные сроки проведения торгов в форме электронного аукциона по сравнению с очной формой, минимальный документооборот, торги происходят в реальном времени через Интернет, никуда не надо выезжать для участия в аукционе, процедура полностью прозрачна для всех участников, никто не может повлиять на ход аукциона, небольшие расходы, связанные с проведением электронного аукциона.

*Гилязетдинова В.С.  
Институт права БашГУ*

### **К вопросу об истории правового регулирования сервитутов**

Сервитуты представляют собой весьма уникальное правовое явление и своим появлением обязаны древнеримским юристам. Вообще сервитут происходит от лат «servus» – раб и представляет собой вещное право, позволяющее пользоваться чужой вещью в ограниченном отношении (для прохода, проезда, прокладки труб через соседний участок, а также для обеспечения любых других нужд, если удовлетворить их иначе как посредством установления сервитута невозможно). Оно предполагает уже существование права частной собственности.

Однако в науке встречается взгляд, признающий ошибочное мнение, будто право собственности служит первоначальным основанием, родоначальником всех других видов вещных прав. По взгляду ученых Эльверса, Шенемана историческое развитие приводит к противоположному выводу, а именно, что сервитуты более древнего происхождения, нежели право собственности. В подтверждение этого взгляда приводится то соображение, что кочующие племена долго не могли установить полного господства над землей во всех ее отношениях. Они пользовались только частными сторонами вещи – травой в поле, хворостом в лесу, водопоем, т. е. осуществляли свое право в том объеме, какой характеризуют современные сервитуты. Но отсюда нельзя заключить, будто отношение этих племен к занимаемой земле может быть охарактеризовано, как сервитутное право, а не как право собственности. Оно все же отличалось той же исключительностью для посторонних, которая со-

ставляет признак права собственности. Если малоразвитые племена не умели извлекать всей пользы из занимаемых ими земель, то это доказывает только низкую степень их культурного развития.

Открытие новых полезностей во внешней природе составляет характерное явление экономического прогресса – оно увеличивает имущественное значение права собственности, но не изменяет его юридической природы. Вернее взгляд, который ставит возникновение и развитие сервитутов в связи с правом частной собственности. По мнению другого ученого сервитуты вызваны распадением общинного землевладения и возникновением мелкой поземельной собственности (Гусаков).<sup>1</sup> Задача их заключается в обеспечении хозяйственных интересов последней. Без сервитутов мелкая поземельная собственность была бы поставлена в безвыходное положение и земля утратила бы свое экономическое значение.

Сервитуты восполняют естественные недостатки одних участков на счет природных богатств других и тем поднимают их ценность. Роль сервитутов тем значительнее, чем мельче поземельная собственность в данной стране. Наоборот, крупная поземельная собственность, снабженная на большом пространстве разнообразными угодьями, в которых только может нуждаться сельское хозяйство, дает мало оснований для развития сервитутов. Со стороны общественной доли сервитуты, дополняя частную собственность и сглаживая суровые последствия ее, являются в высшей степени благодетельным учреждением. Неволин следующим образом описывает развитие сервитутов в истории русского права. «Главное сельское имение в древние времена составляла пахотная земля. Другие земли, которые доставляли ей и владельцу ее разные выгоды и удобства, назывались по отношению к ней угодьями. Таковы были: леса, луга, места звериных и других промыслов. Со временем, в переносном смысле, земли этого рода, и независимо от их отношения к главному сельскому имению, стали называться угодьями. Они владельцам их могли принадлежать на тех же правах, на каких и всякая вообще поземельная собственность, следовательно на праве тяглых имуществ. В таком случае частные названия угодий указывали только на особенный способ пользования землями известного рода.

Самым обыкновенным способом происхождения угодий всех трех разрядов было пожалование и, притом, в различных его видах; или правительство жаловало известному лицу определенную землю в собственность с обширнейшим правом пользования, сохраняя за собой право известных в нем угодий, которые были потом жалуеты другим лицам, или одному лицу было жалуето угодье в известной казенной земле, а потом эта земля жаловалась другому лицу, с сохранением в ней прав угодья для первого.<sup>2</sup> В том и другом случае образовалось право угодий в чужих землях». Таким образом, мы ви-

---

<sup>1</sup> Гусаков, К вопросу о теории сервитутного права («Ж. Гр. и Уз. Пр.» 1884. – № 8–9).

<sup>2</sup> Гороневич, Исследования о сервитутах («Ж. Гр. и Уз. Пр.» 1883. – № 7–10).

дим, что основанием к созданию угодий, иначе сервитутов, было разделение государственной земли между частными собственниками или владельцами. Уложение Алексея Михайловича знает уже почти все сервитуты, признаваемые современным русским законодательством.

Стремление правительства в XVIII веке определить точно границы частной поземельной собственности не могло, конечно, вызвать благоприятного с его стороны отношения к сервитутам. Напротив, мы видим желание прекратить подобную зависимость одного имения от другого, и эта тенденция проходит сквозь все действующее законодательство о праве угодий. Следует заметить, однако, что твердость общинных начал пользования землей и отсутствие мелкой поземельной собственности не дают достаточной бытовой почвы для развития сервитутов в России. Только на Западном крае и Закавказье сервитутное право представляется более развитое явление. Но в последнее время в русское законодательство проникло и слово сервитут (Нот. пол., ст. 159 п. 2, Пол. о сельск. чинш., т. IX ос. прил. ст. 691). В русском законодательстве существует прекрасный термин – право участия частного, который лучше всего подходил бы к данному случаю и мог бы заменить иностранное выражение сервитут, но он применяется к совершенно другому роду отношений – к ограничению права собственности. Только в Положении о пользовании водами для орошения земель в Закавказье 3 дек. 1890 г. (изд. 1903 т. XII, ч. 2 Уст. сельск. хоз., ст. 287) применено это выражение в смысле сервитута.<sup>1</sup>

Таким образом, следует отметить что задача сервитутов заключается в обеспечении хозяйственных интересов последней. Без сервитутов мелкая поземельная собственность была бы поставлена в безвыходное положение и земля утратила бы свое экономическое значение. Сервитуты восполняют естественные недостатки одних участков на счет природных богатств других и тем поднимают их ценность. Роль сервитутов тем значительнее, чем мельче поземельная собственность в данной стране.

*Гималитдинова Г.С.  
Институт права БашГУ*

### **Работа депутата представительного органа муниципального образования с обращениями граждан**

Обращения граждан в представительные органы местного самоуправления издревле служили важнейшим механизмом «обратной связи». Однако роль их, как средства влияния гражданского общества на саму публичную власть, не вполне ещё осмыслена. И, как представляется, осмысление этой роли и пере-

---

<sup>1</sup> Быстрова Г.Е., *Историческое развитие сервитута* / Г.Е.Быстрова, Р.К.Гусева. – М.: Проспект, 2008. – С. 720.

смотр подхода к институту обращений граждан может быть значимой составляющей изучения процесса взаимодействия и взаимовлияния государства и общества, политической системы и объединённых в неполитическом сообществе индивидов.

Право на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления – неотъемлемое право каждого гражданина. Оно представляет собой не только средство осуществления и охраны прав и свобод граждан, но и своеобразное средство общественного контроля над деятельностью государственного и муниципального аппарата, а также, в идеале, способ оптимизации его деятельности (гражданин в своем обращении указывает на определенные проблемы или предлагает пути их решения).

Закон г. Москвы от 18 июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан» (в ред. Закона г. Москвы от 21.06.2000 г. № 21) отмечал, что обращения граждан – важное средство укрепления связей органов государственной власти города и органов местного самоуправления по реализации их конституционного права на непосредственное участие в городском самоуправлении, в восстановлении нарушенных прав и свобод, обеспечении социальной справедливости.

Статья 33 Конституции РФ предоставляет гражданам РФ обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Так же Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предоставляет населению право обращения в органы местного самоуправления. Право на обращение подразумевает и обязанность депутата рассмотреть и соответствующим образом отреагировать на него.

Как верно отметил Ю.А.Тихомиров: «Для деятельности гражданина в публично-правовой сфере характерно осуществление прав и свобод путем самореализации через публичные институты. В отличие от норм частного права, предоставляющих гражданину возможность самому реализовать свое право в допускаемых легальных формах, здесь всегда возникают двусторонние отношения. Одной стороной всегда выступает субъект властных отношений, на которого законом возложена обязанность содействовать осуществлению прав, свобод граждан и быть гарантом».<sup>1</sup>

Свободная реализация гражданином права на обращение означает недопустимость установления каких-либо препятствий, введения цензов (имущественных, оседлости, службы в армии и т. д.). Гражданин может направлять любое по содержанию обращение. Свободное осуществление своего права непосредственно связано с добровольностью его осуществления. Никто не должен принуждать гражданина к обращению в государственные органы, органы местного самоуправления или к должностным лицам.

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С. 133.

До 2 мая 2006 г. правоотношения по рассмотрению обращений граждан регулировались Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (Ведомости Верховного Совета СССР. 1968 г. № 17. Ст. 144) и Законом СССР от 26 июня 1968 г. № 2830-VII «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (Ведомости Верховного Совета СССР. 1968 г. № 27. Ст. 237). Однако нетрудно заметить, что с момента принятия данных нормативных актов прошел слишком большой период времени, изменились социально-политические условия в стране, существенно возрос бюрократический аппарат. Все это указывало на назревшую необходимость принятия нового нормативного акта. С принятием 2 мая 2006 г. Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан...» все указанные нормативные акты были признаны недействующими.

Институт обращений граждан в представительные органы местного самоуправления выполняет три функции. Сущность первой заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено – устранить его последствия и восстановить нарушенное право. Эту функцию можно назвать правозащитной. Вторая функция состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений о проблемах граждан. Эту функцию можно назвать информационной. Наконец, третья заключается в следующем: обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут так или иначе воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия. Такую функцию, можно назвать коммуникационной или партиципаторной (от participation – участие). Обращение гражданина к депутату представительного органа местного самоуправления можно группировать по различным критериям: по типу обращение может быть предложением, заявлением или жалобой. При этом каждый из типов обращения обладает своей спецификой; по форме допустимы как письменные, так и устные обращения; адресатом же устного обращения выступают только государственные органы или органы местного самоуправления.

Более оправданно научное определение обращения, предложенное С.А.Широбоковым. По его мнению, обращение – это волеизъявление индивида, выражающееся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить,



защитить или восстановить права и свободы.<sup>1</sup> По своей юридической природе обращения представляют собой юридические акты, т. е. действия, сознательно направленные на создание юридических последствий.

*Гринченко К.А.  
Самарская гуманитарная академия*

### **Использование средств конституционного правосудия как форма защиты прав местного самоуправления**

Важное место в конституционной основе местного самоуправления занимают постановления Конституционного Суда РФ. Решения Конституционного Суда РФ представляют собой особую разновидность актов судебной власти, выносимых Судом, его палатами при рассмотрении и разрешении конституционных споров. В них получают официальное закрепление выводы Суда по всем возникшим в ходе процесса материально-правовым и процессуально-правовым вопросам.<sup>2</sup>

В ст. 125 Конституции РФ предусматриваются различные процедуры обращения в Конституционный Суд РФ, в том числе в порядке: 1) абстрактного нормоконтроля (ч. 2); 2) конкретного нормоконтроля (ч. 4). Абстрактный контроль предполагает проверку органом конституционного контроля конституционности закона без какого-либо предварительного обращения в другой орган или вообще вне связи с каким-либо спором или делом.

До 2002 г. обращение органов государственной власти в порядке абстрактного нормоконтроля было единственной возможностью получения решения Конституционного Суда РФ по вопросу, связанному с осуществлением местного самоуправления. Конкретный же контроль осуществляется в связи с каким-либо гражданским, уголовным или иным делом, для разрешения которого необходимо применение определенного нормативного акта, либо с деятельностью государственного органа, нарушившего права индивида или юридического лица.

Анализ решений Конституционного Суда РФ за последние 10 лет показывает, что если раньше большая часть вопросов, связанных с местным самоуправлением, рассматривалась в порядке абстрактного нормоконтроля, то сейчас наблюдается значительно больше количество обращений именно в порядке конкретного нормоконтроля.<sup>3</sup>

Доля постановлений по вопросам местного самоуправления в общей массе, прошедших стадию публичных слушаний, составляет 10% (по состоянию на 1 января 2008 г. их принято 258). Доля определений по этой категории дел

<sup>1</sup> Широбоков С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: Автореф. дис. ... к.ю.н. – Екатеринбург, 1999. – С. 8.

<sup>2</sup> Чанов С.Е. Муниципальное право/ С.Е.Чаннов – М.: Омега-Л, 2009. – С. 58.

<sup>3</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – М., 2010. – С. 377.

ниже и в абсолютных величинах составляет 137 определений (принятых за тот же период).<sup>1</sup>

В ч. 4 ст. 125 Конституции РФ предусматривается, что Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Таким образом, форма конкретного нормоконтроля используется в двух случаях: во-первых, когда граждане обращаются с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, и, во-вторых, когда суды обращаются с запросом о проверке конституционности закона.

В настоящее время наименее урегулированным является вопрос об обращении органов местного самоуправления в Конституционный Суд РФ. Следует отметить, что ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup> не называют муниципальные образования, органы местного самоуправления, их должностных лиц в качестве надлежащих субъектов обращения в Конституционный Суд РФ. Однако данный Закон, закрепляя это право за гражданами и их объединениями, содержит положение, которое дает возможность законодателю признавать право обращаться с конституционной жалобой и за иными органами и лицами (ст. 96).<sup>3</sup>

Первоначально Конституционный Суд РФ не рассматривал органы местного самоуправления, их должностных лиц как субъект обращения в Конституционный Суд РФ. По смыслу Конституции РФ объединениями граждан являются создаваемое ими на добровольной основе по собственной инициативе формирование для защиты своих интересов и достижения общих целей. Органы местного самоуправления являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция РФ (ст. 15, ч. 2) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права.<sup>4</sup>

Однако позднее Конституционный Суд РФ в другом решении существенно скорректировал свою позицию. Не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления.<sup>5</sup>

---

1 Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М., 2008. – С. 8.

2 СЗ РФ. 1994. – № 13. – Ст. 1447.

3 Федеев В.И. Право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд РФ // *Iex Russica*. Науч. Тр. МГЮА. 2004. – № 3. – С. 693.

4 Определение Конституционного Суда РФ от 19.03.1997 г. № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

5 Постановление Конституционного Суда РФ от 2.04.2002 г. № 7-П.

В последнее время вообще наблюдается тенденция на расширение собственных полномочий Конституционного Суда, одним из направлений которого является расширение круга субъектов инициирования запросов и жалоб в Конституционный Суд.<sup>1</sup> Ученые выделяют определенные условия положительного решения вопроса об обращении в Конституционный Суд РФ.<sup>2</sup>

1. Обращение органа или должностного лица местного самоуправления в Конституционный Суд РФ возможно только при наличии предшествующего решения суда (или иного органа, применяющего закон, хотя предварительный судебный порядок все-таки предпочтителен), причем стороной в таком деле должен быть именно этот орган (должностное лицо).

2. Право органа или должностного лица местного самоуправления обращаться в суды от имени муниципального образования должно быть указано в уставе муниципального образования.

3. Предметом оспаривания в Конституционный суд РФ органом местного самоуправления от имени муниципального образования может быть акт, нарушающий права муниципального образования. Это могут быть нормы как законодательства о местном самоуправлении, так и других законодательных актов (в частности, регулирующих хозяйственную деятельность, осуществляемую органами местного самоуправления). Но главное, чтобы был выражен интерес не самого органа, а муниципального образования как территориального объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления.

*Гришина Т.Ю.*

*Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **Общая характеристика правотворческого символизма**

Одна из черт права является символизм. Юридические акты должны сопровождаться символами, выражающими в конкретной форме абстрактную идею. Символизм права соответствовал конкретности мышления малоразвитого человека, который не в состоянии отвлечься от тех случаев, во всей их обстановке, когда правило поведения, проявлялось в жизни.<sup>3</sup> В этой связи о символизме в правотворчестве еще в 1839 г. говорил П.Д.Калмыков.<sup>4</sup>

Правовые символы производны от символов общесоциальных и представляют собой, чаще всего, правовое опосредование знаковых кодированных

<sup>1</sup> Митюков М.А. Конституция РФ 1993 г. и развитие полномочий Конституционного Суда России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 6. – С. 37.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – М., 2010. – С. 379.

<sup>3</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. 1, 2. – М., 1910. – С. 82.

<sup>4</sup> Калмыков, П.Д. О символизме права вообще и русского в особенности: Речь, произнесенная в торжественном собрании Императорского Санкт-Петербургского университета марта 31 дня 1839 г. С.-Петербург, 1839. – С. 93.

регуляторов общественных отношений, исторически сложившихся на уровне обычаев и традиций. Это не исключает возможности формирования отдельных правовых символов в изначально правовой форме, например, появление новых дорожных знаков, введение форменной одежды для отдельных категорий государственных служащих. В историческом плане наиболее общезначимые символы предшествовали во времени государственно-правовому регулированию и являются санкционированными со стороны государства формами социальной регуляции. Символ есть чувственное выражение идеи или понятия. Поэтому символическим действием можно называть такое, которое представляет нам в чувственной форме то, что не поддается чувственному восприятию. Ветка от дерева и глыба земли, игравшие большую роль в средневековых сделках по передаче различных прав на землю, не могут считаться такими символами, так как ими выражалась не идея передачи права на земельный участок, а идея этого самого участка. Но передача ветки и глыбы земли была уже символическим действием, так как она изображала в чувственной форме передачу не материальной вещи, а права на эту вещь со всеми юридическими последствиями такой передачи. То же следует сказать о передаче и надевании на руку перчатки как символу перенесения средневековой собственности, о протягивании руки, как символу коммендации, о рукобитии как символу заключения договора, о передаче вдовой ключей и мантии умершего мужа на могиле этого последнего как символу предоставления всего общего обоим супругам имущества в распоряжение кредиторов умершего мужа, о передаче отрезанных с головы или бороды волос как символу установления кабалы, и т. д.

Символы и словесные формулы исчезают из правового обихода под влиянием двух причин: развития торговли и умственной культуры. В обществе мало развитом система укрепления прав всегда представлялась незрелой, далеко не вполне устроенной, отчего и самое укрепление далеко недостаточно и несовершенно: там прибегали обыкновенно к случайным знакам приобретения прав, большею частью к символам, которые доступны воображению младенчающего общества. Например, известно, что в русском древнем юридическом быту передача права собственности на поземельный участок выражалась передачею глыбы земли, на дом, помещение какое-либо – передачею ключей; на лошадь – передачею узды; заключение договора выражалось битьем по рукам, и т. п.<sup>1</sup>

Осуществление государственного переустройства не должно происходить без совершенствования тесно связанных с государством таких государственно-правовых явлений, как государственно-правовые символы, легитимация власти, национальная идея (модель развития государства).

Символизм государственного характера для территориальных единиц, составляющих федеративное государство (субъектов федерации), выражается

---

<sup>1</sup> Цит. по: Мейер Д.И. *Русское гражданское право*. Петроград, 1914. – С. 57.

в наличии у них своей конституции (как правило), своего парламента, правительства, иногда особой судебной системы и военизированных формирований (например, в США), часто своего гражданства, государственных символов – герба, флага, гимна.<sup>1</sup> Ритуально-символическая сторона правосудия всегда выражает связь с прошлым политико-правовым опытом конкретного общества, отражает соответствующие правовые архетипы, сохраняет символический порядок и обозначает дистанцию между тем, что социально приемлемо, и тем, что уже выходит за границы возможного. В различных институциональных формах и видах юрисдикций (уголовной, гражданской, административной) судебный ритуал, включенный в процесс интериоризации и экстериоризации институтов судебной власти и процесс разрешения различных типов юридических конфликтов, является значимым элементом ее политико-правовой и социокультурной легитимизации.<sup>2</sup> Вообще, со словом «суд» почти всегда возникают определенные ассоциации: специфическое место проведения судебного заседания, ритуалы в уголовном и гражданском процессах, удар молотка, наличие судебных символов (мантии, герба и др.) и т. п.

Ряд символов и ритуалов получившие законодательное оформление (например, судейские мантии, институт присяжных заседателей и др.) воспринимают как избыточные, даже мешающие рассмотрению юридического конфликта по существу, отвлекающие от сути вопроса. Однако, следует согласиться с Г.Б.Власовой, что судебные ритуалы и символы, возникающие в различных политико-правовых и социокультурных традициях, переходящие в иные «правовые миры», иные государственно-правовые пространства, также нуждаются в легитимации, причем независимо от формы их легализации, правовой институционализации. Другими словами, легализация судебных ритуалов не является источником их легитимности, но лишь создает для этого формальные основания.<sup>3</sup> Кроме того, в символах и ритуалах судебного процесса, кроме всего прочего, проявляется и воспитательная функция суда: они есть средство воспитания индивида, причем часто отрицающего принятые в конкретном обществе социальные нормы и ценности. Последнее же органически связано с особенностями профессионального поведения участников осуществления правосудия, спецификой его ритуализации. И, таким образом, ритуально-символическая сторона судебного процесса всегда выражает связь с прошлым политико-правовым опытом конкретного общества, так или иначе отражает правовые архетипы, обозначает дистанцию между тем, что социально приемлемо, и тем, что уже выходит за границы возможного. Кроме этого, в различных институциональных формах и видах юрисдикций (уголовной, гражданской, административной) судебный ритуал, включенный в процесс интериоризации и экстерио-

---

1 Гайдук, В.В. *Институт федерализма: политико-правовое исследование: Автореф. дис.... докт. полит. наук.* – М., 2008. – С. 18.

2 Власова Г.Б. *Легитимация институтов публичной власти в политико-правовом и социокультурном измерениях (на примере эволюции правосудия).* Автореф. дис... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону. 2009. – С. 6.

3 Власова Г.Б. *Указ. соч.* – С. 10.

ризации институтов судебной власти и процесс разрешения различных типов юридических конфликтов, является значимым элементом ее легитимации.

Схематичная формула, предложенная еще Э.Кассирером,<sup>1</sup> в которой символ – это форма, в которой находит свое выражение всякое проявление духа, а «символическая функция» – фундаментальная функция сознания, которая реализуется в трех основных эволюционных типах, – в «функции выражения», «функции изображения» и «функции значения», важна и в современном правотворчестве. Ибо, через символы личность воспринимает сущностное значение и выражение правовой нормы, как правового запрета или тех правоотношений для регулирования которых норма и принимается. Таким образом, символизм правотворчества выражается в главной функции права – регулировании общественных отношений, наиболее значимых (символических) для самого общества.

*Давыдова И.П.*

*Южно-Уральский государственный университет*

### **О промежуточных итогах реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах**

В 2010 г. была завершена реализация Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р,<sup>2</sup> и сегодня можно уже можно подвести некоторые итоги реформирования системы управления.

Движущим мотивом административной реформы, своеобразной «красной нитью» всей сути реформирования стало создание гибкой, мобильной системы управления и повышение ее эффективности. Основной целью административной реформы можно считать удовлетворенность населения качеством управления.

Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»<sup>3</sup> были определены приоритетные направления административной реформы: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным

<sup>1</sup> Кассирер Эрнст. *Философия символических форм.* – Т. 1. Язык. – М.; СПб.: Университетская книга, 2001. – С. 271.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р // *Собрание законодательства РФ* от 14.11.2005 г. – № 46 – Ст. 4720.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» // *Собрание законодательства РФ.* 2003 г. – № 30 – Ст. 3046.

ным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Органами исполнительной власти была проделана большая работа по пересмотру функций и полномочий, по устранению избыточных (дублирующих) функций. Результатом явилась обновленная нормативная и методическая база, также была сформирована новая система федеральных органов исполнительной власти.

27.07.2010 г. был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,<sup>1</sup> который упорядочил требования к разработке административных регламентов.

Разработка, утверждение и внедрение в деятельность органов власти административных регламентов – важнейшее направление административной реформы, которое успешно реализуется как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях власти.

Административные регламенты разрабатываются в целях повышения доступности государственных и муниципальных услуг, определения сроков, состава и порядка выполнения административных процедур. Разработанные и апробированные на практике административные регламенты к 2012 г. станут основой для перевода их в электронный вид.

Работа по регламентации должна быть завершена в 2012 г. После этого в органах власти необходимо внедрить систему актуализации действующих административных регламентов с целью обновления сведений о предоставляемых государственных и муниципальных услугах, исполняемых государственных и муниципальных функциях.

Процедуру актуализации административных регламентов необходимо рассматривать во взаимосвязи с мониторингом исполнения административных регламентов, под которым следует понимать оценку полноты и качества предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций.

Мониторинг исполнения административных регламентов должен проводиться на плановой основе посредством сбора информации об объекте мониторинга, ее анализе и обобщения полученных сведений, которые послужат основой для внесения изменений и дополнений в действующие административные регламенты. Сегодня в России действует Портал государственных услуг, а на уровне субъектов федерации – Порталы государственных услуг субъектов федерации, что уже сейчас предоставляет заинтересованным лицам получить полную, достоверную информацию о предоставляемых госу-

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010 г. – №31. – Ст. 4179.*

дарственных и муниципальных услугах не выходя из дома. К тому же по ряду государственных услуг обеспечена возможность предоставления государственных услуг в электронном виде.

Говоря о предоставлении государственных и муниципальных услуг нельзя не упомянуть об их предоставлении в режиме «одного окна», то есть посредством обращения заявителей в многофункциональные центры. Безусловно, предоставление услуг населению на базе многофункциональных центров обладает положительным эффектом, сокращает сроки предоставления услуги, снижает уровень коррупции на местах. Однако не все муниципальные образования имеют возможность создания МФЦ по причине отсутствия возможности софинансирования из местного бюджета, что является основным условием получения субсидии из областного бюджета на создание многофункционального центра. Также отсутствует унифицированный перечень государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в многофункциональных центрах.

На ближайшую перспективу планируется перевод предоставления государственных и муниципальных услуг в электронную форму. Данный процесс до конца не регламентирован, отсутствует методологическое и нормативное регулирование подобного перехода. Однако, безусловно, предоставление услуг населению через Интернет станет серьезным шагом вперед на пути построения эффективного государства. Таким образом, можно подвести итог – в целом основные задачи административной реформы России выполнены, государство в лице органов власти различного уровня стало наиболее открытым и «отзывчивым» к нуждам населения. А в перспективе – ожидается стабильное улучшение жизни людей и удовлетворение их потребностей за счет оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг.

*Даукаев Д.Ш.  
Институт права БашГУ*

## **Права человека и гражданина в России с точки зрения правозащитников**

В соответствии с нормами российского права, а именно Конституций РФ высшей ценностью в нашей стране провозглашаются человек его права и свободы. Данное признание прав человека и гражданина является обязанностью государства, а это значит, что государство должно защищать права и свободы человека и гражданина. Россия признает, соблюдает и защищает права как человека, так и своих собственных граждан. Данное положение, что права человека и гражданина являются высшей ценностью государства говорят о правильном политическом курсе России, выражающемся как на внутреннем пространстве, так и на международной арене.



В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Мы видим что Россия на высшем законодательном уровне признает приоритет норм международного права, в которых наиболее полно отражаются основные принципы прав и свобод человека и гражданина. Основными международными источниками права по признанию прав и свобод человека и гражданина являются: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. Данные источники права расширяют правовое понимание прав и свобод человека и гражданина. Так, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. провозглашаются правовая основа экономических, социальных, и культурных прав человека и гражданина. Данное расширительное понятие облегчает процесс защиты прав и свобод человека и гражданина. Ведь чем более конкретно дается понятие, тем легче и оперировать им.

Статья 45 Конституции РФ провозглашает, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в РФ гарантируется. Данная норма Конституции РФ наделяет наших граждан непосредственно правами на защиту. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Таким образом в России существует судебная защита прав и свобод человека и гражданина. Судебная защита должна быть независима и данная правовая гарантия дается в ст. 120 Конституции России а именно то что, судьи независимы от кого-либо и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Данная норма говорит от том что, государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Это факт является важной гарантией обеспечения граждан судебной защитой.

Исходя из выше перечисленных фактов, следует рассмотреть степень защищенности прав человека и гражданина в нашем государстве, так как данное наблюдение наглядно покажет непосредственно уровень защищенности наших граждан. Имеется в виду, во-первых, представительство общественности в квалификационных комиссиях. Особую важность имеет непосредственное отправление правосудия гражданами в качестве присяжных заседателей. Эффективность суда присяжных прошла более чем вековую проверку во многих демократических странах. Например, в США эти суды рассматривают 95% гражданских дел, т. е. там судебная власть почти целиком осуществляется с участием граждан. Однако следует отметить, что из ведения присяжных было изъято рассмотрение дел об участниках массовых беспорядков, что, кстати, никакого отношения к терроризму не имеет. Представляется, что здесь про-

явилось опасение вскоре получить такие беспорядки в связи с экономическим кризисом. Умаление права граждан на справедливый суд это тяжкий удар по надеждам на оздоровление нашей судебной власти.

Противники суда присяжных сумели распространить пренебрежительное отношение к присяжным – мол, среди них много безответственных людей, безграмотных, не способных разобраться в деле, и в присяжные идут лишь те, кому делать нечего. Нередко СМИ обвиняют присяжных в бездумном оправдании заведомых преступников. Но если проанализировать такие обвинения, то оказывается, что присяжные требовательнее к качеству следствия и к убедительности доказательств вины, чем дипломированные судьи. Следовательно, расширение применения суда присяжных стимулировало бы повышение качества работы следователей. И еще – участие в суде присяжных формирует у оказавшихся в этой роли людей чувство гражданской ответственности. Я не раз выслушивала от тех, кто был присяжным, что они ощутили себя гражданами может быть первый раз в жизни, выросли в собственных глазах, почувствовали ответственность за судьбы других людей и стремились выполнить возложенные на них обязанности как можно лучше. Но мы должны исходить из того, что суд присяжных – это очень малая часть российской судебной системы. Вряд ли удастся в обозримом будущем существенно улучшить наш суд, избавиться от неправосудных решений и их предвзятости, добиться равенства перед правосудием граждан и государства, рядового гражданина и государственного чиновника, избавиться от обвинения лиц, вина которых не доказана, от чрезмерной жестокости приговоров. Поэтому, используя все средства для смягчения пороков официального правосудия, обществу следует по возможности избавлять граждан от его услуг. Такую возможность дает альтернативное правосудие, осуществляемое самими гражданами. Нужно сказать, что в США и в Европе гражданское общество выбрало именно это путь, там уже накоплен положительный опыт в этом отношении. Проблемы прав и свобод человека и гражданина должны быть решены и процесс решения должен быть постоянным, только при таких условиях возможно построение настоящего правового государства.

*Еникеев Л.Р.  
Институт права БашГУ*

### **Местный бюджет как элемент экономической основы местного самоуправления**

Как мы знаем экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного

самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципальных образований.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.<sup>1</sup> Статьей 52 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> закреплена необходимость контроля за исполнением местного бюджета.

Представляется необходимым дать определение понятию местного бюджета. Так, по мнению Н.И.Химичевой, местный бюджет, как правовая категория, представляет собой «основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда соответствующего муниципального образования, утверждаемого соответствующими представительными органами местного самоуправления».<sup>3</sup>

Под бюджетным процессом следует понимать регламентируемую нормами муниципального и финансового права деятельность органов местного самоуправления и других участников по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению местного бюджета, а также контролю за его исполнением и утверждению отчетов о его исполнении.<sup>4</sup>

Одной из проблем бюджетов муниципальных образований является проблема структурного несоответствия муниципальных доходов и расходов. Данная проблема возникает еще на первом этапе бюджетного процесса.

Для решения указанной проблемы представляется необходимым четко разделять муниципальные расходы на текущие и связанные с развитием. Необходимо, чтобы каждой категории расходов соответствовали достаточные доходы. Основные же направления расходования бюджетных средств должны закрепляться в Программе социально-экономического развития территории муниципального образования, которые в свою очередь должны прорабатываться самым тщательнейшим образом.

Создание условий для открытости решений местного самоуправления, в частности, установление прозрачности бюджета и бюджетного процесса, может в значительной степени минимизировать вышеназванную проблему.

Повышение прозрачности способствует реализации ряда целей: прозрачность позволяет каждому члену общества понимать язык бюджета, видеть на какие цели расходуются налоги, которые он платит, поскольку налоги составляют основу доходной части бюджета; прозрачность создает условия для общественного обсуждения и позволяет реализовать право общественности на информацию о бюджете и учет ее точки зрения в конечных решениях по бюджету; прозрачность повышает ответственность исполнительной власти за раз-

---

1 Конституция РФ от 12.12.1993 г.

2 Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.11.2010 г.).

3 Финансовое право. Отв. ред. Химичева Н.И. – М. 2000. – С. 140.

4 Муниципальное право / Под ред. Ю.А.Дмитриева. – М.: Изд-во «Эксмо», 2005. – С. 782.

работку и исполнение бюджета, поскольку усиливается возможность контроля со стороны представительной власти и общественности за качеством принимаемых по бюджету решений и его исполнением; прозрачность повышает доверие населения к власти, поскольку они лучше понимают ее действия; прозрачность и общественное участие содействуют повышению эффективности расходования бюджетных средств. В результате правильного правового регулирования бюджет становится прозрачным для руководителей городской администрации и депутатов местного самоуправления, по крайней мере, тех из них, кто желает разобраться, какие конкретно затраты скрываются, например, под статьей расходы на образование.

Подводя итог вышесказанному можно отметить, что бюджетный процесс, все стадии которого открыты для участия населения, доступны для понимания гражданами, предусматривают максимальную детализацию расходов, определяют конкретных ответственных лиц за расходование бюджетных средств и степень ответственности за их нецелевое или неэффективное использование, могут в любое время быть проконтролированы гражданами и их выборными представителями, безусловно, можно назвать прозрачным бюджетным процессом. Прозрачный муниципальный бюджет как важнейшая составляющая муниципальной собственности, является основным финансовым элементом существования и функционирования муниципальных образований. Наличие у органов местного самоуправления собственного прозрачного и открытого бюджета укрепляет их экономическую самостоятельность, активизирует хозяйственную деятельность, позволяет развивать инфраструктуру на закрепленной территории, усилить доверие к местному самоуправлению со стороны населения, расширять экономический потенциал и как следствие, в глобальном аспекте укреплять, российскую государственность.

*Ерин Д.А. к.ю.н., доцент  
Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **Правовое регулирование функции контроля в деятельности ведомственной милиции РСФСР**

Создание в структуре Рабоче-крестьянской милиции НКВД РСФСР соответствующих подразделений, призванных обеспечить охрану государственной собственности, путем организации на предприятиях и учреждениях в 1924 г. ведомственной милиции, и в последствии ведомственного уголовного розыска, выявило необходимость осуществления контроля за деятельностью соответствующих сотрудников и низовых подразделений со стороны руководства ЦАУ НКВД РСФСР. Причем, контроль осуществлялся как внутрисистемный, так и внешний.

Особое место среди задач отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР, отводилось контрольно-надзорной деятельности. «Положение о ведомственной милиции» от 6 февраля 1924 г. определяло круг должностных лиц и органов управления, на которых возлагалось осуществление контроля за деятельностью ведомственной милиции.

Внутрисистемный контроль, осуществлялся, начальником милиции республики, сотрудниками инспекторских подразделений ЦАУ, а также подотделом ведомственной милиции отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР, который, как высший орган управления ведомственной милицией наделялся правом осуществления общего надзора и контроля за деятельностью всех видов ведомственной милиции в пределах территории РСФСР.

Содержание соответствующей деятельности выражалось в праве осуществления контроля за исполнением договоров, заключенных на местах, общий контроль за степенью обеспеченности ведомственной милицией как вещевого, так и артиллерийского довольствия, контроль за правильным распределением денежных средств, отпускаемых предприятиями на содержание ведомственной милиции, а также соответствие организационно-штатной структуры реальным потребностям охраны.<sup>1</sup> Аналогичными полномочиями в сфере контроля наделялись начальники административных отделов губисполкомов и губернских отделений ведомственной милиции, а также начальники отделений ведомственной милиции на предприятиях (где таковые имелись), либо начальники городских (уездных) милиций.

Одной из весьма действенных форм контроля оставались инспекторские поездки сотрудников аппарата ЦАУ на места, которые осуществлялись постоянно, с целью личного инспектирования организации структуры аппаратов ведомственной милиции, а также несения службы ведомственными милиционерами. Например, при обследовании деятельности ведомственной милиции на предприятиях г. Новороссийска, врид начальника ЦАУ НКВД, в августе 1927 г., отмечалось, что служба несетя крайне неудовлетворительно. В свою очередь, при обследовании ведомственной милиции ряда предприятий Брянской губернии, со стороны ЦАУ НКВД в сентябре 1927 г., отмечался, высокий уровень несения службы сотрудниками соответствующих подразделений.<sup>2</sup>

Необходимо обратить внимание, что инспекторские проверки ЦАУ НКВД РСФСР выявили практику организации отделений ведомственной милиции на уровне уезд-округ увеличения штатов управленческих структур, которые не соответствовали требованиям организации эффективного управления. Так, в акте обследования руководством ЦАУ НКВД РСФСР. Кубанского окрادمотдела Кубано-Черноморской области, в период 15–26 ноября 1924 г. отмечалось, что в «...отделении ведомственной милиции... работы почти никакой нет, зато в

---

<sup>1</sup> Сборник приказов начальника ЦАУ НКВД-начальника милиции Республики. № 4. 1925. – С. 39–40.

<sup>2</sup> ГАРФ, ф. Р-393, оп.72, д. 9, л. 450, 451, 503, 504.

штате 6 человек канцелярского и хозяйственного состава», аналогичное положение отмечалось и в Астраханской губернии.<sup>1</sup>

Правом внешнего контроля за деятельностью ведомственной милиции, согласно действующему законодательству, регулирующему организационно-правовые основы деятельности не только всей милиции РСФСР, но и организации местных органов советской власти, управления различными отраслями народного хозяйства и иных структур, отвечающих за безопасность существующего режима, наделялись соответствующие органы. К числу которых, относились, администрации предприятий и учреждений, охраняемых ведомственной милицией, а также территориальные органы ГПУ.

В рамках проведения мероприятий по оптимизации системы государственного управления, стало обследоване Наркоматом Рабоче-крестьянской инспекции СССР большинства ведомств с целью выявления путей повышения эффективности управления во всех сферах государственного управления. По результатам обследования органов милиции и уголовного розыска в начале 1928 г., ЦКК и коллегия НК РККИ СССР вынесли постановление, в котором предлагалось НКРКИ и НКВД республик «...пересмотреть структуру милиции, в целях решительного сокращения расходов неоперативных и за этот счет, усиления резервов ассигнования на оперативные нужды».<sup>2</sup>

Итогом проверки стал приказ начальника ЦАУ № 55 от 14 ноября 1928 г. отмечал, что одним из основных недочетов в работе ведомственной милиции РСФСР, свидетельствующем о неудовлетворительной работе аппарата ведмилиции является «...несоответствие наличного состава ведмилиции установленному договору количеству...».<sup>3</sup>

Право осуществления контроля за несением службы сотрудниками ведомственной милиции, предоставлялось администрации соответствующих предприятий и учреждений на основании «Инструкции о порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности», принятой Постановлением СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. и ее последующих редакций, согласно п. 17 которой, должностные лица ведомственной милиции обязаны «...выполнять все распоряжения и требования администрации указанных учреждений и предприятий, а также руководящих деятельностью таковых. Администрация наделялась правом, наряду с соответствующими должностными лицами ведомственной милиции, самостоятельно производить проверку несения постовой службы милиционерами. Однако, администрация не имела права вмешиваться непосредственно в служебную деятельность как отдельного постового так и команды, а все претензии к качеству несения службы, предписывалось до

---

1 ГАРФ, ф. Р-393, оп. 43(а), д. 446, л. 12; д. 402, л. 5.

2 Административный вестник. 1928. – № 7.

3 Административный вестник. 1928. – № 42. Приказ № 55 от 19.11.1928 г.

водить исключительно через начальника отделения ведомственной милиции или при его отсутствии начальника общегосударственной милиции.<sup>1</sup>

На местах, при непосредственном участии местных органов власти и по согласованию с руководством адмотделов, допускались варианты установления форм контроля со стороны администрации предприятий за деятельностью должностных лиц ведомственной милиции. Так, руководству Ленинградской ведомственной милиции, предписывалось не менее одного раза в четыре месяца запрашивать у администрации охраняемых объектов, отзывы о работе ведомственной милиции на подведомственных предприятиях и учреждениях.<sup>2</sup> В целях повышения эффективности деятельности ведомственной милиции Уральской области, руководство адмотдела приказом № 5 от 3 апреля 1925 г., решило «...установить тесный контакт в работе с администрацией обслуживаемых хозяйственных организаций и ввести взаимную секретную информацию, относящуюся к оценке деятельности ведомственной милиции».<sup>3</sup> Причем, предполагалось установить как гласное, так и негласное наблюдение за деятельностью сотрудников ведомственной милиции. Указанные мероприятия можно расценивать, как попытку организации эффективного взаимодействия администрации и ведомственной милиции в форме двустороннего контроля за обеспечением правильного несения караульной и сторожевой служб. Значительный объем претензий со стороны администраций охраняемых предприятий и учреждений, а также руководства трестов и иных органов ВСНХ, а также результаты проверок организации и деятельности ведомственной милиции на местах со стороны ЦАУ НКВД РСФСР, стали основанием для принятия Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 16 мая 1927 г. «Об ответственности работников ведомственной милиции за нарушение караульной службы». На основании, которого, приказом начальника ЦАУ НКВД РСФСР № 89 от 27 июня 1927 г. устанавливалось, что строевой состав ведомственной милиции несет ответственность за нарушение правил несения караульной и сторожевой службы по ст. 193.11 УК РСФСР.<sup>4</sup>

Необходимость контроля за всеми процессами функционирования системы ведомственной милиции, обуславливалась многочисленными отклонениями в ее организации и деятельности на местах, что проявлялось либо в отклонениях от закрепленной в ведомственных нормативно-правовых актах структуры, либо в принятии на ведомственную милицию дополнительных обязанностей, противоречащих «Положению» и «Инструкции порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности». Кроме того, выявление факторов, оказывающих негативное влияние на организацию ведомственной милиции на местах позволяло руководству ЦАУ НКВД оперативно реагировать

---

<sup>1</sup> Действующие распоряжения по милиции. – М., 1928. Инструкция по организации ведомственной милиции и ее деятельности. Ст. 169. Примечание.

<sup>2</sup> ГАРФ, ф. Р-393, оп. 63, д. 17, л. 27.

<sup>3</sup> ГАРФ, ф. Р-393, оп. 43(а), д. 723, л. 5.

<sup>4</sup> ГАРФ, ф. Р-393, оп. 72, д. 9, л. 411.

на устранение недостатков и принимать соответствующие решения по повышению эффективности деятельности ведомственной милиции на всей территории Советского государства.

*Зарипова Г.Б., Шайхуллин М.С. к.ю.н., доцент  
Институт права БашГУ*

### **Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в области обращения с отходами производства и потребления**

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отмечает, что муниципальные образования в сфере обращения с отходами производства и потребления осуществляют организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (на уровне поселений); утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов (на уровне муниципальных районов); сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов (городские округа). Термин «организация» подразумевает деятельность органов местного самоуправления по разработке и реализации комплекса мероприятий, которые создают возможность осуществления на территории муниципального образования сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Таким образом, органы местного самоуправления не самостоятельно предоставляют услуги населению в этой области, а лишь создают систему муниципальных правовых актов, имеющих своей целью обеспечение функционирования и взаимодействия хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами. Также на территориях муниципальных образований реализуются целевые программы по развитию системы обращения с отходами производства и потребления, устанавливается порядок взаимодействия населения и управляющих жилищным фондом организаций с организациями, осуществляющими деятельность по обращению с отходами, утверждаются стандарты качества и административные регламенты предоставления услуг в этой сфере. Осуществление муниципальных программ производится за счет средств местных бюджетов.<sup>1</sup> Отмечаются актуальные для сельских и городских поселений проблемы, возникающие при организации сбора и вывоза отходов.

Отсутствие возможности сформировать конкурентоспособную среду в этой области обуславливает необходимость администрациям сельских и городских поселений решать самостоятельно проблемы жизнеобеспечения населения в этой сфере, используя свои ресурсы. Отсутствие средств в бюджетах муниципальных образований на создание организованной системы сбора и вывоза

---

<sup>1</sup> Салтыков А.И. Проблема нормативно-правового и технологического обеспечения обращения с отходами производства и потребления. Развитие России. № 5 (391). 2010.



отходов на территориях таких муниципальных образований влечет возникновение несанкционированных свалок в прилегающих к ним лесных массивах, полях, оврагах, вдоль автомобильных дорог. У органов местного самоуправления в настоящее время отсутствуют правовые основания для влияния на собственников индивидуальных домов в подобных случаях.

Отмечается проблема выявления и привлечения к ответственности лиц, виновных в вывозе отходов и мусора в неустановленные места. Закон «Об отходах производства и потребления» в ст. 4 определяет: «право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались». То есть должна наступать ответственность собственника (юридического или физического лица), а не муниципального образования. В письме Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора) дается следующее пояснение: «Отходы, образовавшиеся от жизнедеятельности населения, являются собственностью муниципального образования как юридического лица, что создает последующую обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду».<sup>1</sup> Муниципальным образованиям, на территории которых возникают такие свалки, удобнее осуществлять функции контроля в этой сфере, но для осуществления таких функций у органов местного самоуправления должны быть определенные установленные законом полномочия в сфере экологического контроля. Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» не упоминает о муниципальном экологическом контроле, и сегодня функций муниципальных образований по муниципальному экологическому контролю в сфере обращения с отходами законодательство не предусматривает.

Следует отметить отсутствие у органов местного самоуправления полномочий по контролю за исполнением муниципальных правовых актов юридическими и физическими лицами. Таким образом, без установления полномочий органов местного самоуправления по контролю в сфере обращения с отходами решить проблемы несанкционированных свалок представляется весьма сложным. Должна быть прекращена практика привлечения к ответственности должностных лиц муниципальных образований за размещение несанкционированных свалок на земельных участках, находящихся в федеральной или региональной собственности (в этой сфере был бы целесообразен контроль со стороны государственных надзорных органов за выполнением местных нормативно-правовых актов, в частности, правил землепользования, благоустройства и др.).

Организация утилизации отходов относится к вопросам местного значения на уровне муниципальных районов и городских округов. Здесь также основ-

---

<sup>1</sup> Письмо Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28.08.2006 г.

ной проблемой является недостаточность средств местных бюджетов. Действующее законодательство обязало органы местного самоуправления организовать деятельность по сбору, вывозу и утилизации отходов без достаточных финансовых средств, без возможности осуществления контрольных функций. На сегодняшний день объективно существует необходимость совершенствования законодательства в области обращения с отходами, законодательства в части создания эффективной системы взаимодействия органов публичной власти, хозяйствующих субъектов и граждан в области обращения с отходами; установления ответственности лиц за нарушение не только федерального законодательства, но и законодательства субъектов РФ и муниципальных правовых актов.<sup>1</sup>

*Зарипова А.Ф., Шайхуллин М.С. к.ю.н., доцент  
Институт права БашГУ*

### **Полномочия органов местного самоуправления в области формирования тарифов на коммунальные услуги**

На сегодняшний день сфера жилищно-коммунальных услуг продолжает оставаться в кризисном состоянии, несмотря на два десятилетия продолжающихся реформ. По мнению большинства аналитиков, основной причиной такого положения является резкое отличие уровня развития муниципальных образований в нашей стране, что не позволяет проводить жесткого централизованного регулирования в области ЖКХ. Современное ЖКХ, как и раньше, в большинстве случаев отличается крайне низким качеством услуг, непрерывно растущим объемом отложенных работ по техническому обслуживанию, большинство предприятий ЖКХ убыточны несмотря на постоянно повышающиеся тарифы.

Муниципальная политика в сфере коммунального комплекса должна формироваться в каждом муниципальном образовании своя, учитывая специфику местных условий, что обусловлено отмеченной разрозненностью последних. В свое время полная неспособность центральной власти организовать эффективную коммунальную экономику заставила передать ответственность за эту сферу на местный уровень. С середины 2010 г. начался обратный процесс.

С 2005 г. предельный уровень роста тарифов ЖКХ на следующий год определяется на федеральном уровне. При этом за основу расчетов брались установленные размеры повышения на газ, электро- и теплоэнергию. Вместе с тем формирование нормативов потребления и тарифов на коммунальные услуги осуществлялось органами местного самоуправления, что порой приводило к

---

<sup>1</sup> Салтыков А.И. Проблема нормативно-правового и технологического обеспечения обращения с отходами производства и потребления. Развитие России. № 5 (391). 2010.

отклонениям от установленных предельных индексов. При этом уровень роста тарифов отличался (и отличается) просто чудовищными масштабами, так в Уфе рост тарифов в период с 2005 г. до конца 2010 г. составил – 303% (60,6% в год)<sup>1</sup> – такому росту цен позавидует любая отрасль экономики. В 2010 г. в 14 муниципальных образованиях Республики Башкортостан было допущено превышение установленных предельных индексов изменения тарифов и платежей граждан за коммунальные услуги. По мнению чиновников, рост уровня платежей обусловлен: ростом тарифов на услуги естественных монополий, прекращение дотаций организациям коммунального комплекса, поэтапная ликвидация перекрестного субсидирования в тарифах организаций коммунального комплекса (население России платило за энергоносители заниженную цену.<sup>2</sup> Оплата разницы между реальной стоимостью и тарифом для населения ложилась на плечи промышленных предприятий. Это и называется перекрестным субсидированием), а также пересмотр, без учета последствий, нормативов потребления коммунальных услуг.

Федеральным законом от 27.07.2010 г. № 237-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Жилищный кодекс РФ в части определения органов, уполномоченных на установление тарифов на коммунальные услуги и нормативов потребления коммунальных услуг, которые ранее устанавливались органами местного самоуправления. Уже с 13 августа 2010 г., установление тарифов на коммунальные услуги, а также нормативов потребления коммунальных услуг отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Изменения также были внесены в положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором из полномочий органов местного самоуправления исключено регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Вместе с тем, с указанным законом оставил органам государственной власти субъектов РФ возможность передать отдельные государственные полномочия в сфере регулирования тарифов на коммунальные услуги органам местного самоуправления. На настоящий момент практически не один субъект РФ данную возможность не использует, оставляет полномочия в сфере тарифной политики за собой. Что дает данный закон? Пока ничего – с 1 января 2011 г. мы наблюдаем очередной сильный «скачок» практически на все услуги ЖКХ. Примечательно, что согласно действующему до внесения указанных поправок жилищному законодательству, на муниципальном уровне регулируются лишь тарифы на водоснабжение, водоотведение, утилизацию и захоронение твердых бытовых отходов. В квитанциях на

---

<sup>1</sup> Данные взяты путем сопоставления квитанций за оплату жилищно-коммунальных услуг в г. Уфе за январь 2005 г. и декабрь 2010 г.

<sup>2</sup> Асадуллин Г. Формирование тарифов должно быть прозрачным [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gorod-ufa.com/ufa/economy/6543-geman-asadullin-formirovanie-tarifov-dolzno-byt-prozrachnym.html/>.

оплату услуг ЖКХ цифры в этих графах назвать запредельными никак нельзя. Иные коммунальные услуги могут регулироваться муниципалитетами только в случае, если они оказываются муниципальными предприятиями. «Львиную» долю в любом счете имеет цена отопления и горячей воды. А ведь размер этих тарифов, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332, и так утверждается на региональном уровне. При этом стоимость услуг теплоэнергетиков напрямую зависит от оптовых цен на газ. А они и вовсе утверждаются на федеральном уровне. Именно поэтому ряд экспертов считают, что поправки в закон принесут мизерный эффект.<sup>1</sup>

Изменениями, внесенными в Кодекс РФ об административных правонарушениях, устанавливается административная ответственность за непредставление или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов, если обязательность представления сведений предусмотрена нормативными правовыми актами для установления, изменения, введения или отмены тарифов, а также исполнения указанным органом полномочий по контролю (надзору), сбору информации. Казалось бы, закон № 237-ФЗ позволяет тем самым оказывать большее давление на естественных монополистов, по сравнению с полномочиями местных администраций. Но на практике для предприятий обслуживающих ЖКХ легче заплатить штраф, нежели отказаться от необоснованного повышения цен.

Для контроля за сферой ЖКХ планируется создание единой государственной информационной системы, обеспечивающую оперативный сбор и обработку информации об устанавливаемых тарифах, надбавках организаций коммунального комплекса и нормативах потребления коммунальных услуг. Положительность данного шага трудно оспорить.

Вместе с тем, в то время как одни пытаются бороться с завышенными тарифами на жилищно-коммунальные услуги, другие, наоборот, намерены их увеличить. Министерство регионального развития РФ в 2010 г. направило на согласование в соответствующие ведомства документ, направленный на стимулирование граждан самостоятельно устанавливать приборы учета воды, тепла и газа. Те же, кто не желает ими пользоваться или не найдет средств на установку, будут платить по особым тарифам (завышенным в два-четыре раза).<sup>2</sup> Установка счетчика газа в Уфе на сегодняшний день обойдется в эквиваленте платы за газ за 39 месяцев (3,2 года). Учитывая, что в указанный период придется еще и платить за расходуемый газ, то счетчик будет окупаться лет через пять, но к концу этого периода может потребоваться замена счетчика, аналогично периодически заменяемым за счет потребителей счетчикам горя

---

<sup>1</sup> Козлов Н. У мэров отберут водопровод и канализацию /Н.Козлов. // Самарские известия. – 2010. – № 96 (5805). – С. 4.

<sup>2</sup> Дубровина Я., Михеенко Д., Чилингарян М. Счетчики против тарифов: кто кого? [Электронный ресурс]. – Режим доступа – <http://domchel.ru/news/307995.html>.

чей и холодной воды. Тем самым, налицо принуждение населения со стороны монополистов к дополнительным, абсолютно не необходимым расходам, и экономия здесь касается только монополистов. В 2010 г. также стал платным текущий ежегодный осмотр газовых приборов. На наш взгляд такие действия противоречат нормам гражданского законодательства о свободе договора.

На наш взгляд, необходимо регулировать тарифы не исходя из цен на энергоресурсы, а исходя из общего уровня инфляции, который также обусловлен ценами на энергоресурсы, но более адекватен жизненной ситуации, нежели имеющий место на сегодняшний день. Кроме того, устанавливать счетчик или пользоваться завышенным тарифом должен пользователь услуги, а не монополист или государственный орган, при этом указанный тариф должен быть разумен, а не взят с «потолка».

*Зенько М.А. к.и.н.*

*НКО «Фонд сохранения этнокультурного наследия регионов»*

### **К вопросу о совершенствовании правовой терминологии в сфере охраны и защиты этнокультурных ценностей (этнокультурного наследия)**

Состояние и перспективы развития российского законодательства в сфере охраны и защиты этнокультурных ценностей коррелируются, в основном, с теми политико-правовыми тенденциями, которые происходят в сфере межнациональных, или этнокультурных отношений. В то же время на общее содержание и процесс становления отечественного этнокультурного законодательства определенное влияние оказывают также международное право и практика.

В настоящее время любое сколько-нибудь заметное внимание к этнокультурным проблемам (как и их обострение) на внутригосударственном и межгосударственном уровне влечет за собой появление новых законодательных инициатив соответствующей направленности. В свою очередь, это становится импульсом к развитию национальных правовых систем и, в том числе к совершенствованию таких их составляющих как законодательство и правоприменительная практика.

Оценивая положение с охраной и защитой этнокультурных ценностей в России, в частности их правовое обеспечение, необходимо рассматривать ситуацию с охраной, защитой, а также сохранением и поддержкой государством общенационального этнокультурного наследия в целом. Этнокультурное наследие России воплощает (аккумулирует) в себе все материальные и нематериальные этнокультурные ценности, осознаваемые в качестве таковых отдельными народами (этнотами) и этническими группами, индивидуализирующие

их этнокультурный облик и представляющие историческое, духовное, культурное либо иное значение для всего многонационального государства.<sup>1</sup>

К этнокультурным ценностям, следуя аналогии закона, правильно будет относить то, что обычно в юридической практике понимается как культурные ценности. Это – языки, диалекты и говоры, фольклор, традиции и обычаи, традиционные знания и верования, а также такие совокупности элементов культуры, которые определяют собой характер традиционных занятий и даже быт (хозяйственный уклад). Фактически, эти компоненты выступают (и/или их можно использовать) в роли этнопоказательных черт/признаков всех этнических культур.

Учитывая (пытаясь опередить) присущее праву как социальному явлению стремление к изменениям и принимая новый политико-правовой дискурс государства в межнациональной (этнокультурной) сфере, важно не только определиться с принятием отдельных этнополитических терминов (например, российская нация), но и решить вопрос с уточнением и/или легитимацией ряда других терминов, определений, понятий. Такие концепты как «этнокультурные ценности», «этнокультурное наследие», «объекты этнокультурного наследия» можно считать востребованными российским правовым полем, поскольку в общественной жизни они уже давно широко и активно используются.

Разумеется, расширение и уточнение этнополитической и этноправовой терминологии не может не привести к модернизации таких инструментов реализации государственной власти как законодательство и правоприменение и побудить их к эффективному исполнению своих функций. Так как одним из результатов данных процессов будет являться распространение правовой культуры, формирование правового сознания населения (что возможно одновременно с формированием его общегражданского сознания), условия для применения права (правоприменения) станут в целом более благоприятными.

Основной отличительной особенностью терминов этнокультурной ориентации, пробивающих себе дорогу в российскую политико-правовую систему, является присутствие в них в явном или скрытом виде маркера (морферы) «этно». Такие термины как «этнокультурные ценности», «этнокультурное наследие», «объекты этнокультурного наследия» как нельзя лучше демонстрируют это. Все они, будучи производными от близких к ним, но не имеющих этнокультурных/этнических акцентуаций понятий, конкретизируют и наполняют обозначаемое явление более предметным смыслом. Содержательная (фактическая) точность и самостоятельный статус таких терминов чрезвычайно важны для всех видов юридической деятельности, в том числе для разработки соответствующего направления законодательства.

---

<sup>1</sup> Зенько М.А. *Этнокультурное наследие России как проблема государственной идеологии и патриотический фактор*// *Патриотизм – составляющая государственной национальной политики России/ Коллектив авторов, Институт российской истории РАН. – М.: Голден-Би, 2010. – С. 98–105. Закон РФ от 9.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»// *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 46, – Ст. 2615.**

Что же касается непосредственно практики охраны и защиты этнокультурных ценностей, то введение в законодательство одноименного данному явлению термина одновременно с термином «объекты этнокультурного наследия» поможет определить «юридические границы» этих феноменов и установить четкую регламентацию связанных с ними отношений. Поскольку такое возможно только с учетом уже существующего положения, основным реальным критерием для их разделения служит, к сожалению, единственный – их принадлежность «к материальному – не материальному», «движимому – не движимому, то есть их вещественное выражение.

Так как в современном российском законодательстве проблемы охраны и защиты этнокультурных ценностей актуализированы не достаточно, для практики представляют важность любые перекликающиеся с ними нормативные правовые акты. Вместе с тем эффективность практической деятельности достигается только при наличии соответствующих условий, в данном случае – ясности и конкретности терминов и норм действующего законодательства.

В общегосударственном масштабе в России действует только один закон, устанавливающий необходимость государственной охраны этнокультурных явлений-объектов (причем достаточно широкого круга). Это – Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».<sup>1</sup> И хотя они не именуется в нем так напрямую, в ст. 3 Закона речь идет именно о них: «объекты недвижимого имущества со связанными с ними ... предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, ... этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры».

По сути, обращая внимание в числе прочих объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, на объекты, имеющие ценность с точки зрения этнологии, социальной культуры и истории культур/цивилизаций в целом, Федеральный закон № 73-ФЗ обращает его к объектам этнокультурного наследия РФ.

Одним из обязательных условий организации охраны таких объектов, кроме их принадлежности к недвижимому имуществу (и, соответственно, тесной связи с землей), он называет ценность с позиций этнологии, или, если следовать методологии этой науки, этнокультурную ценность.

Определенно, условно называемые объекты этнокультурного наследия, и реальные (выявленные и взятые под охрану), и потенциальные, обнаруживая свою этнокультурную специфичность (составляющую их предмет охраны) и этнокультурную ценность, могут рассматриваться также как отдельные культурные или, точнее, этнокультурные ценности.

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ// Сборник законодательства РФ. –2002. – № 26. – Ст. 2519.*

Поскольку данный Федеральный закон осуществляет регулирование только в отношении материально выраженных объектов и предметов, представляется логичным и целесообразным включить в него (аналогично таким уже устоявшимся терминам как «археологическое наследие», «объекты археологического наследия») обозначение «объекты этнокультурного наследия». Данное обозначение/термин не только конкретизирует особенности данного вида объектов наследия, чем облегчит проведение в отношении них историко-культурных исследований и экспертизы, а также расширит возможности их охраны и защиты, но и установит четкие горизонты между охраняемыми и не охраняемыми материальными и нематериальными этнокультурными ценностями в российской правовой практике.

Парадоксально, что на сегодняшний день термины «этнокультурное наследие», «объекты этнокультурного наследия», «этнокультурные ценности», фигурируя в ряде официальных выступлений, программных и отчетных документов федеральных ведомств, даже проектах законов, в итоге все же не получают необходимый допуск и не переходят в разряд правовых терминов. Бесспорно, чтобы изменить политическую и правовую терминологию, относящуюся, если говорить устаревшим языком, к сфере межнациональных (межкультурных/этнокультурных) отношений, это необходимо начинать делать. Чтобы правильно определиться в этом вопросе, важно подойти к нему не с оглядкой на прошлое, а с видением будущих перспектив устойчивого развития многонационального государства. Это поможет соединить мосты между делом (политикой) и словом (законодательством) и расставить приоритеты.

*Злобина О.В.*

*Липецкий государственный педагогический университет*

### **Основные направления совершенствования нормативно-правовой регламентации принципов судебной защиты прав человека**

Современное развитие теории права характеризуется наличием интереса значительного количества научных деятелей таких как Е.Б.Абросимова, С.С.Алексеев, О.В.Белянская, И.А.Блинова, В.В.Бутнев, М.Х.Гельдибаев, П.П.Глушченко, П.Ф.Елисейкин, Б.М.Емельянов, С.А.Правкин, Е.Р.Зайцева, А.Л.Захаров, Р.Л.Иванов, В.М.Корельский, В.П.Кашепов, А.Я.Курбатов, В.М.Лебедев, Е.А.Лукашева, А.В.Малько, Л.А.Морозова к исследованию содержательных аспектов принципов судебной защиты прав человека.

Принципы судебной защиты прав человека имеют родовые признаки, присущие категории «принципы права»: 1) регулятивность, то есть принципы права определяют поведение людей, дают ему направление функционирования и развития, вводят его в определенные рамки, целеустремленно его упоря-



дочивают.<sup>1</sup> В.Н.Кудрявцев и А.В.Наумов считают, что правовые принципы не являются пассивным отображением действительности и не абстрактными пожеланиями, а важным инструментом регулирования правовых отношений;<sup>2</sup> 2) свойство аксиоматичности: принципы права обладают верховенством по отношению к другим нормам права. Все нормы должны вытекать из принципов; 3) ненарушаемость: нарушение принципов права должно повлечь обязательную отмену нормативного акта. В связи с этим Л.С. Явич отметил, что «пренебрежение принципами, их нарушение законодателем или судом подрывают стабильность системы права, правопорядка и правоотношений отрицательно влияют на состояние правосознания, способны нарушить действенное правовое регулирование»;<sup>3</sup> 4) универсальность (единство принципов): принципы – общие для всего права; 5) системность: взаимообусловленность, самостоятельность принципов, изменяемость; 6) нормативность: заключается в закреплении принципов права в нормах права.<sup>4</sup>

Современная российская система принципов судебной защиты прав человека, считаем, представлена «принципами правосудия», «принципами судопроизводства», «процессуальными принципами».

Принципы судебной защиты прав человека представляют собой наиболее широкое понятие относительно «принципов правосудия», «принципов судопроизводства» и «процессуальных принципов», так как они включаются в структуру и содержание именно принципов судебной защиты прав человека, взаимно дополняя друг друга. Отсутствие хотя бы одного принципа правосудия, принципа судопроизводства или процессуального принципа при осуществлении судебной защиты прав человека характеризуется антидемократической направленностью и идет в разрез общеправовым принципам законности, справедливости. Это недопустимо и в рамках существующих принципов судебной защиты прав человека национального законодательства и права, а также практики их реализации, поскольку именно человек, среди иных субъектов права имеет особый признанный статус. Так, в главе 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» законодатель выделяет и защищает на высшем законодательном уровне права и принципы именно человека. Права и свободы человека и гражданина в соответствии с положениями Конституции РФ определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Совокупность принципов судебной защиты прав человека в российском законодательстве и праве представлена: принципами правосудия: независимости судебной власти; свободного доступа к правосудию; осуществления правосудия только судом, запрета создания чрезвычайных судов; публично-

1 Захаров А.Л. *Межотраслевые принципы права. Дис.... канд. юрид. наук. – Самара, 2003. – С. 19.*

2 Кудрявцев В.Н., Наумов А.В. *Уголовное право России: особенная часть – М., 1997. – С. 24.*

3 См: Явич Л.С. *Общая теория права – Л., 1976. – С. 110.*

4 Захаров А.Л. *Межотраслевые принципы права. Дис.... канд. юрид. наук. – Самара, 2003. – С. 8.*

сти судебной деятельности; универсальности судебной защиты; осуществления правосудия в разумные сроки; принципом признания человека, его прав и свобод высшей ценностью; принципом законности, паритетности взаимодействия с другими властными структурами; принцип беспристрастности суда, принцип объективности суда, принцип достижения истины по делу.

Принципами судопроизводства: принцип назначаемости судей, принцип несменяемости судей, принцип равенства граждан и организаций перед законом и судом); принцип состязательности, диспозитивности, равноправия сторон, гласности разбирательства дел, принцип сочетания устности и письменности, принцип непосредственности, принцип сочетания единоличного и коллегиального состава суда при разбирательстве споров, принцип государственного языка судопроизводства, принцип непосредственности, принцип непрерывности, право на получение квалифицированной юридической помощи.

Процессуальными принципами: принцип подсудности рассматриваемого дела, принцип обжалования судебных постановлений, принцип подведомственности рассматриваемого дела; право всех заинтересованных лиц знать о времени и месте рассмотрения дела; законность состава суда, рассматривающего дело; принцип вынесения законного постановления (решение суда должно быть принято и подписано теми судьями, которые входили в состав суда, рассматривавшего дело).

Анализ содержательных аспектов обозначенных принципов позволяет определить ряд направлений по совершенствованию нормативно-правового их регулирования:

- на уровне общетеоретических основ необходимо разработать определение принципа гласности опираясь на бинарность его структурных составляющих: гласность для всех и гласность для сторон.

- опираясь на судебную практику, сформулировать и законодательно закрепить принцип справедливости, нормативно его закрепив в процессуальном законодательстве.

- относительно полноты нормативной регламентации в Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», в Федеральном законе от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», ФЗ от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» таких принципов судебной защиты прав человека как принцип предоставления квалифицированной юридической помощи и принцип национального языка судопроизводства, представляется необходимым расширить гарантии его реализации в части обязательного предоставления квалифицированных юристов, переводчиков – специалистов для граждан, имеющих физическую неполноценность: глухота, немота, глухонемота.

- необходимо на теоретическом уровне разработать специальные нормы о правовой экспертизе действий лиц, оказывающих юридическую помощь и механизм их реализации.

– российскую систему принципов судебной защиты прав человека видится целесообразным совершенствовать, закрепив на нормативном уровне принцип всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств по делу, беспристрастного судопроизводства и принцип установления объективной истины по делу (в уголовном процессе), а также принципов справедливости, активности суда (как в уголовно-процессуальном так в гражданском процессуальном законодательстве).

*Ибрагимов Ж.И. к.и.н, доцент  
Институт истории государства  
Министерства образования и науки Республики Казахстан*

### **Регулятивная функция традиционной правовой системы**

История традиционной правовой системы является неотъемлемой частью истории государства и права Казахстана.

В научной литературе существует мнение, что обычно-правовая система – это свод правил, которые регулируют общественную жизнь первобытных племен и родов. Некоторые исследователи рассматривали традиционную правовую систему и государство по отдельности. Мы согласны с научной позицией российских ученых-юристов: «Эффективное эволюционирование российской правовой жизни должно происходить за счет реального отражения права в законодательстве и правоприменении. В свою очередь, сущность обычного права определяется характером личностных отношений в конкретной социальной системе. Наиболее распространенные и устоявшиеся «теоретические предрассудки» в отношении феномена правовой жизни и обычного права связаны, на наш взгляд, с абсолютизацией сознательного тотального контроля жизни социума, единства правовых культур различных его слоев, а также с недооценкой значимости института прав человека в жизни государства и общества. Следует обратить также внимание и на неписанное право Европейского сообщества, которое состоит из «общих принципов права». Это «общее право» Европейского сообщества принято судом ЕС... Все эти обстоятельства актуализируют исследование обычного права в России как в обществе демократическом, многонациональном, многоконфессиональном, обладающем богатейшими историческими традициями».<sup>1</sup>

Традиционная правовая система касается не только древнего периода, она является фундаментом государственности на этапах его становления. Развитие традиционной правовой системы происходило своеобразным путем. Особенности уклада жизни кочевника, укоренившиеся вековыми традициями, при-

---

<sup>1</sup> Основы права Европейского сообщества. – М., 1998. – С. 100.

внесли своеобразие и иной колорит. Это касается степного пространства Евразии, где доминировало кочевое хозяйство.

Известный ученый-юрист З.Кенжалиев отметил: «Правовая система, основанная на обычае и традиции, отличается от правовой системы, образованной из законных норм. Это отличие прослеживается в историческом контексте, социально-политическом значении, духовном начале, в принципах, в жизненных ценностях и влиянии на человечество обычного права».<sup>1</sup>

Наряду с этим он отмечает внутреннее содержание и сущность, внешнюю характеристику, регулирующую роль и возможности влияния обычно-правовой системы. Если мы признаем кочевников Евразии представителями особых культур, то мы должны признать их специфику государственной структуры. Значит, политическая характеристика казахского общества соответствует такому явлению, как государство.

Источники, которые мы ввели в научный оборот в период исследования, показывают несколько уровней политической структуры казахского общества. Но традиция управления казахским обществом не концентрируется в одних руках, она видна в регуляторской функции различных социальных групп. Поэтому мы делим ее на условия: власть аксакала, власть родовых вождей, улусная власть, власть в жузах или ордынская власть, ханство, политическая власть и наряду с этим всенародная власть, решение народного собрания. Традиции власти казахского общества начинаются от уровней большой семейной общины. Наиболее многочисленную прослойку правящей элиты представляют аксакалы, осуществлявшие социально-регулирующие функции. В руках аксакалов находились воспитательные функции общины, социализация молодых поколений и социальный контроль в общине. Они имели некоторые судебные полномочия в своих группах, улаживая конфликты между родственными общинами, и были носителями сильного патриархального начала. «Признательность к благодеяниям и почтение к старикам, или аксакалам, суть лучшие черты его характера, и почти единственные добродетели»,<sup>2</sup> – говорит А.И.Левшин про уважительное отношение казахов к своим старейшинам.

Следующий уровень – это власть внутри общины, которая регулирует политические проблемы. Это род, который является ядром политической системы казахского общества. В историко-правовых источниках род отмечается как постаршая власть. Власть родовой общины поручается вождю, вышедшему из этого рода. Он пользуется своими управленческими качествами или правом наследования власти. Родоначальник является бием этого рода, управляет, решает споры, представляет свой род на чужой земле.

Несколько родов, объединившись между собой, составляли общину, которая являлась ячейкой кочевого общества. На уровне этой ассоциации общин реа-

---

<sup>1</sup> Кенжалиев З.Ж. *Традиционная правовая культура в кочевом казахском обществе*. – Алматы: Жети-Жаргы, 1997. – С. 9.

<sup>2</sup> Левшин А.И. *Описание киргиз-казачьих или киргиз-кайсацких орд и степей*. – Алматы, 1996. – С. 99.

лизовывались функции внешнеэкономического регулирования межобщинных отношений, она фактически осуществляла регламентацию всей системы кочевников. Посреднические обязанности при оказании материальной помощи сородичам, а также арбитраж и контроль осуществляли бии и родоначальники.

Социальным проводником законотворческих преобразований внутри казахских жузов являлось преимущественно сословие биев. В ряде источников излагается, что хан Тауке опирался в своей политической деятельности на нескольких влиятельных биев: в Старшем жузе – Толе бия Алибекулы (1663–1756), в Среднем жузе – бия Казыбека Кельдыбекулы (1667–1763), в Младшем жузе – Айтеке Байбекулы бия (1682–1766).

Ежегодно осенью самые авторитетные представители трех жузов собирались на 1–2 месяца для совещания возле ставки хана Тауке на холме Культобе, расположенном на берегу реки Ангрэн, в 40 верстах от г. Ташкента. На этих собраниях, сохранившихся в народной памяти в выражении «На Культобе собрания происходят ежедневно», обсуждались вопросы по поводу регулирования маршрутов кочевания, разрешения различных конфликтов между родами, координации совместных усилий казахов для борьбы с внешним врагом и прочие.<sup>1</sup>

В разные эпохи существования казахской государственности на территории региона параллельно функционировали от двух до четырех–пяти и более таких кочевнических образований, во главе которых находились собственные ханы. Основываясь на исторических преданиях казахов, один из знатоков политико-правовых традиций Степного населения региона А.И.Тевкелев писал по этому поводу в 1759 г., что в истории казахских жузов нередко случалось, что в одной орде бывало по два и по три хана, но придерживались и слушались более того из них, который в народных делах рассудительнее и проворнее, а прочие имели одно ханское звание.<sup>2</sup>

Из генеалогического критерия социальных статусов различных потестарно-политических групп казахов следовала и система статусного ранжирования разного рода субъектов властных отношений.

Ханский титул прямо не передавался по наследству, а мог быть приобретен лишь в результате процедуры официального избрания какого-либо султана «от старшин подъемом на белой кошме при многолюдном собрании»<sup>3</sup> в соответствии с давними традициями в тюркско-монгольском кочевом мире.

В основе механизма передачи и наследования ханского титула лежал принцип меритократии. Согласно этому принципу в ханы обычно избирались наиболее авторитетные и влиятельные среди казахов чингизиды, особо проявившие себя в военной, судебной и дипломатической сферах и имевшие поддержку

<sup>1</sup> Витевский В.Н. И.И.Неплюев и Оренбургский край в прежнем его составе до 1758 г. – Казань, 1897. – Т. 1. – С. 276.

<sup>2</sup> Ерофеева И.В. Журнал поездки майора Пензенского гарнизонного пехотного полка Карла Миллера к Джунгарскому хану Галдан Цэрену // Феникс. – 1996. – № 16. – С. 228.

<sup>3</sup> Моисеев В.А. Джунгарское ханство и казахи. XVII–XVIII вв. – Алма-Ата, 1991. – С. 140.

многочисленных и сильных родов. Не случайно знатоки степных обычаев и традиций казахского народа А.И.Тевкелев и П.И.Рычков отмечали, что ханский титул «обыкновенно доставался таким султанам, которые хотя б и не ханские дети были, только б к народным делам были способны и в воинских делах проворны».<sup>1</sup> С учетом сказанного, думается, что характерной чертой функционирования института ханской власти в казахском обществе, определявшей специфику кочевнических государственных образований, являлся особый тип вертикальных связей между разными субъектами властных отношений.

Примечательной особенностью механизма функционирования властных отношений у казахов являлись персонифицированная форма связи между разными структурами политической системы и их в некотором роде свободный и необязательный характер.

Вследствие этого относительная стабильность и устойчивость властных структур политической власти у казахов определялась согласованностью интересов хана с интересами влиятельных людей, таких как султаны, аксакалы, бии, батыры. Следует отметить, что при нарушении ханом интересов в сторону какого-либо сословия для повышения своего статуса в казахском обществе начинались сепаратистские тенденции и затем происходило очередное рассеивание власти.

*Изгина А.М.  
Институт права БашГУ*

### **Тенденция отчуждения местной власти от населения**

Тенденция отчуждения власти от населения сегодня является одной из важнейших проблем, которая требует всестороннего изучения. Особенностью ее проявления в нашей стране стал патернализм, долгое время существовавший как мировоззренческая основа советского типа власти. Патернализм (от лат. *pater* – отец) как принцип попечительства, опеки в советском варианте предполагал, что за все происходящее в стране в целом, в каждом населенном пункте отдельно отвечает государство.

Когда существует такое устройство, то не может быть речи о вопросах местного значения. Так как излишняя централизация власти приводила к параличу, государственные органы не могли эффективно решать проблемы на местном уровне. Сегодня в Конституции закреплены новые демократичные, правовые основы государственного устройства, поэтому необходимо быстрее преодолеть негативные последствия жесткой централизации власти, тенденцию отчуждения власти от населения. Но для этого надо провести ряд мер, чтобы

---

<sup>1</sup> Из истории Казахстана XVIII в. // Красный архив. – 1938. – № 2 (87). – С. 142.

местный уровень власти освободился от политических вопросов и его главной целью стало повышение благосостояния своего населения.

Органы местного самоуправления воспринимаются населением вовсе не как демократический институт, в который местное сообщество делегирует своих представителей для решения проблем местного значения, а как еще одна очередная властная структура, в отношении к которой человек становится в позицию противостояния. Поэтому вполне естественно, что во взаимоотношениях с этой структурой граждане предпочитают использовать, прежде всего, хорошо знакомые всем механизмы взаимодействия с властью – личные связи, неформальные контакты, взятки, а не активно задействовать формы и методы демократии, предоставленные в распоряжение местного сообщества законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Также в последнее время наблюдается спад общественной и политической активности граждан, что видно при выборах в органы местного самоуправления. И здесь трудно не согласиться с причинами отчуждения населения от власти. Это:

- отсутствие среднего класса;
- тоталитарность мышления основной части населения. В сознании многих людей сохраняется образ сильного хозяина, который решит за них проблемы;
- отсутствие у большей части населения политической грамотности способности оценивать политиков не по обещаниям, а по их реальной деятельности;
- дискредитация власти в глазах населения, что отбивает у них желание участвовать в политическом процессе.

Проблема взаимоотношения населения и органов местного самоуправления выглядит двояко:

- население воспринимает себя оторгнутым от властных структур, а властные структуры – системой тяжеловесной и чуждой.
- властные структуры испытывают трудности как в диалоге с населением, так и в выяснении его точных потребностей. Это, в конечном счете, ведет к отсутствию влияния на население.

У нас никто не отслеживает общую ситуацию в местном сообществе, а именно не проводится социологический мониторинг, не исследуется состояние и динамика массовых настроений, не выявляются возникающие и развивающиеся тенденции общественных процессов. Единственное, что делается, то это отслеживается реакция на действия, совершаемые местной властью. Другими словами, можно говорить, что власть осуществляет точечное взаимодействие с людьми в точках резкого отклонения от стандартной ситуации. Социологический мониторинг местных сообществ не ведется нигде ни администрациями, ни представительными органами власти, причем делаются ссылки на невозможность технической организации мониторинга, отсутствие финансирования, депрессивное состояние общества. А ведь мониторинг необходим для выявления слабых сигналов в системе управления. Как правило, органы

власти работают только по сильным сигналам, то есть когда социальное напряжение в связи с нерешенностью перезревшей проблемы достигает критической отметки, когда страсти так накалены, что почти невозможен режим нормального диалога.

Чтобы установить контакт местной власти с населением, необходимо наладить ей информационные контакты с населением. Учитывая особую нагрузку на разные подразделения, администрации следует отобрать сотрудников для такой работы. Надо подготовить новых кадров в муниципальном управлении, так как в аппарате органов местного самоуправления почти нет специалистов, которые бы организовали по-новому жизненный уклад населения в муниципальном образовании.

Для усиления взаимодействия органов местного самоуправления с населением, возможно создание информационно-аналитической службы, которая решала бы принципиально новые задачи, чем просто пресс-службы в составе органов местной администрации.

Также муниципальная политика должна быть публичной. Так как такая политика имеет своей целью инициирование и формирование позитивной активности населения, на установление гармоничных отношений местных властей с общественностью. Для реализации всего этого нужно формирование имиджа местных властей, организации эффективных совместных мероприятий. Также надо разработать определенные концепция взаимодействия органов местной власти с населением, в основе которого лежали бы принципы открытости, честности и доверительности.

Также для налаживания отношений местной власти с населением, надо установить между ними доверие. Как сказано в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления: «ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения». От контакта с населением зависит успешность многих начинаний муниципальной власти, реализации местных проектов и программ. Доверие населения к власти является решающим условием привлечения местных средств и ресурсов для решения проблем муниципальных образований. Для решения этих проблем надо создавать некоммерческие организации, так как они имеют дело с населением напрямую, без посредников. Их сотрудники хорошо представляют интересы и потребности тех людей, с которыми они работают. Люди больше доверяют таким организациям, поскольку они отделены от власти и ориентированы на решение простых и понятных обычному человеку задач.

Сегодня о становления института власти институтом услуг населения еще рано. Вероятно, что реальное становление местного самоуправления в России, приближение на местном уровне населения и власти требует разного характера мер на государственном, местном уровне со стороны власти в целом и общества. Для решения этой проблемы можно предпринять следующие меры:



- гласность в работе органов местной власти;
- открытость местной власти;
- доступность местной власти для всех категории населения, территориальная близость власти для населения;
- усиление контроля за деятельностью органов местной власти со стороны населения и его общественных организаций;
- обоснованность привилегий муниципальным служащим;
- оптимальное сочетание экономических и социальных интересов развития населения муниципальных образований;
- сотрудничество со СМИ
- переход на адресный механизм общения с населением местного сообщества.

*Ильясов Р.Д.  
Институт права БашГУ*

### **Проблемы бюджетных отношений на муниципальном уровне в России**

В настоящее время муниципальные бюджеты являются на 99% дотационными. Многие предприятия и учреждения в городских и сельских поселениях на грани банкротства.

Данная ситуация вызвана тем, что государство до конца не определилось в своей бюджетной политике, да и к местному самоуправлению в целом. От правильного решения территориальной проблемы муниципального управления в значительной мере зависит его организация и деятельность. Становление вертикальной структуры муниципального управления в значительной мере предопределено административно-территориальным и территориальным делением субъектов РФ.<sup>1</sup>

В итоге, законы, появившиеся за годы реформ и регулирующие взаимоотношения муниципалитетов с органами государственной власти РФ, субъектов РФ не создали механизма обеспечения местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости. Таким образом, законодательная база, регулирующая вопросы в этой сфере требует серьезной доработки в плане создания новых законодательных актов по насущным вопросам и корректировке действующих, с целью уточнения отдельных положений для устранения двоякого толкования; систематизации для устранения противоречий и эффективного функционирования законодательной базы.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Мельников С.Б., Патрушев В.И. Основы современного муниципального управления. – М.: ЮНИТИ, 2008.

<sup>2</sup> Ярошенко А.А. Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 7.

В процессе экономического развития территорий муниципальных образований со стороны государственных органов и учреждений создаются различные сложности для их развития.

Под бюджетным регулированием в российском законодательстве понимается перераспределение средств с целью обеспечения в местных бюджетах минимально необходимого уровня доходов. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ гарантируют: а) закрепление за муниципальными образованиями на постоянной основе (полностью или частично) федеральных и региональных налогов в пределах, обеспечивающих долю собственных доходов местных бюджетов в общем объеме собственных и регулирующих доходов (без учета дотаций, субвенций и других средств финансовой помощи) в размере не менее 70%; б) обеспечение минимального местного бюджета; в) право органов местного самоуправления на получение платежей, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования; г) право органов местного самоуправления на образование муниципальных внебюджетных фондов и участие в кредитных отношениях; д) что сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами власти субъекта РФ; ж) право органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в результате увеличения поступления доходов или экономии расходов; з) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов РФ, а также иных решений органов государственной власти. В свою очередь.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению органов местного самоуправления относятся: установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов; составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов; определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов; определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов; предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов; определение порядка осуществления муниципальных заимствований; осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

Муниципальные бюджеты как важнейшая составляющая муниципальной собственности, является основным финансовым элементом существования и функционирования муниципальных образований. Наличие у органов местного самоуправления собственного бюджета укрепляет их экономическую самостоятельность, активизирует хозяйственную деятельность, позволяет развивать инфраструктуру на закрепленной территории, расширять экономический потенциал.<sup>1</sup>

Рассмотрев некоторые аспекты функционирования законодательной базы, регулирующей отношения (в том числе и межбюджетные) между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями можно сделать несколько выводов: ее несоответствие принципам федерализма; она носит чрезмерно общий декларативный характер; не регулирует многие аспекты деятельности местного самоуправления; отсутствие законодательных актов прямого действия; отсутствуют четкие механизмы реализации законов; имеет противоречия между законодательными актами и двоякое их толкование; в-седьмых, законодательная база не кодифицирована.

*Ильясова А.В.  
Институт права БашГУ*

### **Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления в России на современном этапе**

По данным Счетной палаты РФ, в 2010 г., так же как и в 2009 г., муниципальные образования испытывали недостаток финансовых средств на реализацию отдельных расходных обязательств: на регистрацию граждан по месту пребывания и месту жительства в населенных пунктах, в которых отсутствуют территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции; на ведение хозяйственной документации в поселениях; на оказание мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений для реализации их права на бесплатную жилую площадь в сельской местности с отоплением и освещением и др.

В связи с повышением с 1 сентября 2010 г. минимального размера оплаты труда до 5 365 руб. в месяц и переходом к отраслевым системам оплаты труда необходимы дополнительные финансовые средства для исполнения соответствующих расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований. Однако в соответствии с изменениями, внесенными в мае 2010 г. в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 г. и плановый период 2011 и

---

<sup>1</sup> *Чесноков, А.А. Муниципальные образования как субъекты бюджетного права. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – С. 8.*

2012 г.», на 6 млрд. руб. уменьшены дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ. По данным Счетной палаты РФ, по состоянию на 1 сентября 2010 г. документы территориального планирования утверждены менее чем в 4 тыс. (13%) муниципальных образований.

Всё это обуславливает необходимость формирования финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

С развитием местного самоуправления для повышения эффективности деятельности возникла необходимость разработки и использования самостоятельных местных бюджетов – утверждаемых нормативным актом планов финансовой деятельности на определенный период, представляемых в форме описи расходов и доходов, сгруппированных по определенным признакам. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. Формирование и использование местных финансов осуществляются в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Бюджетным кодексом Российской Федерации», а также другими федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ, уставами и иными правовыми актами муниципальных органов местного самоуправления.

Формирование местных бюджетов должно осуществляться путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, устанавливаемых органами государственной власти. Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией РФ и бюджетной классификацией субъекта РФ. При отсутствии обязательного расхода в обнародованном бюджете, надзорный орган требует от местного совета внести этот расход в бюджет в течение одного месяца с даты представления. В противном случае, дело может быть передано на судебное рассмотрение. Контроль за бюджетной практикой муниципальных образований со стороны государственных органов власти включает в себя контроль за принятием бюджета в законные сроки и соблюдением процедур, установленных законом, контроль за внесением в бюджет обязательных расходов и контроль за внесением в бюджет расходов по решению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

В более широкой формулировке проблема состоит в том, что гарантированные Конституцией и законодательством права на формирование муниципальных органов, подразумевающие специфические бюджетные и финансовые полномочия, именно в этой части лишены эффективного механизма их реализации. В настоящее время органы местного самоуправления не обладают достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могли

бы свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Отсутствие четкой регламентации бюджетных взаимоотношений, на наш взгляд, при создании одного муниципального образования в границах другого, а также отсутствие нижнего предела численности населения муниципального образования привели к тому, что многие мелкие населенные пункты или даже их части (в которых, как правило, присутствует один крупный налогоплательщик) получили возможность сформировать муниципальное образование и получить бюджетную автономию – без всякого учета степени реальной заинтересованности населения в такой форме реализации его права на местное самоуправление. Казалось бы, возможность введения местных налогов должна была обеспечить муниципальным образованиям прочную доходную базу. Однако этого не происходит, поскольку ставки по этим налогам устанавливаются федеральным законодательством, а список местных налогов является исчерпывающим. Наконец, еще одной проблемой является огромный разрыв между муниципальными образованиями по показателям бюджетной обеспеченности.

Таким образом, в настоящее время органы местного самоуправления являются относительно финансово-самостоятельными. Однако по-прежнему фактический уровень финансовой обеспеченности не позволяет говорить о том, что Органы местного самоуправления являются независимыми. Дотационность большинства муниципалитетов ставит их в прямую зависимость от государственного финансирования. Тем не менее, учет вышеназванных мною способов усовершенствования действующего российского законодательства позволит изменить сложившуюся ситуацию.

*Илюхин А.В. к.ю.н., доцент  
Академия ФСИН РФ*

### **Идея мирового судебного института в политико-правовых воззрениях декабриста Н.М.Муравьева**

Во второй половине 1860-х гг. началось проведение судебной реформы в России, пожалуй, самой значительной и последовательной. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. как правовая основа судебных преобразований вводили в России такие принципы судостройства и судопроизводства, как состязательность, отделение суда от администрации, бессловность, равенство всех перед судом, несменяемость судей, гласность, выборность. Уставы создали в России принципиально новую судебную систему. Одним из важнейших ее звеньев, наряду с судом присяжных, прокуратурой и адвокатурой, стал выборный всеобщий мировой суд.

В целом мировой суд включал две инстанции: мировой судья и съезд мировых судей. Это был гласный, бессловный, выборный суд. Каждый уезд с вхо-

дившими в него городами составлял мировой округ, делившийся на участки, в каждом из которых правосудие осуществлял мировой судья. Кассационной и апелляционной инстанцией для мирового судьи был съезд мировых судей, состоявший из всех мировых судей округа.

В целом, мировой суд учреждался для разбора мелких уголовных и гражданских дел. Мировой судья единолично рассматривал гражданские дела, размер иска по которым не превышал сумму 500 руб., иски о личных обидах и оскорблениях и др.,<sup>1</sup> а также дела по обвинению в преступлениях и проступках, за совершение которых законом могло быть определено одно из следующих наказаний: выговор, замечание, внушение, денежное взыскание на сумму не свыше 300 рублей, арест на срок не свыше 3 месяцев; заключение в тюрьму на срок до одного года.<sup>2</sup>

Несмотря на то, что суд присяжных, обеспечивавший реальное и непосредственное участие населения в отправлении правосудия, вызывал больше всего восторгов, и со временем зарекомендовал себя как наиболее демократический по сравнению со своими предшественниками судебный институт, тем не менее, мировой суд в свою очередь, по мнению ряда исследователей, был еще более независимым и понятным народу – ведь мировые судьи, избираемые земскими собраниями, судили скоро и справедливо, основываясь при этом не столько на законе, сколько на своем жизненном опыте.<sup>3</sup> Это и понятно – перед мировым судом ставилась задача в первую очередь по примирению сторон, благо дела, ему подсудные, были не слишком крупными.

По своей сути мировой суд являлся, таким образом, низшей всесословной судебной инстанцией и сочетал в себе единоличное начало (мировой судья) и коллегиальное начало (съезд мировых судей) при рассмотрении дел. Таким образом, институт мировых судей как всесословный выборный единоличный судебный институт был для России новым явлением. Сама же идея его создания в том или ином виде высказывалась задолго до проведения самой судебной реформы. В частности, идея создания в России мирового суда обсуждалась в среде декабристов. Так, Н.М.Муравьев в рамках своей Конституции разработал проект судебной системы, в соответствии с которым судебная власть строилась по территориальному принципу: уездные совестные суды; уездные съезды совестных судов; областные «судилища» и Верховное «судилище».<sup>4</sup>

---

1 Устав гражданского судопроизводства. Ст. 29 / Свод законов Российской империи. – Т. XVI. – С. 115. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/238/115.html>.

2 Устав уголовного судопроизводства. – Ст. 33 // Российское законодательство X–XX вв.: В 9 т. / Под общ. ред. О.И. Чистякова. Т. 8: Судебная реформа. – М., 1991. – С. 123.

3 Вострышев М.И. Повседневная жизнь России в заседаниях мирового суда и ревтрибунала. 1860–1920-е гг. – М., 2004. – С. 21–23.

4 Конституция Никиты Муравьева, написанная его рукою в каземате крепости и представленная при ответах // Дружинин Н.М. Избранные труды: Революционное движение в России в XIX в. – М., 1985. – С. 296, 298–302. В целом следует признать, что «тюремный» вариант проекта Конституции, написанный Н.М.Муравьевым в заключении в Петропавловской крепости по требованию Следственного комитета, является наиболее завершенным.

Согласно проекту в уездах учреждались совестные суды, состоящие из двух инстанций: совестный судья и съезд совестных судей. Совестный судья выбирался «обыкновенными избирателями» из расчета один совестный судья на четыре тысячи душ мужского пола. При этом кандидат в совестные судьи должен был удовлетворять ряду цензов и требований. В частности, таким судьей мог стать любой житель уезда без различия сословия и звания, «лишь бы он был в совершенных летах, пользовался доверием жителей, имел постоянное пребывание в Уезде, не находился в другой какой-либо службе и владел бы движимым или недвижимым имением не менее 2000 серебряных рублей», причем наличие этой собственности, по словам Н.М.Муравьева, приобретенная трудом, промышленностью и бережливостью, должно было бы служить «залогом честности и бескорыстия Судьи». При этом должность совестного судьи была несменяемой, и он мог остаться «в своем звании, буде окажется непорочным, до 70-летнего возраста».<sup>1</sup> Должность совестного судьи, согласно проекту, не могла быть совместима ни с какими прочими обязанностями. С другой стороны, «он может, однако ж, быть избран в Представители и тогда, по возвращении своем, вступает опять в прежнюю должность. Совестный Судья, отлучившийся более, нежели на год по своим делам, теряет свое место».<sup>2</sup> Могли они лишиться своего места и в том случае, если использовали свою должность в коррупционных целях: «Совестные Судьи не пользуются от жителей ни столом, ни подводами, ни деньгами и подвергаются за нарушение сего лишения своего места».<sup>3</sup>

После своего избрания совестный судья не имел права менять своего места жительства, но, с другой стороны, он и не обязан был жить в уездном городе. «Он обязан только объявить по Уезду, что он имеет свое пребывание в таком-то месте и ... принимает жалобы по таким-то дням в неделю и в такие-то часы. Объявление сие выставляется на Площадах Уездного Города и значительнейших местечек Уезда».<sup>4</sup>

Все совестные судьи были равны между собой. Поэтому «всякий с своею жалобой имеет право идти к тому из них, к которому имеет более доверенности; но дело, поступившее к одному из них, не может уже быть передано другому, и никто из них не имеет пересуда над решением другого».<sup>5</sup>

Никто в уезде, согласно проекту, не мог быть взят под стражу без предписания совестного судьи, кроме случаев «буйства или насилия», но и в последнем случае представители правоохранительных органов, «захватив буйных, испра-

---

1 Там же. – С. 298.

2 Конституция Никиты Муравьева, написанная его рукою в каземате крепости и представленная при ответах // Дружинин Н.М. Избранные труды: Революционное движение в России в XIX в. – М., 1985. – С. 299. В целом следует признать, что «тюремный» вариант проекта Конституции, написанный Н.М.Муравьевым в заключении в Петропавловской крепости по требованию Следственного комитета, является наиболее завершенным.

3 Там же. – С. 299.

4 Там же. – С. 298.

5 Там же. – С. 298.

шивают у Совестного Судьи предписания о содержании их под стражею, что Совестный Судья обязан немедленно исполнить».<sup>1</sup>

Совестные судьи призваны были рассматривать гражданские тяжбы и незначительные уголовные дела и имели право приговаривать к трехдневным срокам заключения и штрафам, не превышающим размер трехдневного заработка. В судопроизводстве преобладало судоворение. Да и в целом судебный процесс по проекту носил гласный характер и происходил при открытых дверях – все жители, мужчины и женщины, имели право посещать заседания совестного судьи.

Если обе тяжущиеся стороны были удовлетворены решением совестного судьи, «то оное становится окончательным. Никакое третье лицо не вправе опровергать оное».<sup>2</sup> В противном случае можно было подать апелляцию. Апелляции на решения совестных судей подавались съездам совестных судей, которые происходили «каждые три месяца в уездном городе и «в главнейших местечках Уезда...». По сути, съезд совестных судей состоял из всех совестных судей уезда. О заседаниях съезда объявлялось за две недели до его созыва и на него приглашались тысяцкий (исправник), уездный блюститель (прокурор) и уездный докладчик, а также присяжные, адвокаты или стряпчие и свидетели. Кроме того, как в случае с заседанием совестного судьи, все жители «без различия пола» имели право посещать заседания съезда совестных судей.

Для того чтобы решение съезда совестных судей было законным, на заседании необходимо было присутствие не менее пяти совестных судей, при этом совестный судья, решение которого обжаловалось, не мог входить в состав судей и, следовательно, не имел права голоса, но он обязан был присутствовать на съезде для объяснения причин, «на которых он основал свое решение».<sup>3</sup>

Таким образом, очевидно, что в совестных судьях, которые в соответствии с проектом Н.М.Муравьева единолично рассматривали большинство дел, отчетливо проявился будущий мировой судья, а в съезде совестных судей – виделся прообраз будущего съезда мировых судей.

Подобной точки зрения придерживались и другие исследователи. Так, в частности, В.И.Семевский, а вслед за ним Р.Х.Яхин считали, что совестные суды по Конституции Н.М.Муравьева содержали черты будущих мировых судов по Судебным уставам 20 ноября 1864 г.<sup>4</sup> Однако, по мнению Б.В.Виленского, «с этим едва ли можно согласиться, так как единственное их сходство заключалось в том, что они суды нижестоящие, находятся в уездах и съезды их являются апелляционной инстанцией. Все же остальное: порядок избрания, компе-

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 299.

<sup>2</sup> Там же. – С. 299.

<sup>3</sup> Там же. – С. 299.

<sup>4</sup> Семевский В.И. *Вопрос о преобразовании государственного строя в России в XVII и первой четверти XIX в.* // «Былое». – 1906. – № 2. – С. 109; Яхин Р.Х. *Политические и правовые взгляды декабристов Северного общества.* – Казань, 1964. – С. 144.



тенция, подсудность и проч.- настолько различны, что нет оснований к такому предположению».<sup>1</sup>

В целом, на наш взгляд, можно вполне согласиться с мнением Г.В.Гриненко, утверждающего, что предложения Н.М.Муравьева по судоустройству, в том числе и относительно мирового суда, были во многом востребованы при подготовке судебной реформы 1864 г.<sup>2</sup>

*Илюхина Е.А. к.ю.н., доцент  
Московский областной институт управления и права*

## **Проблемы правового регулирования полномочий местного самоуправления**

Деятельность органов местного самоуправления основана на полномочиях муниципальных органов власти, вытекающих из решения вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. При осуществлении правового регулирования полномочий должны учитываться различные обстоятельства. К ним относятся не только социальные факторы, такие как местные исторические, культурные и иные традиции, но также экономические и правовые факторы, вытекающие из природы местной власти.

К проблемам правового регулирования полномочий органов местного самоуправления можно отнести недостаточно четкое определение системы принципов правового регулирования полномочий, неразработанность института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, наступающей в случае ненадлежащего исполнения возложенных полномочий, и некоторые другие. Правовое регулирование полномочий должно соответствовать современному уровню правового обеспечения деятельности муниципальных органов власти, в связи с чем необходимо выявлять существующие проблемы и разрешать возникающие противоречия.

Одной из проблем правового регулирования полномочий является возникающее противоречие между принципом самостоятельности в деятельности органов муниципальной власти и закреплением собственных полномочий органов местного самоуправления на государственном уровне. Так, к собственным полномочиям, закрепленным Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон) в ст. 17, относят следующие полномочия местного самоуправления по решению вопросов местного значения: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений

<sup>1</sup> Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969. – С. 86.

<sup>2</sup> Антология мировой правовой мысли. В 5 т. – Т. IV. Россия XI – XIX вв. / Нац. обществ.-науч. фонд; Руководитель науч. проекта Г.Ю. Семигин. – М., 1999. – С. 487. Подобной точки зрения придерживается и С.В. Лонская: Лонская С.В. Мировая юстиция в России: Монография. – Калининград, 2000. – С. 37.

и дополнений, издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа и др. Анализ правового закрепления собственных полномочий показывает, что порядок осуществления некоторых таких полномочий устанавливается на федеральном уровне, несмотря на то, что полномочия относятся к собственным и должны осуществляться самостоятельно. Так, например, международная и внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с федеральными законами, организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти производится в порядке, установленном Правительством РФ.

Таким образом, государство, с одной стороны, обеспечивает единство подхода к правовому регулированию собственных полномочий органов местного самоуправления, но, с другой стороны, устанавливая порядок реализации таких полномочий на государственном уровне, ограничивает самостоятельность принятия решений при реализации собственных полномочий.

К проблеме можно отнести недостаточно четкое определение системы принципов правового регулирования полномочий. Так, в Законе (ст. 18) закреплены принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления. Выделены три главных принципа, действующие при установлении таких полномочий: принцип стабильности, принцип финансовых обязательств и принцип эффективности. Однако отсутствует строгое лингвистическое обозначение названных принципов, и их приходится выявлять лишь по смыслу, который законодатель вкладывает в процессе нормативного закрепления.

Принцип стабильности означает определенное постоянство собственных полномочий, закрепленных в законодательстве. Следует отметить, что указанная статья Закона в части первой закрепляет неизменность перечня вопросов местного значения. Представляется, что такое правило относится также и к полномочиям. Принцип финансовых обязательств связан с самостоятельностью финансирования и означает, что все финансовые обязательства, возникающие при решении вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов, т. е. за счет собственных средств. Часть 3 ст. 18 Закона уточняет, что федеральные законы и законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов. Надо полагать, что речь идет о расходах на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления, финансируемых из местных бюджетов.

Можно рассматривать как принцип оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления. Оценка эффективности деятельности тес-

но связана с методом поощрения. Так, с целью содействия или поощрения достижения высоких результатов нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта РФ либо руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ может быть предусмотрено выделение за счет средств бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям. Данное обстоятельство можно более четко закрепить в законодательстве и определить как принцип поощрения, действующий при реализации полномочий.

В случае если федеральные органы власти или органы власти субъектов РФ передают часть своих полномочий органам местного самоуправления, то речь идет о делегированных полномочиях. К такому виду полномочий органов местного самоуправления относят отдельные государственные полномочия. Согласно определению в Законе (ст. 19) отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным Законом к вопросам местного значения. Перечень таких полномочий весьма широк и не ограничен рамками специального законодательства. При этом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями имеет некоторые особенности, закрепленные в специальных нормах. Реализация отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления выполняется при соблюдении определенных условий. При этом законодательство не всегда определено закрепляет условия и порядок реализации полномочий.

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления затрагивает нормы бюджетного законодательства, поскольку реализация делегированных полномочий связана с бюджетными затратами муниципальных образований. С одной стороны, финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Субвенция представляет собой строго целевое предоставление денежных средств местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. С другой стороны, следует отметить, что органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, если это предусмотрено уставом муниципального образования.

Одним из необходимых условий правового регулирования полномочий органов местного самоуправления является законодательное закрепление контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Контроль за их исполнением является сложным и многоэтапным процессом и требует детального правового регулирования. Для

этого исполнительные органы государственной власти как федерального, так и регионального уровня имеют право издавать правовые управленческие акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и осуществлять контроль за их исполнением.

Контрольные функции за осуществлением возложенных государственных полномочий связаны с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Для органов местного самоуправления надлежащее исполнение возложенных на них отдельных государственных полномочий является обязательным. При этом Закон устанавливает общий предел ответственности. Так, органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. В целом законодательство не содержит специальных оснований наступления ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий. В Законе (ч. 3 ст. 21) лишь сказано о том, что в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения. Представляется, привлечение к ответственности осуществляется на основании норм уголовного, административного, гражданского и иного законодательства. Правовое регулирование ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий должно регулироваться законодательством, устанавливающим такие полномочия, как это предусмотрено, например, в бюджетном или налоговом законодательстве.

Следовательно, решение обозначенных проблем правового регулирования полномочий органов местного самоуправления целесообразно решать комплексно путем принятия нормативно-правового акта в форме закона, поскольку вопросы полномочий являются основополагающими в работе органов муниципальной власти и в конечном итоге влияют на эффективность деятельности местного самоуправления, что существенно отражается на качестве жизни населения.

*Имаева Д.Р.  
Институт права БашГУ*

### **Атмосферный воздух как объект правовой охраны**

Необходимо для начала дать характеристику терминов применяемых в теории и практике при решении задач охраны атмосферного воздуха.

Законодательное определение: «Атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений».<sup>1</sup> При рассмотрении охраны атмосферного воздуха с экологической точки зрения необходимо согласиться с законодателем и использовать именно этот термин.

В науке применяют различные термины, наряду с термином «атмосферный воздух», встречается и понятие «атмосфера», «воздушное пространство», которые должны характеризовать один объект. Существуют различные подходы к проблеме разделения данных терминов.

М.М.Бринчук использует термин «атмосфера» в качестве родового понятия и выделяет два основных ее элемента: атмосферу как пространство вокруг Земли и атмосферу как смесь газов, пыли, паров воды и других веществ, заполняющих это пространство.<sup>2</sup> Атмосфера как пространство вокруг Земли является неизменной и в этом случае воздушное пространство выступает как элемент территории, согласно ст. 67 Конституции РФ. А атмосфера как смесь газов, пыли, паров воды и других веществ, заполняющих это пространство, находится в постоянном движении, и состав ее меняется – это атмосферный воздух.

По мнению Л.Н.Мороз и Т.Г.Шатровой атмосферный воздух является неизменной, относительно чистой субстанцией, выступающей проводником загрязняющих веществ в атмосферу.<sup>3</sup> По их мнению, более правильным будет применение собирательной дефиниции «атмосфера» как совокупности веществ самого атмосферного воздуха и иных веществ. Атмосферный воздух как необходимый элемент существования всего живого на Земле является наиболее ценной составной частью окружающей среды для экологического права, а атмосфера выступает пространственной формой для его размещения.

По законодательству, действующему на данный момент, атмосферный воздух не является объектом права собственности. Но ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ вводит понятие государственного управления в области охраны атмосферного воздуха. В этом федеральном законе используются те же рычаги и способы, используемые в государственном управлении в области охраны вод, лесов, животного мира и т. д. Правовые принципы и юридические конструкции используемые при организации государственного управления в области охраны других объектов природы составляют содержание государственного управления и в области охраны атмосферы Земли. Без признания права государственной собственности на атмосферу Земли трудно объяснить природу государственного управления в области охраны атмосферного воздуха, но в науке этот вопрос неоднозначен. М.М.Бринчук

1 Статья 1 ФЗ РФ «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ.

2 Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. – М.: Наука, 1985. – С. 49.

3 Мороз Л.Н., Шатрова Т.Г. К вопросу о праве пользования атмосферным пространством // Государство и право. – 1995. – № 5. – С. 77.

отмечает, что основным способом индивидуализации земли, вод является установление границ на местности, т. е. возможность их физического обособления.<sup>1</sup> Этот способ неприменим к атмосферному воздуху. Однако атмосферный воздух можно обособить. Квотирование выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, ограничение по территории размещения таких выбросов – это и есть обособление атмосферного воздуха, который находится над определенной территорией и обладает качественными характеристиками, отделяющими его от атмосферного воздуха находящегося над другими территориями. Это обособление не является основанием для установления на него права собственности.

Существуют и противоположные точки зрения по данному вопросу. Ф.М.Раянов считает, что атмосферный воздух может быть объектом права собственности, так как по его поводу между людьми возникают общественные отношения.<sup>2</sup> Однако законодатель пока не закрепляет право собственности на атмосферный воздух.

Атмосферный воздух обладает способностью свободно перемещаться в пределах околоземного пространства, самое главное то, что атмосферный воздух – это условие существования людей и многих живых организмов на нашей планете. Присвоение атмосферного воздуха путем распространения права собственности на него, как составную часть окружающей среды, может разрушить это условие. Таким образом, правовая охрана атмосферного воздуха как сфера деятельности органов государственной власти РФ, ее субъектов, органов местного самоуправления и иных уполномоченных на то лиц, включает систему мер организационно-правового, финансового и технического характера, осуществляемых в целях предупреждения и ликвидации загрязнения атмосферного воздуха, поддержания и сохранения естественного состава атмосферного воздуха для предотвращения его вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду.

Правовая охрана атмосферной среды должна осуществляться в комплексе, необходима разработка и принятие целевых федеральных, на уровне субъектов, муниципальных программ, направленных на организационное обеспечение требований правовых норм. Такие программы сегодня разрабатываются, но еще не на всех уровнях и с недостаточной увязкой с конкретными требованиями правовых норм и финансированием.

Органы государственной власти реализуют меры организационно-правового характера, которые направлены на охрану атмосферного воздуха, в рамках государственного управления в данной сфере. Планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение, наблюдение за исполнением нормативных актов и законных требований, проведение государственного кон-

---

<sup>1</sup> Бринчук М.М. *Правовая охрана атмосферного воздуха*. – М.: Наука, 1985. – С. 51.

<sup>2</sup> Раянов Ф.М. *Правовая конструкция охраны природных объектов в СССР. // Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности*. – Уфа, 1984. – С. 20–23.

троля и другие – это круг мероприятий государственного управления в области охраны атмосферного воздуха.

Государственный контроль будет более эффективным, если его не только усилить, но и дополнить сбалансированными мерами экономического стимулирования. Таким образом, атмосферный воздух является самостоятельным объектом правового регулирования, и именно государственный контроль стоит рассматривать, как наиболее эффективное средство борьбы с его загрязнением и одну из важнейших функций управления в области охраны атмосферного воздуха.

*Ишмаков Э.Х.  
Институт права БашГУ*

### **Правовое регулирование разграничения права государственной и муниципальной собственности**

Государственная собственность представлена на двух уровнях: федеральная собственность (принадлежит России в целом) и собственность субъекта РФ, источником образования которой являются передаваемые из разряда федеральной государственной собственности объекты, а также выделенные по степени ответственности из категории муниципальной. Собственность субъекта РФ призвана удовлетворять интересы, характеризующие развитие соответствующего региона.

Что касается муниципальной собственности, то отделение ее от государственной привело к юридическому оформлению как формы собственности наряду с государственной и частной. Однако процесс разграничения институтов публичной собственности ещё не получил завершения. По поводу практического разграничения собственности продолжаются дискуссии и споры. Это создает конфликтные ситуации между федеральными органами власти и властными структурами субъектов РФ, а также между последними и муниципальными образованиями.

Процесс разграничения институтов публичной собственности должен проходить с учетом единых принципов: соответствия разграничения государственного и муниципального имущества установленному законодательством РФ разграничению полномочий по решению вопросов государственного и местного значения между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями; целевого характера использования имущества, необходимого для осуществления возложенных на органы государственной власти и местного самоуправления полномочий; оптимального использования объектов государственного и муниципального имущества, исходя из их назначения; равенства прав РФ, субъектов РФ и муниципальных образований

при осуществлении разграничения государственного и муниципального имущества; соблюдения условий гласности и прозрачности проводимых процедур при разграничении объектов собственности; подотчетности и подконтрольности всех участников процесса разграничения.

Круг субъектов муниципальной собственности, в отличие от государственной, определен недостаточно четко. Статья 130 Конституции РФ перечисляет лишь полномочия собственника муниципального образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не называет население субъектом права собственности. Таким образом, если бы в законе было конкретное указание на то, что собственником муниципального имущества является население соответствующего муниципального образования, то у населения появились бы законные основания для реализации права муниципальной собственности. Однако следует взять во внимание триаду вещного права.

Поскольку процесс разграничения собственности у нас в стране до настоящего времени не завершен, регулирование данного процесса, опирающегося лишь на подзаконные акты, является недостаточно эффективным. При определении критериев разграничения государственной и муниципальной собственности следует исходить из перечня вопросов государственного значения и вопросов местного значения. К федеральной собственности должно относиться имущество, необходимое для осуществления публично-властных полномочий (к такому имуществу должны относиться не только здания, в которых размещены органы власти, но и иные объекты – земельные участки, линии связи, оргтехника и т. д.); для обеспечения стабильности экономической системы государства (стратегический запас, энергоносителей и т. д.); для выполнения социальных функций государства (государство вынуждено иметь в собственности необходимую для поддержания социальной стабильности инфраструктуру – приюты, детские сады, школы, больницы, некоторые объекты ЖКХ и т. д.).

Собственность субъекта РФ строится по подобию федеральной собственности, но в рамках своего региона. В собственности субъекта РФ может находиться имущество, необходимое ему для реализации его полномочий, закрепленных нормативными актами.

Что касается муниципальной собственности, то ее формальный критерий определяется территориальной привязкой, т. е. речь идет о собственности конкретного, определенного региона, а еще точнее – живущего на его территории населения. К муниципальной собственности должны быть отнесены те объекты, которые необходимы для реализации публичных функций на местном уровне. Кроме того, муниципальная собственность должна выступать средством социальной защиты населения муниципального образования, она должна обеспечивать определенные социальные потребности людей и способствовать достойному существованию отдельных, слабо защищенных слоев населения.



Муниципальная собственность призвана обеспечивать интересы населения, проживающего на территории городского или сельского поселения либо иного муниципального образования. Поэтому совершенствование действующего законодательства в области управления муниципальной собственностью и его соблюдение будут способствовать снижению издержек, связанных с некомпетентностью должностных лиц в данной области правовых отношений.

*Ишмуратова Л.Х.  
Институт права БашГУ*

### **Классификация природоохранных полномочий органов местного самоуправления**

Природоохранные полномочия органов местного самоуправления представляют собой определяемую федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования и договорами совокупность прав и обязанностей этих органов по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и восстановление окружающей природной среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на эту среду и ликвидацию последствий такого рода деятельности.

Классификацию природоохранных полномочий органов местного самоуправления можно проводить по различным основаниям. Так, например, Ю.С.Шемшученко классифицировал экологические полномочия местных Советов по объекту охраны на три группы. К первой из них относятся права и обязанности этих органов по охране окружающей природной среды как комплексного объекта; ко второй – права и обязанности по охране и рациональному использованию земли, ее недр, вод, атмосферного воздуха, лесов и животного мира; к третьей – права и обязанности по охране заповедных и иных особо охраняемых природных территорий и объектов.<sup>1</sup>

На наш взгляд, в настоящее время классификация природоохранных полномочий органов местного самоуправления выглядит следующим образом. Во-первых, по видам нормативных правовых актов можно выделить полномочия по охране окружающей среды, определяемые законами и иными нормативными правовыми актами РФ, ее субъектов, а также закрепляемые в нормативных правовых актах муниципальных образований. Во-вторых, по видам муниципальных органов власти можно выделить полномочия представительных органов, исполнительных органов и главы муниципального образования, а также полномочия органов местного самоуправления специальной компетенции. В силу различия структур органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании существует свой набор таких органов.

---

<sup>1</sup> Шемшученко Ю.С. *Местные Советы и охрана окружающей среды.* – М., 1987. – С. 15.

Распределение полномочий между этими органами также индивидуально. В-третьих, по порядку закрепления полномочия органов местного самоуправления в природоохранной сфере можно разделить на собственные полномочия, государственные полномочия, которые переданы путем делегирования или наделения, а также полномочия, возникшие в результате заключения специальных договоров. При закреплении за органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в законодательстве субъектов РФ в ряде случаев отсутствуют нормы, закрепляющие необходимость финансирования соответствующих полномочий. В-четвертых, по своему характеру экологические полномочия органов местного самоуправления можно разделить на общие и специальные. Общие полномочия определяются правовыми актами трех видов: а) Конституцией РФ и конституциями (уставами) ее субъектов; б) законами РФ и ее субъектов о местном самоуправлении; в) уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований. Особенность общих полномочий в том, что они могут реализовываться не только в природоохранной деятельности муниципальных органов, но и применительно к иным сферам деятельности (управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета и т. д.). Некоторые из перечисленных правомочий органов местного самоуправления, являясь общими, часто могут выступать одновременно условием и средством реализации специальных природоохранных полномочий. Таковым является, например, универсальное право принятия правовых актов.

Общие полномочия муниципальных органов конкретизируются в перечне специальных экологических полномочий непосредственно в процессе осуществления природоохранной деятельности. Специальные полномочия фиксируются как законодательством о местном самоуправлении, так и законодательством об охране окружающей природной среды, об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира, о земле, о недрах, лесным, водным законодательством. В-пятых, по предмету природоохранной деятельности органов местного самоуправления, их полномочия можно разделить на четыре группы. В первую включаются полномочия по охране окружающей природной среды в целом (как комплексного объекта). Во вторую – по охране отдельных видов природных объектов. Третья группа включает полномочия по созданию особо охраняемых природных территорий и объектов местного значения. Четвертая группа включает полномочия по охране окружающей природной среды при осуществлении различных видов деятельности (в сельском хозяйстве, градостроительстве, при обращении с бытовыми отходами и т. д.). Органы местного самоуправления могут участвовать в земельных отношениях в двух качествах: как регуляторы земельных отношений в отношении земель, находящихся под их юрисдикцией на их территории (в этих случаях их акты имеют властный, административный характер), и как собственники земель, находящихся в их владении, пользовании и распоряжении (в этом слу-

чае они действуют на равных началах с иными участниками земельных отношений – физическими и юридическими лицами). В последнем случае на органы местного самоуправления как собственника земельных участков налагаются обязанности по организации рационального использования и охраны земель.

Таким образом, законодательство РФ и ее субъектов создало определенную правовую базу для участия органов местного самоуправления в реализации задач по охране окружающей среды. Федеральные законы закрепляют общие положения о полномочиях муниципальных органов в этой сфере, региональные законы либо дублируют эти положения, либо стараются конкретизировать их применительно к природно-климатическим условиям региона.

*Кагарманов Р.Ф.  
Институт права БашГУ*

### **К вопросу о правовой природе местного самоуправления**

Одним из основных институтов, рассматриваемых теоретиками муниципального права, является институт правового статуса муниципального служащего. Необходимо отметить, что в определении понятий «муниципальный служащий» и «государственный служащий» существует много общих черт. В настоящей статье автор предпримет попытку определить природу публичной власти осуществляемой муниципальными служащими, а также публичность их статуса.

Несмотря на почти двадцатилетнюю историю существования института местного самоуправления в РФ и установленный Конституцией РФ 1993 г. статус местного самоуправления как самостоятельной формы народовластия, до сих пор, как среди теоретиков, так и практиков муниципального права наблюдаются довольно широкие дискуссии по вопросу о роли и месте местного самоуправления в системе общественных отношений.

Ряд авторов (М.А.Краснов, Н.В.Постовой, И.П.Бачило), не отрицая общественную полезность и демократическую сущность местного самоуправления, заняли позицию непринятия местного самоуправления как особого рода власти, полагая, что, разграничивая в теории сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций. По их мнению, государственная теория самоуправления, предполагающая, что местное самоуправление есть часть государственного управления как единого целого, исключает коллизии между обществом и государством. Сторонники же дуалистического подхода, напротив, утверждают, что самоуправление гармонично сочетается в себе два начала: с одной стороны, государственный тип самоуправления, а с другой – общественное самоуправление.

Однако, положения Конституции РФ указывают, что местное самоуправление – самостоятельная форма народовластия и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, местное самоуправление не может быть государственным, а органы местного самоуправления и муниципальные служащие не могут осуществлять государственную власть.

Непременным условием для самостоятельности системы местного самоуправления является также наличие у нее своей собственной сферы проявления. Как известно, сфера государственного проявления выражается в правовых нормах. Это значит, что местное самоуправление должно иметь в рамках правовых норм, установленных государством, свою собственную нишу, заполняемую в режиме саморегулирования.

Для идентификации властных полномочий органов местного самоуправления, а вместе с тем и муниципальных служащих согласно перечню предметов ведения местного самоуправления, определенному в ст. 6 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», целесообразно выделить следующие критерии: вопросы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления, должны касаться, прежде всего, интересов населения соответствующей административно – территориальной единицы; решаемые органами местного самоуправления вопросы должны составлять необходимый компонент повседневной жизни населения (жилье, городской транспорт, коммунальное обслуживание и т. п.); решение данных вопросов может быть осуществлено исключительно по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы; реализация стоящих перед органами местного самоуправления задач с неизменностью требует подключения общественного компонента в виде органов территориального общественного самоуправления и других общественных формирований населения; немаловажным фактором при отнесении тех или иных вопросов к ведению муниципальных органов власти является также способность населения проконтролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этих вопросов.

Существуют и общие участки работы государства и муниципалитетов, где разграничение возможно не по предметам ведения, а по инструментам, которые используют при решении общих задач государственные и муниципальные органы власти. Так, например, охрана общественного порядка – это общая задача. Несмотря на вышеуказанные обстоятельства, я считаю, что необходимость пересмотра Конституции РФ в части самостоятельности местного самоуправления как института власти все же отсутствует. Признаваемое в качестве формы народовластия местное самоуправление уже пустило свои корни в общественное сознание и заняло свое достойное место в строящемся демократическом обществе.

Однако необходимо совершенствование законодательства о муниципальной службе, статусе муниципального служащего для более четкого определения природы власти, осуществляемой местным самоуправлением. Таким образом, местное самоуправление имеет самостоятельность, независимость от государства, и, исходя из этого власть, осуществляемая органами местного самоуправления обладает определенной спецификой.

*Казакбаева Г.С.  
Институт права БашГУ*

### **Депутатский запрос как форма контроля**

Депутатский запрос – это обращенное к определенным органам или должностным лицам мотивированное предложение депутата предоставить информацию по тому или иному вопросу, находящемуся в компетенции представительного органа, в который входит депутат.

Институт депутатского запроса возникло давно. Это право распространялось не только на депутатов, но и на должностных лиц. После того как исследуемый институт возник, власти решили его законодательно закрепить. В связи с этим возникают противоречия между практикой применения депутатского запроса и теорией.

В советские годы по этой теме писалось достаточно много работ, наверное, потому что тогда это было совсем новым институтом для России. Но сейчас этот вопрос практически не исследуется. В результате чего возникают различные проблемы, связанные с применением этого института.

Институт депутатского запроса не был предусмотрен в ныне действующей Конституции, но парламентарии, считая его традиционным элементом парламентаризма, включили право депутата обращаться с соответствующим запросом к ряду государственных органов, а также к Генеральному прокурору РФ.

Характерной чертой всех первых законодательных актов о запросе является то, что в них не только говорилось о праве запроса, но и основной упор делался на обязанность запрашиваемых дать ответ, причем в кратчайший срок. В Наказе Конституции 1917 г. предусматривалось, что ответы должны быть даны немедленно, в Наказе 1918 г. – на ближайшем заседании, в Наказе 1919 г. – на следующем заседании. Право запроса применялось и в центральных исполнительных комитетах союзных республик.<sup>1</sup>

В науке советского государственного права впервые о праве запроса депутатов местных Советов высказался В.Ф. Коток: «Полнота участия депутата в работе сессии гарантируется признанием за ним... права запроса, то есть истребования отчета и информации у любого исполнительного и распоряди-

---

<sup>1</sup> История Советской Конституции. 1917–1956 гг.

тельного органов Совета».<sup>1</sup> Как видно из приведенного высказывания, В.Ф.Коток уже в 1946 г. признавал право запроса за депутатами местных Советов и рассматривал его как Форму контроля. Данная точка зрения была поддержана и развита Л.Г.Мареевой, А.В.Лужиным, В.С.Основиным, Н.Т.Савенковым, Н.А.Кудиновым и другими авторами. Вышеназванные государствоведы, обобщая и анализируя практику депутатских запросов в местных Советах, внесли целый ряд ценных предложений, которые были учтены при разработке положений о местных Советах.

Право запроса депутатов местных Советов впервые было «узаконено» в 1957–1959 гг., когда в союзных республиках были приняты Положения о сельских, поселковых, районных, городских, областных Советах. Однако в данном отношении Положения не внесли чего-то принципиально нового в практику работы местных Советов, а только законодательно закрепили то, что давно существовало, санкционировали сложившиеся обычаи. Практика опередила закон, закон закрепил сложившуюся практику.

В настоящее время значение депутатского запроса заключается в том, что обращение в государственные органы по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, требует обязательного ответа, и депутат не только получает информацию, необходимую ему для работы, но и защищает интересы избирателей, по инициативе которых делаются многие запросы. К тому же, депутатские запросы являются важнейшим и чрезвычайно эффективным инструментом, обеспечивающим гласность в осуществлении государственной власти. Депутатский запрос предназначен для привлечения внимания к значимым проблемам и общественным задачам, таким как: произвол местных властей, завышение тарифов, недружественные действия конкурентов, преднамеренное банкротство и т. д. Целью запроса является получение обстоятельных разъяснений по существу проблемы. Запросы депутатов обычно касаются актуальных проблем, имеющих большое значение для Федерации в целом, а также для ее субъектов.

Характерной чертой развития института депутатского запроса является его постоянное совершенствование. Проследивая развитие права запроса депутата в нашей стране, нельзя не заметить то, как законодатель шаг за шагом стремится снять все препятствия на пути его использования, добивается создания наиболее благоприятных условий для беспрепятственного осуществления депутатами этого важного права. Вместе с тем, следует отметить, что в ходе практического осуществления правовых норм, регулирующих право запроса, устанавливается некоторое несоответствие их отдельных положений практике широкого обсуждения запросов. Несоответствия и неточности объясняются, во-первых, не совсем удачной редакцией ряда правовых актов, во-вторых, отсутствием достаточного практического опыта к моменту их разработки.

---

<sup>1</sup> Коток В.Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время / В. Ф. Коток // Советское государство и право. 1946.

В юридической литературе в отношении регламентации депутатского запроса высказывается следующее мнение: «К сожалению, в России отсутствует достаточно подробное законодательное регулирование всех процедур, связанных с подготовкой, подачей запросов и, в дальнейшем, с работой по запросам».<sup>1</sup>

Существует необходимость улучшить процедуру прохождения запросов. Некоторые депутаты пользуются особым статусом депутатского запроса для получения оперативной и приватной информации о работе органов власти и бизнеса, а также используют его как средство борьбы со своими противниками. Актуальной проблемой является коррупция в депутатской среде. Другой проблемой является формальный во многих случаях подход к рассмотрению запросов. Ответы на запросы зачастую неполны и неконкретны. А запрос депутата должен быть четко и грамотно сформулирован, логически выдержан. Иногда поступивший ответ написан лицом, чьи действия или бездействие предполагалось сделать объектом анализа в ходе рассмотрения запроса.<sup>2</sup>

Недостаточно разработан и вопрос о последствиях запроса. Существующее определение понятия депутатского запроса имеет недостаток, заключающийся в том, что в нем отсутствует прямое указание на последствия запроса для должностных лиц, которым он адресован. Сама практика подобных запросов показывает что, никаких реальных последствий подобные обращения, как правило, не имеют.

Рассмотрение существенных элементов депутатского запроса, позволяет подчеркнуть, что обозначенная область теоретических изысканий является малоисследованной и требует научной разработки, поскольку необходимость решения указанных выше проблем данного вида контроля востребована практикой.

*Кантимеров Р.Г.  
Институт права БашГУ*

### **Конституциональная ответственность должностных лиц органов местного самоуправления**

Российское законодательство предусматривает такой достаточно новый вид юридической ответственности как конституциональная. Установление этого вида ответственности связано с потребностями решения важнейшей задачи обеспечения единообразного законодательного регулирования различных общественных отношений в пределах всего государства, что служит фактором укрепления российской федеративной государственности. Значение конститу-

---

<sup>1</sup> Парламентское право России. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2003.

<sup>2</sup> Парламентское право России. / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М., 2000.

циональной ответственности возрастает в связи с частым принятием нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, нарушающих принцип соответствия принимаемых актов Конституции РФ, законам и другим нормативным правовым актам. Такая практика является довольно распространенной в течение всего периода развития современного Российского государства.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования и государством в соответствии с законом. В науке встает вопрос о выделении такого вида ответственности как муниципально-правовая, отграниченная от конституционной по субъектному составу. Например Е.С.Шугрина приводит разграничение между конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственностью по следующим основаниям: конституционно-правовая ответственность, по ее мнению, является ответственностью за ненадлежащее осуществление государственной власти, а муниципально-правовая ответственность – за ненадлежащее осуществление муниципальной власти.<sup>1</sup>

И все же более точным представляется понимание конституционной ответственности как ответственности за ненадлежащее осуществление любой публичной власти. Конституционная ответственность наступает в случае принятия нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования.

Органы и должностные лица местного самоуправления, принявшие (издавшие) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим законодательству РФ, субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу. В случае если ими не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими законодательству и при этом повлекли признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности. В случае если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то высшее должностное лицо субъекта РФ в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения судебного решения, вносит в законодательный орган

---

1 Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М., 2004. – С. 295–296.



субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления распускается законом субъекта РФ либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Отрешение главы муниципального образования от должности и одновременное назначение новых выборов (если он избирался населением муниципального образования) осуществляются указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен уставом муниципального образования.

Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в соответствующий суд (Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа) либо Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования закона, указа (постановления). Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, Верховный Суд РФ должны рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

*Каримов И.Х.  
Институт права БашГУ*

### **О некоторых итогах муниципальной реформы на примере Ишимбайского муниципального района Республики Башкортостан**

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Конституция РФ. – М., 2009. – С. 29.

В России, с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, с 2003 г. начался новый этап преобразований. Сегодня процесс реформирования системы местного самоуправления вступил в решающую стадию: с 2009 г. данный Закон действует во всех субъектах РФ без исключения. В Республике Башкортостан он действует с 2006 г.

В данной работе мы постараемся подвести итоги муниципальной реформы в экономической сфере на примере муниципального района Ишимбайский район, сделать анализ достижений и комплекса возникших проблем.

В результате проводимой реформы каждый уровень бюджета наделен собственными, законодательно закрепленными доходными и расходными полномочиями. Четко прописаны вопросы, которые закрепляются за муниципальным районом, городским и сельскими поселениями. В связи с этим формирование экономических основ местного самоуправления является одной из важнейших стадий реформы. На данном этапе проделаны следующие мероприятия: созданы правовые основы для регулирования системы межбюджетных отношений между муниципальными образованиями; органы местного самоуправления были наделены отдельными государственными полномочиями; разработаны положения о порядке проведения реестра расходных обязательств; разграничено имущество в соответствии с новыми предметами ведения и полномочиями; приняты меры по обеспечению муниципального финансового контроля; произведено методологическое и кадровое обеспечение органов местного самоуправления.

Самой острой проблемой для муниципальных образований является нехватка муниципальных финансов и несбалансированность местных бюджетов. По увеличению доходной части бюджета еще имеется огромный незадействованный ресурсный потенциал. Вместе с тем, действующее законодательство не позволяет обеспечить самостоятельность местных бюджетов.

К примеру, согласно ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района относится «дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения...».<sup>1</sup> Но его исполнение за счет средств местного бюджета не представляется возможным, поскольку бюджет муниципального района Ишимбайский район является недостаточным и дефицитным. В 2009 г. на содержание и ремонт дорог местного значения было выделено всего 8,7 млн. руб., в т. ч. из бюджета Республики Башкортостан на условиях софинансирования 8,4 млн. руб. и за счет средств местного бюджета всего лишь 303 тыс. руб.

Согласно ст. 49 Федерального закона № 131-ФЗ, экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собст-

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2010 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».* – М., 2010. – С. 16.

венности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.<sup>1</sup>

Балансовая стоимость всего муниципального имущества муниципального района Ишимбайский район составляет 2638,4 млн. руб., в т. ч. стоимость имущества находящегося в хозяйственном ведении у муниципальных предприятий – 317,2 млн. руб., стоимость имущества, переданного в оперативное управление муниципальных учреждениям – 1392 млн. руб., стоимость муниципальной казны – 922,2 млн. руб., стоимость муниципальной доли в хозяйственных обществах составляет 6,7 млн. руб.

С учетом безвозмездных поступлений доходы консолидированного бюджета муниципального района Ишимбайский район за 11 мес. 2009 г. составили 1027,3 млн. руб. Налоговые и неналоговые доходы составили 344, 8 млн. руб.<sup>2</sup> То есть безвозмездные поступления составляют значительную часть консолидированного бюджета. Таким образом, консолидированный бюджет муниципального района Ишимбайский район всецело зависит от безвозмездных государственных поступлений, что в дальнейшем может привести к синдрому хронической дотационности. Для того чтобы избежать этого, необходимо увеличивать экономическую самостоятельность муниципальных образований, улучшать управление имеющимися ресурсами. Также необходимо отметить, что осуществление в полном объеме переданных муниципальным образованиям полномочий, в настоящее время требует финансирования на несколько порядков больше.

*Карпунина В.В.*

*Воронежский институт ФЦИН РФ, Липецкий филиал*

### **Элементы правовой антикультуры в механизме поднормативного регулирования**

Механизм поднормативного регулирования представляет собой своеобразную имеющую правообеспечительный характер функциональную систему. Создание необходимых юридических условий и предпосылок для реализации прав и обязанностей предполагает поднормативное регулирование. В его процессе устанавливаются конкретная мера субъективных прав и обязан

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2010 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". – М., 2010. – С. 52.

<sup>2</sup> Отчет об исполнении консолидированного бюджета муниципального района Ишимбайский район за 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ishimbair.ru>.

ностей либо удостоверяется их наличие, лицо наделяется специальным правом или на него возлагается дополнительная юридическая обязанность и т. п.<sup>1</sup>

Как отмечает Э.Р.Чернова, механизм правообеспечения составляют те виды юридической деятельности, в процессе и посредством которых осуществляются поднормативное регулирование и охрана общественных отношений, обеспечивается нормальный процесс реализации правовых норм непосредственными их адресатами.<sup>2</sup>

Считаем, что в механизме поднормативного регулирования элементы правовой антикультуры могут приобретать как идеальную, так и материальную форму выражения. Идеальные формы проявления правовой антикультуры находят свое отражение в деформации правового сознания правоприменителей. Анализ социально-психологического механизма действия права позволяет глубже понять закономерные связи внутренних, психических процессов и состояние правоприменительной практики. Так, отсутствие должной мотивации либо отрицательная мотивация у правоприменителей обуславливает социально-негативные примеры разрешения юридических дел, что в конечном счете приводит к формированию устойчивых стереотипов поведения. Формализм, коррупция, равнодушие, нарушения закона и прав граждан – типичные явления, возникающие в случае деформации правового сознания.

Материальную форму выражения правовая антикультура получает в поведении правоприменителей и его результатах – правоприменительных актах. Следует учитывать, что в правоприменении находят комплексное сочетание самые различные действия. Создавая дополнительные условия для реализации права каким-то субъектом, правоприменительный орган одновременно исполняет свои обязанности, использует свои права и соблюдает все существующие запреты, поскольку правоприменение основано на законе и не может расходиться с каким-либо правовым требованием.<sup>3</sup> Таким образом, правовая антикультура может проявляться как в нарушении запретов, так не исполнении обязанностей либо не использовании предоставляемых юридических возможностей.

Комплексность и всесторонний характер – отличительная черта правовой антикультуры в механизме поднормативного регулирования. Это становится отчетливо видно, если проанализировать правоприменительную деятельность в разрезе ее стадий: установление фактических обстоятельств дела, установление юридической основы дела, решение дела.

Правовая антикультура на стадии установления фактических обстоятельств. Одним из факторов детерминирующих проявления правовой антикультуры выступает несовершенство правовых норм. В современном уголовно-процес-

---

<sup>1</sup> Чернова Э.Р. *Юридическая деятельность в механизме правового регулирования (на примере деятельности органов внутренних дел МВД РФ)*. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Владимир, 2007. – С. 23–24.

<sup>2</sup> Там же. – С. 25.

<sup>3</sup> Лазарев В.В. *Применение советского права*. Издательство Казанского университета. Казань. – 1972. – С. 30.

суальном кодексе отсутствует нормативное закрепление такой цели, как достижение истины. Считаем, что это отрицательно сказывается на эффективности уголовного процесса и выступает своеобразным проявлением правовой антикультуры. Следует согласиться с высказанным в юридической литературе мнением о том, что отказ от принципа установления истины в уголовном процессе, равно как и исключение из УПК РФ принципа всесторонности, полноты и объективности исследования обстоятельств преступления, в свою очередь, подрывает принцип законности в уголовном судопроизводстве.<sup>1</sup>

Отдельные проявления правовой антикультуры могут быть выделены логически исходя из специфики правового регулирования. Право как особый регулятор общественных отношений может способствовать вытеснению нежелательных, социально-опасных образцов поведения, в частности путем установления запретов и ограничений. В анализируемом отношении интересен институт доказывания в уголовном процессе. Требования, предъявляемые к доказательствам – относимость, допустимость, достоверность и достаточность – служат методологическим ориентиром. Считаем, что если процессуальные действия, привели к получению доказательств, не соответствующих указанным требованиям, то они могут рассматриваться как специфическое проявление правовой антикультуры.

На стадии установления юридической основы дела происходит юридическая квалификация – выбор субъектом правоприменения необходимой правовой нормы. Правовая антикультура проявляется, прежде всего, в форме различного рода ошибок. Правоприменительная ошибка, – по мнению Н.Н.Волленко, – есть противоречащий нормам материального или процессуального права и не достигающий истинных целей правового регулирования результат властной деятельности специальных субъектов правоприменения, который квалифицируется в качестве ошибочного в особом акте.<sup>2</sup>

По мнению К.Р.Мурсалимова, правоприменительная ошибка представляет собой результат неправильной властноорганизующей деятельности правоприменителя, противоречащий нормам права, допущенный из-за невыполнения необходимого комплекса условий для достижения истинной цели, который квалифицируется в качестве ошибочного компетентным органом.<sup>3</sup>

Характерными чертами правоприменительной ошибки как проявления правовой антикультуры следует считать во-первых, возникновение различного рода деструктивных, негативных последствий, носящих как юридический, так и общесоциальный характер, а во-вторых, ее непреднамеренный характер, так как ошибка есть прежде всего результат добросовестного заблуждения.

---

<sup>1</sup> Соловьев А.Б. Доказывание в досудебных стадиях уголовного процесса. Научно-практическое пособие. – М., 2002. – С. 18.

<sup>2</sup> Волленко Н.Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды // Советское государство и право. 1981. № 4. – С. 41.

<sup>3</sup> Мурсалимов К.Р. Правоприменительные ошибки. Проблемы теории. Дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2000. – С. 29.

Правовая антикультура на стадии решения юридического дела характеризует дефектность правоприменительных актов. При этом, с точки зрения механизма возникновения следует различать с одной стороны, элементы правовой антикультуры, природа которых носит преимущественно латентный, неочевидный характер, а, с другой, элементы – появление которых относительно «предсказуемо». Во втором случае, речь может идти, об отмене решения суда. К примеру перечень оснований отмены решения суда в первой и кассационной инстанции устанавливается в ст. 369 и 379 УПК РФ. Считаем, что факт отмены решения суда свидетельствует о частичном устранении правовой антикультуры из правовой жизни общества.

В заключении отметим, что предложенное понимание на правовой антикультуры конечно же не лишено недостатков, однако надеемся, что наша позиция будет способствовать активизации дальнейших исследований данной проблематики.

*Ким Е.В. к.ю.н., доцент  
Российская правовая академия Министерства юстиции России  
Брылева В.А.  
Хабаровская Государственная академия экономики и права*

### **Контроль за деятельностью некоммерческих организаций**

Полномочия по осуществлению контроля за деятельностью некоммерческих организаций, филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций возложены на Министерство юстиции РФ и его территориальные. Минюст России исполняет государственную функцию в отношении общероссийских и международных общественных объединений, политических партий, отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, торгово-промышленных палат, созданных на территории нескольких субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций. Территориальные органы исполняют государственную функцию в отношении межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, региональных отделений и других структурных подразделений политических партий, а также иных некоммерческих организаций (за исключением потребительских кооперативов, товариществ собственников жилья, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, органов государственной власти, других государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений).

Основной формой контроля за деятельностью некоммерческих организаций являются проверки, порядок проведения которых определяется Административным регламентом исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержденным Приказом Минюста России от 31.03.2009 г. № 90 (далее – Административный регламент).<sup>1</sup>

Нормы, закрепленные в Административном регламенте, непосредственно соотносятся с нормами Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).<sup>2</sup> В частности, Административный регламент и Закон № 294-ФЗ устанавливают одинаковую периодичность проведения плановых проверок – не чаще чем один раз в 3 года. Однако Закон № 294-ФЗ, по сравнению с Административным регламентом, содержит меньшие сроки, за которые юридическое лицо должно быть уведомлено о начале проверки. Так, о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения.

Некоммерческие организации, по сравнению с коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, находятся в более выгодных условиях, поскольку имеют больший запас времени для подготовки к проверке, в том числе к внеплановой проверке. Некоммерческие организации вправе письменно обжаловать действия или бездействие государственных служащих территориальных органов в Департамент по делам некоммерческих организаций, Департамента по делам некоммерческих организаций – Министру юстиции РФ, его заместителю. По результатам рассмотрения жалобы должностным лицом Минюста России (территориального органа) принимается решение об удовлетворении требований некоммерческой организации либо об отказе в удовлетворении жалобы. Письменный ответ, содержащий результаты рассмотрения жалобы, направляется некоммерческой организации.

Административный регламент ставит некоммерческие организации в более выгодное положение по сравнению с коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, поскольку не устанавливает срок, в который некоммерческая организация может представить свои возражения.

---

<sup>1</sup> *Российская газета.* – 2009. – № 76.

<sup>2</sup> *Собрание законодательства РФ.* – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249; 2010. – N 31. – Ст. 4193.

Планы проверок некоммерческих организаций составляются территориальными органами Минюста России по субъектам самостоятельно и после утверждения размещаются на официальном интернет-сайте территориального органа.

Наиболее типичными нарушениями требований законодательства о контроле за деятельностью некоммерческих организаций: несоблюдение компетенции органов управления некоммерческой организацией; несоблюдение периодичности проведения заседаний органов управления некоммерческой организацией; несоблюдение норм устава некоммерческой организации, устанавливающих сроки полномочий органов управления; неисполнение обязанности общественного объединения ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с ним; неисполнение обязанности представлять в уполномоченный орган обновленные сведения о некоммерческой организации, указанные в п. 1 ст. 5 Федерального закона от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; использование эмблемы, не зарегистрированной в установленном законом порядке; невыполнение благотворительной организацией обязанности представлять в орган, принявший решение о ее государственной регистрации, отчет о своей деятельности; расходование средств и использование иного имущества не в соответствии с указанными в учредительных документах некоммерческой организации целями; нарушение ведения бухгалтерского учета.<sup>1</sup>

*Коломеец Е.В.*

*Тихоокеанский государственный университет*

## **К вопросу о правовом регулировании Интернет-рекламы**

Интернет уже давно стал рекламной средой, с помощью которой компании продвигают свою продукцию на Российский рынок, а так же рынки стран бывших союзных республик. В настоящее время почти каждый вид деятельности, хоть как-то, отображён в сети; создано большое количество рекламных площадок, тематических порталов и других ресурсов, с помощью которых пользователь находит нужную ему информацию. Таким образом, Интернет стал полностью функциональным рекламным инструментом, со своими специфическими особенностями, способным конкурировать с оффлайн-видами рекламы, но при этом не требующий больших финансовых затрат. Постоянный же рост аудитории Интернет и появление новых, всё более эффективных рекламных носителей соответственно приводит и к росту рынка Интернет-рекла-

---

<sup>1</sup> Байдуков В.А., Спасская Н.С. Осуществление контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций законодательству РФ. // [Электронный ресурс]: «Консультант плюс».



мы. Данное обстоятельство не может не отразиться на особенностях правового регулирования рекламы в современном обществе.

Необходимо отметить, что у российского научного сообщества сегодня нет единого мнения относительно того, распространяется ли действующее законодательство о рекламе на Интернет-рекламу. Существуют две основные точки зрения. Согласно первой из них обычное законодательство о рекламе не распространяется на рекламу в Интернете (Л.Терещенко). Ученые, относящиеся ко второй группе, утверждают: распространяется, но не учитывает ее особенностей (С.В.Малахов, В.Мещенков, С.Петровский).

Проанализировав положения Федерального закона «О рекламе», можно сделать вывод о том, что он распространяет свое действие на отношения, возникающие в процессе производства, распространения и размещения Интернет-рекламы.

Также необходимо отметить, что в частности, ст. 18 данного Закона устанавливает особенности правового регулирования рекламы, распространяемой по сетям электросвязи. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ «О связи» под электросвязью понимаются любые излучение, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам. Таким образом, Интернет по сути представляет собой электросвязь.

По аналогии с определением рекламы, данным в ст. 2 Федерального закона «О рекламе», можно сформулировать определение Интернет-рекламы – это информация о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях, которая предназначена для неопределенного круга лиц, призвана формировать или поддерживать интерес к этому юридическому, физическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и распространяется в электронной форме посредством сети «Интернет».

Примечательно, что и в других странах обычное действующее законодательство о рекламе, о защите прав потребителей, об ограничении конкуренции распространяет свое действие и на Интернет-рекламу.

Хочется отметить, что сегодня Интернет-реклама поражает многообразием способов своего размещения и видов, основными из которых являются баннеры, текстовые блоки и вставки. В Интернете реклама обычно размещается способом наложения, когда совместно с запрашиваемыми информационными материалами часть места на экране пользователя (сверху, снизу, слева, справа) занимают рекламные носители. Как правило, такая реклама логически связана с содержанием информационного ресурса. Однако в последнее время широкое распространение получила интересная практика покупки слов. Она означает, что рекламодатели покупают самые популярные слова по результатам ежемесячных информационных запросов пользователей и размещают на сайтах, содержащих эти слова, свою рекламу. Также в последнее десятилетие

широкое распространение получил спам, т. е. массовая рассылка посредством электронной почты различных сообщений, 50% из которых имеют рекламный характер. Таким образом, пользователи Интернета оказываются в такой ситуации, когда они обязаны оплачивать информацию, которую не заказывали. Особенно в невыгодном положении оказываются те, у кого оплата Интернет-услуг идет не за время, проведенное в сети, или установлена фиксированная оплата, а за объем скачанной информации.

Вместе с тем такую практику нельзя признать законной. Статья 13 Закона «О рекламе» устанавливает, что распространение рекламы по сетям электросвязи допускается только при условии предварительного согласия абонента или адресата на получение рекламы. При этом реклама признается распространенной без предварительного согласия абонента или адресата, если рекламораспространитель не докажет, что такое согласие было получено. Рекламораспространитель обязан немедленно прекратить распространение рекламы в адрес лица, обратившегося к нему с таким требованием. Кроме того, не допускается использование сетей электросвязи для распространения рекламы с применением средств выбора и (или) набора абонентского номера без участия человека (автоматического дозвонивания, автоматической рассылки).

Однако пока данная норма остается «мертвой буквой закона», несмотря на последние попытки государственной власти исправить положение. Российские граждане к вопросу о правовом регулировании интернет – рекламы пользователи Интернета не защищены от навязываемой информации. Более того, пользователи (отдельные граждане и крупные компании) вынуждены сами приобретать и устанавливать дорогостоящее программное обеспечение для автоматического удаления такой рекламы.

В данной ситуации не помогает и саморегулирование. Так, разработанные на международном форуме Интернет-провайдеров «Нормы пользования сетью», действующие в настоящее время как неофициальный, однако общепризнанный кодекс поведения в сети, в п. 1.1 устанавливают, что массовая рассылка сообщений посредством электронной почты и других средств персонального обмена информацией (включая службы немедленной доставки сообщений, такие как SMS, IRC и т. п.) иначе как по явно и недвусмысленно выраженной инициативе получателя является недопустимой.

Анализ современного зарубежного законодательства и практики его применения позволяет сделать вполне предсказуемый вывод о том, что не все страны уделяют достаточного внимания рассматриваемой проблеме. Наиболее планомерно (хотя и не всегда эффективно) вопросы спама регламентируются в США. Федеральная торговая комиссия США признала необходимость борьбы с такими формами рекламы и обнародовала долгосрочную программу в этом направлении.

Эволюция американского антиспамового законодательства весьма интересна и показательна. Первый закон, запрещающий спам, был принят еще в

1998 г. в Калифорнии. В целях защиты пользователей от рассылки незапрашиваемых сообщений закон предусматривал соблюдение двух требований: 1) обязательность указания в сообщении электронного адреса отправителя, чтобы получатель имел возможность отправить требование прекратить пересылку спама; 2) обязательность специального однозначного обозначения рекламных сообщений «ADV» или «ADV:ADLT» (от англ. advertisement – реклама).

Однако практика показала недостаточную эффективность данной системы. Новый закон содержит более усовершенствованный механизм защиты: запрет рассылки рекламных сообщений, кроме связанных с деловыми отношениями и отправленных по однозначному согласию получателя. Закон содержит также жесткие требования к нарушителям по возмещению убытков: от 100 до 100 000 долларов за каждое незапрашиваемое рекламное сообщение. Новые нормы также не решили всех проблем. Возникли трудности с определением термина «деловые отношения». Юристы относили к ним лишь уже установившиеся правовые отношения, подтвержденные документально. Однако на практике к деловым относятся и предварительные отношения. Также американская практика выработала целую стратегию определения согласия на получение рекламных сообщений. Сегодня в США в 19 штатах приняты специальные законодательные нормы против навязывания рекламы в Интернете, однако их эффективность пока крайне мала. Таким образом, даже наличие специального правового регулирования не ведет к его эффективности, так как Интернет-реклама обладает своей спецификой, из-за которой возникают непреодолимые технические трудности. Например, в настоящее время не представляется возможным технически удалить порно-ресурсы от образовательных порталов.

Законодательство многих стран стремится решить возникшие проблемы. Необходимо отметить, что здесь, как и во многих других сферах, обнаруживается разница во внутреннем праве государств. То, что в России является противоправным, в других странах может быть абсолютно правомерным. Например, в США не возбраняется публикация на сайте информации расистского или нацистского содержания, продажа соответствующих компьютерных игр.

Также интересно отметить, что почти во всех современных государствах приняты законы, устанавливающие, что реклама должна быть законной, честной и справедливой. Что касается России, то такие нормы содержатся в Федеральном законе «О рекламе», который устанавливает запрет недобросовестной, недостоверной, неэтичной, заведомо ложной и скрытой рекламы. Однако в реальности перечисленные нормы остаются лишь декларацией, так как на практике достаточно трудно доказать, что реклама не соответствует этим требованиям.

На наш взгляд, это происходит из-за отсутствия официального толкования содержания терминов «честность и справедливость рекламы», не совсем точ-

ных и понятных с юридической точки зрения, имеющих больше нравственный характер, чем юридический.

Возникает вопрос, виноват ли рекламодатель в том, что его реклама размещается так неудобно для пользователя, ведь это наносит ущерб его деловой репутации. Чаще всего причиной таких ситуаций является то, что в договоре на оказание рекламных услуг в Интернете не фиксируются дополнительные, необходимые для него условия. Часто стороны рекламных отношений регулируют их в рамках агентского договора или договора на возмездное оказание услуг, которые берутся в типовой форме, где не оговариваются ни типы рекламных носителей, ни условия их размещения, ни время размещения (определенные дни и часы), ни территория размещения. Однако все эти условия в обязательном порядке подлежат включению в рассматриваемый договор.

В настоящее время не достаточно ясна процедура привлечения к ответственности за Интернет-рекламу, не соответствующую законодательству РФ. В частности, возникает вопрос, какие доказательства должен представить пользователь в суд: линки, адреса сайтов (но ведь реклама в Интернете то появляется, то нет) или распечатки сайтов. В случае, если пользователь представит адрес сайта, должен ли суд проверить эту информацию, а если пользователь представит распечатку сайта, то возможно ли только на ее основе привлечь к ответственности, учитывая те проблемы, которые стоят перед судом в связи с оценкой электронных доказательств (проблема отсутствия у суда соответствующих технических возможностей, определения формы электронного доказательства: подлинник или копия; обеспечения электронных доказательств)?

Не решены в достаточной мере вопросы защиты информации в Интернет, ее преднамеренного искажения, реализации авторских прав, доступа третьих лиц к конфиденциальной информации и др.

На наш взгляд, указанные проблемы возникают в большей мере ввиду отсутствия единообразного комплексного акта, регламентирующего Интернет-отношения и информационные отношения в целом. Сегодня регулирование Интернет-отношений осуществляется в основном способом саморегулирования. С другой стороны, они давно вышли за национальные пределы. Поэтому очевидна необходимость разработки и принятия универсального международного акта, который регламентировал бы основные вопросы Интернет-отношений, в том числе Интернет-рекламы, и в первую очередь основные требования к рекламе (правовые и технические), примерные условия договора о размещении Интернет-рекламы, ответственность за неправомерные действия, главным образом за направление пользователю незапрашиваемой информации. Кроме того, значительной представляется и роль технических средств, которые позволили бы обеспечить законодательные положения, в том числе по защите от спама.

Также необходимо повысить контроль государств за рекламой, запрещенной законом, но фактически размещаемой во всех средствах массовой ин-

формации. Это реклама алкогольной, порнографической, антисемитской продукции и др. Таким образом, с одной стороны, неизбежно реформирование, точнее, создание законодательной базы, регулирующей вопросы Интернет-отношений, в частности Интернет-рекламы, а с другой К вопросу о правовом регулировании Интернет-рекламы необходимо разработать четко действующий механизм, не дающий сбоев в любой нестандартной ситуации, возникающей в сети.

*Кондратьева Е.В.*

*Поволжская академия государственной службы им. П.А.Столыпина*

### **Перспективы совершенствования законодательства о высшем профессиональном образовании в области юриспруденции**

Кризис института образования России привел к тому, что современное общество оказалось не в состоянии дать адекватное социальным изменениям должное гражданское и правовое воспитание подрастающему поколению.

Возможности и пределы инноваций в высшее профессиональное образование в части усиления степени и качества подготовленности выпускников к самостоятельной профессиональной деятельности практического характера требуют глубоких исследований. Это связано с внутренними системными преобразованиями жизнедеятельности российского общества и внешними условиями его функционирования и развития.

В процессе поиска новых форм комплексного теоретико-практического обучения обнаружилась необходимость перехода от исключительно знаниевой нацеленности образования к его компетентностной направленности, к смещению акцентов с процесса передачи знаний преподавателем на достижение конкретно запланированных результатов обучения – развитие широкого комплекса компетенций.

В настоящее время в систему юридического образования России с целью изменения содержания и форм занятий осуществляются инновации. В стандартах третьего поколения компетенциями охватываются не только знания, умения, навыки, но и оценка способностей, а также мотивация студентов к профессиональному обучению и часть освоенной профессиограммы<sup>1</sup> юриста.

Поскольку распространение юридических знаний, пропаганда права, воспитание надлежащего правосознания и правовой культуры населения – обязанность в первую очередь юристов, необходимо готовить их к этой важной миссии уже в стенах вуза, что влечет за собой необходимость включения в

---

<sup>1</sup> Профессиограмма – описание обретаемых (обретенных) компетенций – что умеет делать данный специалист, опираясь на некие знания, способности, развитые социальные и профессиональные качества.

учебный план новых предметов (курсов), освоение современных методов преподавания.

Для реализации поставленных задач, в первую очередь, необходимо выстроить логическую цепь качественного образования, которое будет осуществляться через оценку функциональных связей между наукой, практикой и педагогикой, научной идеологией, с одной стороны, и структурой, содержанием и методикой практической подготовки студентов к профессиональной деятельности – с другой.

Одним звеньев такой цепочки в юридическом образовании могут стать юридические «клиники», которые уже созданы в большинстве российских вузов и функционируют в различных регионах страны; общественные приемные и другие формы оказания юридической помощи населению с широким участием студентов-юристов.

Внедрение клинической технологии в профессиональную подготовку юристов должно осуществляться в рамках согласования исторических традиций и инноваций. Требуется научный подход к обоснованию наметившейся тенденции изменения соотношения теоретического и практического компонентов в изучении юриспруденции.

Конечно, первоочередной задачей юридических клиник является подготовка студентов к профессиональной юридической деятельности; развитие профессиональных навыков, формирование понимания юридической профессии. Но это не единственная задача. Оказывая юридическую бесплатную помощь, студент-юрист предлагает клиенту возможный и желательный для последнего вариант поведения, ведет активную разъяснительную и консультативную работу по восстановлению нарушенных прав и законных интересов.

Посредством клиник в систему отечественного образования внедряются: демократический стиль отношений между преподавателем и студентом (в противовес авторитарному стилю, характерному для системы образования в целом); защита прав человека как значимая составляющая профессиональной деятельности юриста (права человека в ходе работы клиники становятся не простым сотрясанием воздуха, а реальным делом); компонент обучения практическим навыкам, органично дополняющий в вузе теоретические знания; профессиональная адаптация, проходящая в процессе учебы в вузе.<sup>1</sup>

Значимость юридической клиники проявляется, кроме всего прочего, и в том, что это – одна из важнейших форм правового воспитания граждан, в том числе студентов. При оказании правовой помощи осуществляется нравственно-правовое воспитание субъектов, участвующих в данном процессе. «Несмотря на экономические, политические и психологические трудности посттоталитарного этапа развития нашего общества, осознание ценностей юридической

---

<sup>1</sup> Программы клинического юридического обучения учебно-методическое пособие: Вып. 1. / Под ред. М.В.Немытиной. – Саратов, 2004. – С. 7. См. там же: Организация и управление в юридической клинике: опыт практической деятельности в современной России. – М., 2003.

помощи становится характерным для значительной части населения. Вместе с тем, процесс такого сознания идет неравномерно применительно к различным демографическим и социальным группам».<sup>1</sup>

Современные проблемы в большей своей части предопределены историческим наследием, этим и вызван интерес к исследованию опыта введения клинического практического обучения на юридическом факультете на рубеже эпох.<sup>2</sup> Возрождение в России идеи клинического обучения юристов может быть оценено в аспекте его социально-гуманитарной направленности. Социально-гуманитарная роль юридической клиники, где студенты оказывают профессиональные услуги бесплатно, заключается в обеспечении лицам из малоимущих слоев населения доступа к праву и, в конечном счете – дополнительном гарантировании их права на достойное существование.

Развитие клинического образования расширяет в перспективе круг субъектов социальной помощи, обнаруживаются новые методы ее осуществления по сравнению с прямым финансированием нуждающихся органами публичной власти. Это способствует не только повышению уровня профессионального сознания осуществляющих эту деятельность, но и формированию у них социально зрелой гуманитарной правовой помощи. У студентов, работающих в юридической клинике, формируется высокий уровень профессионального сознания, а это и есть центральная идея всего юридического образования; повышается уровень выпускника: его компетентность, практическая готовность к будущей профессии, устойчивость к профессиональной деформации и многое другое. Интерес к праву в процессе его практического познания вызывается к жизни не просто психическим состоянием студента как нечто замкнутым и определяемым физиологической природой человека, а тем, что его социализация просто не мыслима вне процесса усвоения требований юридических норм.

Студент – юрист, обладая развитым профессиональным правосознанием, способен стать активным носителем правовой культуры, идей демократии и справедливости и, следовательно, успешно участвовать в решении проблем укрепления законности, повышения правовой культуры и правосознания населения. Политико-правовая активность детерминирована, прежде всего, состоянием и уровнем политико-правового сознания, с его мощным право-человеческим компонентом.<sup>3</sup>

В настоящее время назрела острая необходимость развития клиник как относительно самостоятельной формы юридического образования и правового воспитания, с поэтапным внедрением ее в учебный процесс модернизируемого образования.

---

1 Михайловская И.Б. Потребность в юридической помощи как индикатор социальных процессов в пост-тоталитарной России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1. – С. 52.

2 Доброхотова Е.Н. Практическое обучение юристов в России: история становления и перспективы развития: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – СПб, 2007. – С. 3.

3 Крупная Е.М. Политико-правовая активность личности. – М., 2009. – С. 284.

### **Административно-деликтный статус сотрудника следственного комитета Российской Федерации**

Указом Президента РФ от 27.09.2010 г. № 1182 «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации»<sup>1</sup> было принято решение о реформировании следственного аппарата в рамках системы российской государственной власти. Реформирование пошло по пути унификации существующих следственных подразделений и объединении их в единое большое ведомство – Следственный комитет РФ – на базе существовавшего Следственного комитета при Прокуратуре РФ.

Принятие данного Указа не является новостью: разговоры о создании единого Следственного комитета РФ шли уже довольно давно. Однако конкретные, предметные шаги по созданию данного органа начали активно предприниматься в течение 2010 г., и уже осенью исполнительная ветвь государственной власти вновь оказалась на пороге очередного реформирования.<sup>2</sup>

Следующим крупным шагом в данном направлении стало принятие 28.12.2010 г. Федерального закона № 403-ФЗ «О Следственном Комитете РФ».<sup>3</sup> Структурно закон состоит из 46 статей, объединенных в 5 глав. Закон устанавливает нормативные основы функционирования Следственного Комитета РФ как правопреемника Следственного Комитета при Прокуратуре РФ, а также правовой статус сотрудника Следственного Комитета РФ.<sup>4</sup> Таким образом, в системе российской государственной правоохранительной службы появилась новая должность – сотрудник Следственного Комитета РФ, более конкретное содержание которой раскрывается ч. 4 ст. 12 закона. Фигура сотрудника Следственного Комитета РФ, новая для отечественной правовой системы, представляет большой интерес для научного осмысления и теоретического анализа, причем с самых разных аспектов. В представленном исследовании мы предлагаем обратить внимание на некоторые особенности административно-деликтного статуса данного должностного лица.

Административно-деликтный статус является производным от общего административно-правового статуса, под которым в науке административного права принято понимать совокупность прав и обязанностей физического или юридического лица, закрепленных за ними нормами административного права, неотъемлемым элементом которой также выступает административная правосубъектность, т. е. сочетание правоспособности и дееспособности субъекта

1 *Российская газета*. – 2010. – № 5297.

2 *Российская газета – Федеральный выпуск*. – 2010. – № 5295 (216).

3 *СЗ РФ*. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

4 *Ведомости – Федеральный выпуск от 24.12.2010 г.*



административного права.<sup>1</sup> Административно-правовой статус любого должностного лица продолжает его правовые статусы личности и гражданина, является надстроечным над ними,<sup>2</sup> поскольку лицо в течение своей жизни может быть принято на государственную службу и, тем самым, быть наделено дополнительными правами и обязанностями по сравнению с другими гражданами.<sup>3</sup>

Административно-деликтный статус должностного лица призван отражать правовое состояние лица в административно-деликтных правоотношениях, возникающих с государством по причине совершения данным лицом административного правонарушения. Используя определения некоторых правовых категорий, можно предположить, что административно-деликтный статус должностного лица как одного из субъектов административного права – это установленное и урегулированное юридическими нормами правовое положение должностного лица в условиях применения к нему мер административного принуждения, в частности привлечения к административной ответственности. Необходимо заметить, что вновь принятый ФЗ «О Следственном Комитете РФ» не содержит ни одного упоминания об особенностях привлечения сотрудника данного органа к административной ответственности. При этом ст. 28 закона полностью посвящена дисциплинарной ответственности, а ст. 29 – уголовной. Примечательно, что ранее, при функционировании Следственного Комитета при Прокуратуре РФ, на следователей данного органа распространяла свое действие норма ч. 1 ст. 42 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ»: «любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем, ... производство расследования являются исключительной компетенцией органов прокуратуры».<sup>4</sup> Федеральным законом от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ – по хронологии следовавшим сразу же после ФЗ «О Следственном Комитете РФ» – были внесены изменения в части исключения слов «следователь» по всему тексту ст. 42. Из этого можно сделать вывод, что возбуждение дела об административном правонарушении, а также рассмотрение этого дела в отношении сотрудников Следственного Комитета РФ производится уполномоченными на то должностными лицами на общих основаниях, урегулированных КоАП, без каких-либо особенностей и отличий.

Тем не менее, ч. 3 ст. 29 ФЗ «О Следственном Комитете РФ» содержит следующее положение: «не допускаются задержание, привод, личный досмотр руководителя следственного органа Следственного комитета и следователя, досмотр их вещей и используемых ими транспортных средств...» То есть закон устанавливает, среди прочего, особые условия применения к указанным должностным лицам мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Очевидно, что приведенная юридическая норма конкретизи-

---

1 *Административное право: учебник / Ю.А.Дмитриев, И.А.Полянский, Е.В.Трофимов. – М., 2009. – С. 95–96.*

2 *Ермоленко М.В. Административная ответственность должностных лиц в России: Учебное пособие / Под ред. к.ю.н., заслуженного юриста РФ, профессора И.А. Сяжарова. – Нижний Новгород, 2003. – С. 80.*

3 *СЗ РФ. – 2003. – № 22, – Ст. 2063.*

4 *СЗ РФ. – 1995. – № 47, – Ст. 4472.*

зирует нормативное положение ч. 2 ст. 1.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ<sup>1</sup> (КоАП). Из этого можно сделать вывод, что сотрудник Следственного Комитета РФ является должностным лицом с особым административно-деликтным статусом, так как на него распространяется изъятие из принципа равенства перед законом, продекларированного ч. 1 ст. 1.4 КоАП.

Думается, что предоставление сотруднику Следственного Комитета РФ такой правовой неприкосновенности вполне оправданно и обоснованно. Как лицо, выполняющее определенные государственные функции (в контексте ч. 2 ст. 1.4. КоАП), следователь обладает широким спектром прав, многие из которых одновременно являются его обязанностями. Основные из таких прав-обязанностей – оперативное и качественное расследование преступлений, обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина.

Правовая неприкосновенность следователя – наиважнейшая гарантия реализации его прав, свобод и полномочий как необходимый структурный элемент административно-деликтного статуса. Собственно, наличие правовой неприкосновенности, а, следовательно, и особых условий применения в отношении сотрудника Следственного Комитета РФ мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и превращает его общий административно-деликтный статус в особый. Причем правовая неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия должностного лица, освобождающая его от ответственности за совершенные правонарушения:<sup>2</sup> ее изначальное предназначение в том, чтобы оградить представителей власти, выполняющих определенные государственные функции, без которых невозможно нормальное функционирование государственного аппарата, от неоправданного применения в отношении них мер административного принуждения.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что новая фигура в системе российской государственной службы – сотрудник Следственного Комитета РФ – обладает правовой неприкосновенностью в части условий применения к нему мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Из этого следует, что данное должностное лицо обладает особым административно-деликтным статусом и на него распространяется действие ч. 2 ст. 1.4 КоАП.

Тем не менее, правовые основы данного статуса раскрыты в действующем законодательстве довольно слабо: рассматриваемый правовой институт необходимо развивать, а его правовое регулирование – детализировать.

---

<sup>1</sup> *СЗ РФ. – 2002, – № 1 (ч.1), ст. 1.*

<sup>2</sup> *Постановления Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 г. № 5-П, от 07.03.1996 г. № 6-П, от 12.04.2002 г. – № 9-П.*

## Муниципально-правовая политика как организующее начало правового развития местного самоуправления в Российской Федерации

Местное самоуправление представляет собой особый институт, сочетающий в себе публично-правовые и общественные интересы, имеющий собственные цели, задачи и функции, специфические способы и формы их осуществления. По сути, оно является самостоятельной системой организации деятельности населения соответствующей территории, включающей в себя совокупность организационно-правовых способов непосредственного решения вопросов местного значения, а также других вопросов, которые не входят в компетенцию органов государственной власти, и специально оформленных публично-властных учреждений, обеспечивающих реализацию соответствующих прав и свобод жителей муниципальных образований.

Анализ состояния современного муниципального законодательства и практики его реализации свидетельствует о наличии ряда острых проблем качества и эффективности законодательной базы местного самоуправления, среди которых выделяют следующие: несогласованность и несистемность законодательства о местном самоуправлении; неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления; бездействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления; отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов) и органами местного самоуправления; и др.<sup>1</sup>

Несмотря на осуществляемую организационно-правовую реформу местного самоуправления в России, большинство обозначенных выше проблем остаются нерешенными. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что из 86 статей Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> уже в 2004–2005 г. в 36 статей (42% от общего количества) были внесены существенные изменения и дополнения; к декабрю 2010 г. он дополнен десятью статьями, а принципиальным изменениям подвергнуты 48 статей (55% от

1 Указ Президента РФ от 15.10.1999 г. № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5011; Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 36–43; Шаломенцева Е.Г. Проблемы совершенствования системы муниципально-правового регулирования // Юридический мир. – 2009. – № 9. – С. 18–23; Зыкова И.В. Особенности систематизации законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – №11. – С. 36–39; и др.

2 Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822 (Первоначальный текст документа).

общего количества). По меткому замечанию О.В.Брежнева, «законодатель не представляет себе оптимальную модель правового регулирования местного самоуправления, он пытается посредством внесения многочисленных поправок в действующие правовые акты лишь «нащупать» нормативные контуры этой модели».<sup>1</sup>

Названный закон, за исключением некоторых положений, должен был вступить в силу с 01 января 2006 г., а впоследствии Федеральным законом от 12.10.2005 г. № 129-ФЗ<sup>2</sup> этот срок был перенесен на 01 января 2009 г., поскольку его реализация предполагала проведение серьезной подготовительной работы в субъектах РФ и муниципальных образованиях, однако не все оказались к этому готовы. Однако, в двух субъектах РФ – Чеченской Республике и Республике Ингушетия Федеральный закон № 131-ФЗ 2003 г. реализуется в полном объеме только с 1 января 2010 г.<sup>3</sup> Изначальная ошибка законодателя принятия закона на перспективу с отсутствием возможности его реализации, даже после вступления его в действие, является причиной непоследовательности и неэффективности проведения муниципальной реформы и приводит к нарушениям в области конституционных прав граждан на местное самоуправление.

Практика реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ доказывает, что будущее закона – это не готовая конструкция, а одна из возможностей, осуществление которой обуславливается «сложным взаимодействием различного рода условий».<sup>4</sup> В этой связи, представляется важнейшим условием формирования полноценной и эффективной правовой основы преобразований в сфере местного самоуправления наличие муниципально-правовой политики РФ, представляющей собой опосредованную правом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по укреплению механизмов участия населения в самоуправлении, созданию организационно-правовых условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований, построению научно обоснованной и эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Первым шагом в этом направлении является концептуализация теоретических взглядов и практических подходов в области правового регулирования

---

1 Брежнев О.В. Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: проблемы применения, тенденции развития, перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 17.

2 Федеральный закон от 12.10.2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в ст. 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) РФ о налогах и сборах» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 42. – Ст. 4216.

3 Федеральный закон РФ от 24.11.2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 48. – Ст. 5502.

4 Левченков, А.И. Предвидение в праве в контексте теории познания / Правовая политика и правовая жизнь России в начале XXI в.: материалы Международного круглого стола. – Ростов-на-Дону, РИА-КМВ, 2009. – С. 134.

местного самоуправления, определение не только целей, приоритетов и принципов, но и конкретных средств и механизмов практической реализации стратегии его политико-правового развития, что позволит: обеспечить потребность общества и государства в модернизации и стабилизации современного федерального и регионального российского законодательства в сфере местного самоуправления и практики его реализации, в укреплении института местного самоуправления как одной из основ конституционного устройства РФ; выработать принципиальные правовые позиции всех субъектов правовой политики в сфере местного самоуправления, что повысит степени целесообразности и эффективности правового воздействия в сфере местного самоуправления в условиях проводимой реформы; сформулировать конкретные предложения по оптимизации муниципально-правовой политики в России, которые могут использоваться в правотворческой, правоприменительной и правоинтерпретационной деятельности и будут способствовать минимизации ошибок в построении механизма муниципально-правового регулирования; упорядочить имеющиеся теоретические наработки, касающиеся форм, способов, методов осуществления муниципально-правовой политики; разработать доктринальный юридический документ – Концепцию муниципально-правовой политики РФ, – содержащий программу правового развития местного самоуправления и являющийся неотъемлемым элементом стратегии государства в построении механизма муниципально-правового регулирования.

Теоретико-правовое видение муниципально-правовой политики в настоящее время только складывается,<sup>1</sup> однако признание ее в качестве самостоятельной категории юридической науки не вызывает сомнения. К настоящему времени сформировались предпосылки для концептуализации научного знания о различных аспектах муниципально-правовой политики как составной части правовой политики РФ, ее сущности, разновидностях, целях, принципах, формах и механизмах реализации, о ее реальном и желательном состоянии.

Сегодня важно осознать, что укрепление местного самоуправления как основы конституционного строя России и формы осуществления народом своей власти, повышение эффективности правового воздействия на складывающиеся в этой сфере отношения и оптимизация соответствующей правореализационной практики возможны только при условии проведения муниципально-

---

1 Малько А.В., Затонский В.А. *Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления российской государственности* // Закон. – 2006. – № 11. – С. 89–94; Колесников А.В. *Муниципально-правовая политика в современной России / Правовая политика России: теория и практика: монография* / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006; Багаутдинова Ю.Б. *Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: Общетеоретический аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009; Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы* // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 1. – С. 55–60; Корсакова С.В., Малько А.В. *Муниципально-правовая политика: сущность, принципы, приоритеты* // Правоведение. – 2009. – № 1. – С. 92–105; Корсакова, С.В. *Муниципально-правовая политика России: теоретико-методологические основы. – Ростов-на-Дону: РСЭИ, 2010; Трофимов В.В. Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент* // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 8. – С. 7–10.

правовой политики, основанной на однозначных концептуальных подходах и четком понятийном аппарате. Это позволит избежать тревожных риторических вопросов «Куда теперь повернет реформа и что будет в регионах?».<sup>1</sup>

*Косых А.А., Халак О.Н.  
Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **Влияние убеждения субъекта правотворчества на процесс формирования презумпции в праве на примере категории «место жительства»**

Роль презумпций в праве, несмотря на отсутствие единодушия среди исследователей относительно их юридической природы, классификации, роли и места в правовой системе государства, не вызывает сомнений.

Во-первых, правовые презумпции рассматриваются в качестве важного средства реальной защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Во-вторых, выступают важным правовым инструментом в правовой политике.<sup>2</sup> В-третьих, способствуют установлению юридических фактов, наличие или отсутствие которых определяет, будет ли введена в действие соответствующая юридическая норма. Иными словами, презумпция способствует формированию нормативной структуры, позволяющей до применения конкретной нормы предварительно соотнести сложившуюся ситуацию с нормой, имеющей более высокое место в нормативной иерархии.<sup>3</sup> В четвертых, обеспечивают согласованность норм определенной отрасли права между собой, позволяют уяснить содержание иной правовой нормы, сузив и расширив его объем, освобождают участников судебного процесса от доказывания определенных фактов, распределяют бремя доказывания, позволяют всегда достичь определенного юридического результата при рассмотрении дела, если представленных доказательств недостаточно.<sup>4</sup>

Вместе с тем, следует констатировать, что существующие определения правовых презумпций не лишены некоторых недостатков. Основными среди них являются следующие: отсутствие указания на правовое закрепление правовой презумпции; не отмечена закономерная связь имеющегося факта и презимируемого; отсутствие указания на вероятностный характер презумпции; не отмечается опровержимость презумпции (некоторые определения вообще не содержат существенных признаков презумпции и подходят для лю-

---

<sup>1</sup> Соболева Л.Б. К реформе местного самоуправления. Поправки приняты. Что дальше?// Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 12. – С. 16.

<sup>2</sup> Самсонов А.П. Презумпции права в современной правовой политике России: теоретико-правовой аспект. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Тамбов, 2009. – С. 11.

<sup>3</sup> Астемирова Л.А. Презумпции в российском праве. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Москва, 2010. – С. 9.

<sup>4</sup> Пронина М.П. Презумпции в современном российском праве. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2010. – С. 8.

бого правового предписания, некоторые являются расплывчатыми и нечетко сформулированными).<sup>1</sup>

В результате указанные пробелы в познании презумпций оборачиваются ослаблением эффективности их действия, недостаточной включенностью в механизм правового регулирования, что негативно сказывается на обеспечении реализации прав и свобод граждан, исполнения ими обязанностей, на развитии всей правовой системы России в целом.

Среди причин существующего положения теории выделяют в том числе непрофессионализм разработчиков презумпций и экспертов, отсутствие системности действующего законодательства, правотворческие ошибки, допущенные при создании как презумпции, так и иных нормативных актов, обеспечивающих действие презумпции.

Немаловажную роль при формировании правовой презумпции субъектом правотворчества оказывает влияние стереотип правовой установки, под которым следует понимать устойчивое концептуально-схематическое представление о правовой реальности, которое формируется на основе внутренних идеалов, интересов, потребностей, мотивов, а также опыта мнимого или реального правового поведения, лежащее в основе состояния предрасположенности субъекта к осуществлению целенаправленного воздействия на правовое поведение.<sup>2</sup>

Полагаем, стереотип правовой установки базируется на убеждении субъекта правотворчества, которое можно рассмотреть и с точки зрения метода, и с точки зрения элемента правосознания. В качестве элемента правосознания выступают внутренние убеждения человека, которые составляют знания (или их отсутствие, то есть незнания), отношение субъекта к содержанию знаний, эмоции и чувства (так как знания глубоко переживаются человеком; примером эмоционального состояния может быть уверенность), воля (то есть волевое решение субъекта правового регулирования). Стоит отметить, что знания (или незнания) существуют в единстве еще с одним элементом – практикой. В связи с этим под внутренним убеждением мы понимаем основанное на полученном знании (незнании) интеллектуально-психологическое состояние субъекта, заключающееся в твердой и сознательной уверенности в сделанном умозаключении и принятии на его основе правового решения, а также мер по его реализации.

Общеизвестно, что презумпции используются в двух случаях: тогда, когда иными способами установить какой-либо факт не представляется возможным, а также когда определенный искомый юридический факт (факт презюмируемый) считается установленным.<sup>3</sup> Вместе с тем, зачастую на практике должное

---

<sup>1</sup> Пронина М.П. Указ. соч. – С. 14.

<sup>2</sup> Барахоева А.Р. Стереотипы правовых установок. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2010. – С. 10.

<sup>3</sup> Гурвич М. Доказательственные презумпции в советском гражданском процессе // Советская юстиция. – 1968. – № 12. – С. 10.

не соответствует существу. Так, например, действующее законодательство связывает реализацию прав и свобод граждан, а также исполнение обязанностей с такой категорией как «место жительства». При этом в различных отраслях российского права эта категория трактуется по-разному, в результате чего возникают юридические коллизии в правоприменительной деятельности.

Категория «место жительства» по всем признакам является правовой презумпцией. В одном из своих решений КС РФ, рассуждая о понятии место жительства, указал, что «предполагается, что гражданин имеет юридически зафиксированное жилище, которое является для него основным, куда он после непродолжительного либо длительного отсутствия намеревается вернуться, и наличие права пользования которым служит предварительным условием его регистрации по месту жительства».<sup>1</sup>

Однако, полагаем, сформулированная правовая презумпция является фикцией в качестве антипода закона, поскольку закрепленное положение не отвечает потребностям общества. Во-первых, право на жилье, которое закреплено в Основном законе государстве, представляет собой меру возможного поведения субъекта права. Иными словами, субъект права может воспользоваться либо не воспользоваться мерой данного поведения. Во-вторых, стороны государства, нет обязанности обеспечить всех граждан страны юридически зафиксированными жилищами. Данная обязанность распространяется только на ограниченный круг лиц, закрепленный в Конституции России. В-третьих, мировым сообществом на правовом уровне признано существование такой проблемы как бездомность и необходимость ее предотвращения. «Разумеется, эта обязанность не подразумевает, что правительства должны строить квартиры для всего населения или предоставлять всем бесплатное жилье... Данное право человека связано с конкретными мерами по предупреждению бездомности, по запрету на произвольное и насильственное выселение, на обеспечение минимального стандарта условий жизни, включая, например, доступ к питьевой воде и санитарному оборудованию».<sup>2</sup> Кроме того, упоминание о таком субъекте права как бездомные можно встретить и в нормативно-правовых актах, и индивидуальных актах России. Иными словами, российское государство также признает существование указанной проблемы. Таким образом, сформулированная правовая презумпция понятия «место жительства», выраженная в виде правового предписания, не соответствует жизненным обстоятельствам, следовательно, нуждается в уточнении со стороны субъекта творчества.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго ст. 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» с связи с жалобами ряда граждан» // *Российская газета* – 2008. – № 92.

<sup>2</sup> Комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг. *Никто не должен оставаться бездомным. Нормальное жилье – это право человека [Электронный ресурс]*. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org>.



## **Содержание конституционного принципа свободы труда**

Понимание принципа свободы труда в юридической литературе, как правило, вытекает из буквального толкования ч. 1 ст. 37 Конституции РФ. Так, в рамках науки конституционного права можно встретить следующие толкования данной нормы: «свобода труда означает свободный для гражданина выбор трудиться или не трудиться. Конституция РФ запрещает принудительный труд и закрепляет за каждым человеком право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности... Это может быть реализовано, например, путем занятия самостоятельной предпринимательской, творческой деятельностью без вступления в трудовые отношения, на основе трудового договора с определенным физическим или юридическим лицом (работодателем)»;<sup>1</sup> «свобода труда означает, что только самим гражданам принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Реализуя это право, гражданин может выбирать тот или иной род деятельности и занятий».<sup>2</sup> Аналогичную позицию занимают и представители науки трудового права, а также некоторых других отраслевых наук. Так, по мнению Е.А.Исайчевой принцип свободы труда означает, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.<sup>3</sup> Ю.П.Орловский пишет: «свобода труда означает, что только гражданин определяет, где ему проявить свои знания и способности. Он может вступить в трудовое отношение с работодателем или заняться предпринимательской либо иной не запрещенной законом экономической деятельностью».<sup>4</sup> Таким образом, в отечественной юриспруденции наблюдается явная тенденция сводить принцип свободы труда исключительно к возможности личности свободно трудиться (в широком смысле этого слова). Безусловно, понимание свободы труда как возможности свободно трудиться (или воздерживаться от труда) является правильным и имеет важное значение для современного демократического государства и гражданского общества. В то же время, сводить принцип свободы труда исключительно к возможности трудиться или не трудиться нам представляется неверным.

---

<sup>1</sup> Конституция РФ. Научно-практический комментарий (постатейный) под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Юстицинформ, 2007.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции РФ (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) / под ред. Л.А. Окунькова – М.: БЕК, 1996.

<sup>3</sup> Исайчева Е.А. Энциклопедия трудовых отношений. – М.: Альфа-пресс, 2005.

<sup>4</sup> Орловский Ю.П. Реформирование трудового законодательства продолжается // Журнал российского права. 2006. – № 11; Комментарий к Трудовому кодексу РФ (постатейный) (5-е издание, исправленное, переработанное и дополненное) / под ред. Ю.П. Орловского – М.: «ИНФРА-М», 2009.

Право личной свободы в демократическом правовом государстве (каковым, согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ является и наша страна) позволяет личности осуществлять любую не запрещенную законом деятельность. Однако такое право личной свободы полностью перекрывает принцип свободы труда в традиционном его понимании как свободы трудиться, поскольку вторая является составной частью первой. Возникает закономерный вопрос: в чем же тогда необходимость закрепления в ст. 37 Конституции РФ принципа свободы труда, если личная свобода и так гарантирована каждому? Как справедливо писал еще Г.Еллинек: для реализации личных притязаний в отношении принципа «разрешено все, что не запрещено» нет необходимости наделяния правами и свободами, достаточно признавать «свободное от вмешательства государства состояние индивида», в силу которого лицо «приобретает притязание на отмену всех нарушающих свободу распоряжений государства».<sup>1</sup>

Нам представляется, что принцип свободы труда не должен ограничиваться в своем конституционно-правовом понимании исключительно предоставлением личности свободы трудиться или не трудиться. Принцип свободы труда, на наш взгляд, имеет не только личностное, но и социально-экономическое содержание, заключающееся в том, что государство должно не просто не допускать его ограничения, но и способствовать его реализации.

Как известно, концепция либерализма (фр. *libéralisme*) и, производная от нее концепция либерального государства основывается на признании индивидуальных прав и свобод человека правовым базисом общества и экономического порядка. Однако, не следует забывать, что Россия не только демократическое либеральное, но и социальное государство (ст. 7 Конституции РФ). В основе же социального государства лежит идея о том, что именно государство ответственно за создание таких условий жизни, при которых каждому человеку была бы гарантирована доступность элементарных благ, что можно рассматривать как создание равных стартовых возможностей (вернее, выравнивание этих возможностей). Социальным следует называть то государство, одним из приоритетных направлений деятельности которого является создание условия для реализации социальных прав граждан, закрепленных в национальном законодательстве и соответствующих мировым стандартам в этой области.<sup>2</sup> Соответственно, «государство с его властными отношениями должно участвовать в обеспечении функционирования гражданских институтов, чтобы гарантировать их демократическое управление, сдерживая рынок, стремящийся к поглощению и разрушению всего, что несовместимо с его логикой прибыли».<sup>3</sup>

В контексте социального государства взгляды на принцип свободы труда исключительно как на меру свободы, возможность свободно трудиться или

---

<sup>1</sup> Еллинек Г. *Общее учение о государстве*. СПб: Юридический центр «Пресс», 2004. – С. 406.

<sup>2</sup> *Теория государства и права. Учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина*. – М.: Городец, 2003. – С. 544.

<sup>3</sup> Парасюк Е.А. *Категория «гражданское общество» в современной юридической науке // Российская юстиция*. 2009. – № 7.

не трудиться, выглядят, очевидно, устаревшими. Тем не менее, как уже отмечалось выше, они, по прежнему, являются господствующими в отечественной юриспруденции.

Нам представляется, что сущность конституционного принципа свободы труда должна иметь свое выражение в двух направлениях: свобода труда как собственно возможность свободно трудиться; свобода труда как система мер, направленных на обеспечение государством возможности свободно трудиться.

Отсутствие второй составляющей в содержании принципа свободы труда делает во многом декларативной и первую его половину, т. к. исключительно «либеральные» рыночные механизмы не способны защитить личность от таких негативных моментов как безработица, дискриминация в сфере труда, недобросовестная конкуренция и т. п. Таким образом, подводя некоторый итог, мы предлагаем определить сущность конституционного принципа свободы труда как реальную возможность личности свободно трудиться в любой не запрещенной законом форме либо воздерживаться от трудовой деятельности, обеспечиваемую системой государственных гарантий.

*Курамшина А.М. к.ю.н.*

*Евразийский научно-исследовательский институт проблем права*

### **Правовые проблемы реализации Федерального закона от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»**

Новеллой российской правовой системы стало принятие в июне 2006 г. Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее ФЗ «О персональных данных»), однако, реализация положений закона началась существенно позже и продолжается до сих пор. Принятие вышеуказанного закона позволило создать необходимую правовую основу для реализации конституционных положений, гарантирующих защиту прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ), запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ).

Исходя из вышеизложенного, необходимо обозначить следующие основные приоритеты, которые в своей совокупности и составляют достижение цели правового регулирования, обозначенную законодателем в ФЗ «О персональных данных»: а) защита персональных данных лиц от несанкционированного доступа к ним со стороны других граждан, представителей государственных органов и служб, не имеющих на то соответствующих полномочий; б) обеспечение сохранности, целостности и достоверности данных на основе: установления режима конфиденциальности соответствующих персональных данных; регламентации обязанностей, прав и ответственности держателей (операто-

ров) баз персональных данных по работе с этими данными; в) обеспечение в условиях развития рыночных отношений в стране возможностей для работы с персональными данными держателей (операторов) или третьих лиц, которым раскрыты персональные данные, имеющих лицензию на проведение работ с этими данными.

В этой связи реализация сформулированной ФЗ «О персональных данных» цели закона должна осуществляться по следующим основным направлениям: – обеспечение правовой защиты граждан в условиях роста баз персональных данных; – создание правовой основы для максимальной защиты персональной информации интереса со стороны неуполномоченных лиц; – совершенствование организационно-правового обеспечения деятельности операторов персональных данных на основе законодательного закрепления прав, обязанностей и ответственности держателей (обладателей) этих баз.<sup>1</sup> Таким образом, представляется возможным сформулировать вывод о том, что принятие и вступление в силу ФЗ «О персональных данных» стало значительным шагом на пути формирования нормативной правовой базы в сфере защиты информации, вместе с этим, реализация цели данного закона и его положений в полном объеме невозможна из-за недостаточности проработки некоторых его положений.

Положительным моментом в указанном законе является то, что в нем определены критерии законности действий, связанных с обработкой персональных данных, а также пределы ограничения прав субъектов персональных данных в связи с обеспечением общественных интересов, безопасности государства и общества.

Вместе с тем указанный нормативно правовой акт не лишён множества недостатков, отсутствие конкретизированной терминологии, слишком широкая трактовка некоторых его положений приводят к неправильному толкованию норм закона, а также к злоупотреблениям при применении этих норм. Поэтому следует обозначить несколько актуальных проблем, возникающих при реализации ФЗ «О персональных данных», а также плюсы и минус указанного закона.

Проблемы правового характера возникли в связи с неоднозначностью положений ФЗ «О персональных данных», которые приводят к различному толкованию норм со стороны операторов персональных данных. Такие положения закона требуют конкретизации, уточнений и разъяснений. В частности, это относится к конкретизации понятия «персональные данные», так как значительно хуже в законе разработаны и представлены исходные общетеоретические положения о содержании категории «персональные данные», а также механизмы их соотношения с иными видами информации ограниченного доступа. Так, согласно ст. 3 ФЗ «О персональных данных», персональные данные – это

---

<sup>1</sup> Кучеренко А.П. *Этапы и тенденции нормативно-правового регулирования оборота персональных данных в РФ [Текст] / А.П.Кучеренко. // Информационное право. – 2009. – № 4. – С. 32.*

любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу, в том числе его фамилия, имя, отчество, другая информация. Понятно, что восприятие любого определения, содержащего такие словосочетания, как «любая информация» или «другая информация» в одной диспозиции правовой нормы, не может иметь четких границ, а, следовательно, у любого правоприменителя сложится свое представление, какие же данные являются персональными. Таким образом, одним из недостатков ФЗ «О персональных данных» является то, что он не называет четких критериев отнесения тех или иных сведений к числу персональных данных, вследствие чего, одни и те же данные могут быть отнесены к различным видам информации ограниченного доступа. Например, в режиме коммерческой тайны могут охраняться персональные данные контрагентов; в режиме профессиональной тайны охраняется информация персонального характера, характеризующая пользователей предоставляемых услуг (врачебная, нотариальная, адвокатская, банковская тайны и т. п.).<sup>1</sup> При этом режимы отдельных видов информации ограниченного доступа предполагают отличные друг от друга сроки сохранения конфиденциальности соответствующей информации, дополнительные гарантии прав субъекта, а также виды ответственности за их нарушение, что не может не отразиться на правоприменительной практике.<sup>2</sup>

Возможность составления закрытых перечней данных, относимых исключительно к тому или иному виду информации ограниченного доступа, является достаточно спорной. Исходя из вышеизложенного, стоит сделать вывод, что путь разрешения данной проблемы должен сводиться в основном к выбору одного наиболее подходящего варианта толкования.

Вместе с этим, остается открытым и вопрос относительно статуса изображения гражданина – правомерно ли относить его к персональной информации, ведь именно изображение служит одним из основных идентификаторов личности. Так, например, по изображению человека можно получить информацию о его биометрических данных, национальности, религиозной принадлежности и т. д. В настоящее время статус изображения человека как объекта правовой охраны определяется в гражданско-правовом порядке (ст. 152.1 «Охрана изображения гражданина» Гражданского кодекса РФ – обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображен) допускаются только с согласия этого гражданина») и существенно отличается от установленного ФЗ «О персональных данных». Представляется, оптимальным в данном случае было бы обращение к положениям Директивы 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 24 октября 1995 г. «О защите прав частных лиц применительно к об-

<sup>1</sup> Петров М.И. Комментарий к ФЗ «О персональных данных» (постатейный) / Петров М.И.: – М.: Юстицинформ, 2008. – С. 91.

<sup>2</sup> Карелина М.М. Что такое «персональные данные»? // Юридический Консультант. – 2009. – № 9. – С. 49.

работке персональных данных и о свободном движении таких данных», рассматривающей видеоданные как персональные данные.<sup>1</sup>

Также одним из минусов рассматриваемого закона является то, что дефинитивная часть ФЗ «О персональных данных» не содержит и самого определения «специальные категории персональных данных». Их дискретный перечень дан в ч. 1 ст. 10 ФЗ «О персональных данных», однако неясно, почему к этому перечню не отнесены сведения о судимости, хотя в ч. 3 данной статьи эти сведения именуется «специальными категориями персональных данных».

Не вполне оправданной новеллой следует считать и определение «конфиденциальность персональных данных». В ФЗ «О персональных данных» понятие формулируется только, как требование субъекта персональных данных не распространять сведения о нем без его согласия или без законного на то основания. Исходя из такого определения конфиденциальности, можно предположить ситуацию, когда оператор не распространяет персональные данные, но и не обеспечивает их безопасность своим бездействием, и это не будет считаться нарушением конфиденциальности, поскольку распространение – это активные действия, а, например, утечка информации – это действия не самого оператора, а третьих лиц.

Еще одним недоработанным вопросом, и минусом ФЗ «О персональных данных» является то, что в разных нормах закона неоднократно приводится требование о согласии гражданина на обработку его персональных данных без уточнения того, в чём эта обработка выражается. Например, если человек даёт согласие на сбор его персональных данных, то это вовсе не означает, что он согласен и на дальнейшее распространение этих данных, однако, в силу рассматриваемого закона, и сбор, и распространение являются обработкой. Соответственно, соглашаясь на обработку своих персональных данных, человек может оказаться в полной зависимости от того, насколько добросовестно и разумно будет трактовать слово «обработка», тот, кто эти данные собирает.

Федеральный закон «О персональных данных» как базовый нормативный акт, регламентирующий оборот информации персонального характера, несмотря на значительный срок действия, так и не смог решить множества поставленных перед ним задач. Поэтому в дальнейшем должен происходить процесс формирования нормативной базы, определяющей режим персональных данных, а также уточняя положения ФЗ «О персональных данных». Последнее представляется особенно важным ввиду того, что именно развитие законодательных механизмов является основным направлением в области совершенствования системы государственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере.

---

<sup>1</sup> Кайль А.Н., Новиков Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» / А.Н.Кайль, Е.А.Новиков: – М.: Новая правовая культура, 2007. – С. 47.

### **Законодательство о душевнобольных и деятельность психологов и психиатров по их признанию в России в конце XIX начале XX вв.**

На протяжении всего развития человеческой цивилизации любое общество, так или иначе, сталкивается с тем, что некоторые его члены не могут самостоятельно обеспечить свое полноценное существование: дети, оставшиеся без родителей, старики, больные, имеющие отклонения в физическом или психическом развитии. Отношение к таким людям в различных обществах и государствах на разных этапах их развития было различным – от физического уничтожения слабых и неполноценных людей до полной интеграции их в общество. Следует отметить, что в законодательстве до середины XIX в. не существовало единой терминологии в отношении душевнобольных лиц (законодатель называл их «безумными», «сумасшедшими», «одержимыми», «душевнобольными» и др.) несмотря на то, что была произведена попытка создания единообразного категориального аппарата.

На всех этапах развития государственности существовал институт общественного признания душевнобольных.

Изначально в России душевнобольные призились в монастырях. С учреждением 7 ноября 1775 г. приказов общественного признания в России кончилась длительная эпоха монастырского и церковного признания душевнобольных и слабоумных. Эта функция перешла к государственным органам и частично к общественным организациям. Приказам общественного признания вменялось в обязанность содержание благотворительных и исправительных общественно-полезных заведений, в том числе забота о домах для умалишенных (долгаузах). Указ устанавливал покровительство закона над больными из дворянского сословия, причем содержание и уход за ними осуществлялся из доходов принадлежащих им деревень. Устав Общественного признания включал в себя правила содержания и ухода за душевнобольными. Законодательно закреплялись основные правила признания государством душевнобольных и слабоумных: создание специально приспособленных условий для проживания и лечения больных, гуманное отношение к больным и др. К середине XIX в. «дома умалишенных» преобразовали в лечебные заведения, а душевнобольные стали предметом защиты. Государство взяло на себя устройство специальных заведений для признания и лечения душевнобольных, возложив соответствующие обязанности на провинции, земства и города.

В 1815 г. был издан Свод Законов гражданских, в котором специально была выделена глава 11 «Об опеке над безумными, сумасшедшими, глухонемыми и немыми», которой руководствовались до реформ 1917 г. Здесь же определены формы умственного расстройства и произведена градация субъектов

на «безумных» и «сумасшедших». «Безумными признаются не имеющие здравого рассудка с самого младенчества. Сумасшедшими почитаются те, коих безумие происходит от случайных причин и, составляя болезнь, доводящую иногда до бешенства, может наносить обоюдный вред обществу и им самим, и потому требует особенного за ним надзора».

Характер законодательного регулирования лиц с психическими отклонениями был обусловлен отношением государства, общества к душевнобольным, степенью понимания причин возникновения и форм проявления психических расстройств. Организация общественного призрения определялась уровнем развития общественных отношений, сословными различиями и накоплениями, естественнонаучными знаниями и материальными возможностями государства. Исходным началом служило положение, согласно которому государство обязано было покровительствовать и помогать всем, кто по умственному состоянию не мог «исполнять требования общественного порядка». При этом государство отделяло призрение душевнобольных от призрения других категорий граждан, например, малолетних или лиц с физическими недостатками. Это было связано с необходимостью совмещать процесс лечения и специального врачебного наблюдения с целью охраны, как самого душевнобольного, так и общества от опасных проявлений болезни.

Выдающийся российский психиатр Н.Н.Баженов в 1911 г. составил «Проект законодательства о душевных больных», в котором были следующие строки: «Наращение в современном обществе нервных расстройств и душевных болезней есть роковое последствие всего нашего уклада жизни, дорогой выкуп за ...технические усовершенствования, которыми мы пользуемся, но за которые расплачиваются слабейшие». Здесь прямое указание на причины негативной динамики заболеваемости, а также попытка осмыслить положение душевнобольных в социуме и предложить конкретные меры.

В.Ф.Чиж (1826-1884) отмечал, что психологам и врачам необходимо знать законы, касающиеся призрения душевнобольных, «в которых определены условия их невменяемости». В.Ф.Чиж сожалел, что только сравнительно небольшая часть душевнобольных призрается в психиатрических заведениях, большинство же по разным причинам, из которых главная – это неимение свободных мест, не поступает в такие заведения, а живет с родными или нищенствует. Только богатые люди с психическими отклонениями могли вне заведения для призрения находить все, что им нужно для здоровья и благополучия. Все остальные, т. е. абсолютное большинство, только в психиатрических заведениях могли найти разумное призрение. Следует отметить, что В.Ф.Чиж оказал определенное влияние на развитие практической помощи душевнобольным в плане призрения. Кроме этого, он – автор первого русского оригинального учебника «Краткий курс психиатрии», его монография «Об устройстве домов умалишенных» (1862) стала пособием при строительстве и эксплуатации больниц в других губерниях России.



О негативном отношении общества и правительства к вопросу о психическом здоровье, о пагубных условиях жизни при капиталистическом строе неоднократно высказывался и В.М.Бехтерев. Так, в 1912г. он писал: «...не сама культура и цивилизация, не умственная работа и просвещение масс, не мозговое переутомление служат условиями, приводящими в современном обществе к развитию душевных болезней, а те отрицательные стороны, которые ослабляют организм вообще и связаны с капиталистическим строем общества». Эти слова В.М.Бехтерева свидетельствуют о глубине его мысли, о мужестве, с каким он отстаивал свои взгляды и интересы народных масс.

А.У.Фрезе, психиатр, профессор Казанского университета, первым в России в 1869 г. первым предпринял попытку ввести в Казанской психиатрической больнице систему нестеснения душевнобольных. Он издал монографию «Очерк судебной психологии», в которой ознакомил читателя с важнейшими опытными данными психологии и психиатрии, служащими основаниями для решения вопроса о неспособности преступника к вменению.

Значительная роль в развитии экспериментальной психологии принадлежит профессору Харьковского университета, психиатру П.И.Ковалевскому, который возглавлял психологическую лабораторию клиники нервных и душевных болезней Харьковского университета, где проводил экспериментальные психологические исследования. П.И.Ковалевский написал ряд статей по психопатологии и психологии. Таким образом, в России в конце XIX начале XX вв. законодательство о правовом положении душевнобольных, а также деятельность по их призрению, можно охарактеризовать следующими основными признаками: 1) гражданское законодательство относило лиц, признанных безумными или сумасшедшими, к специальной категории субъектов; 2) при оценке психического расстройства использовались законодательно определенные понятия, характеризующие его формы: безумие и сумасшествие; 3) особая роль по призрению душевнобольных и лиц с психическими отклонениями принадлежит психологам и психиатрам-общественникам.

*Лавров В.А.*

*Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **Объективные причины усмотрения правоприменителя**

Как правило, нечеткость формулировок, недостаточность правового регулирования предполагают совершение правоприменителем определенных действий, направленных на разрешение возникающих жизненных ситуаций. Вполне логично, что процесс нормативного регулирования общественных отношений может происходить как путем строгой регламентации поведения субъектов, так и с предоставлением им определенной свободы выбора. Соот-

ветственно молчание права вызывает необходимость его преодоления в рамках предоставленных субъекту правоприменения полномочий. В науке свобода выбора в решении правоприменителем конкретной жизненной ситуации получила название усмотрения и присутствует во многих видах человеческой деятельности. Особое значение усмотрение имеет для юридической деятельности. Оно способствует реализации и защите субъективных прав, позволяет сторонам правоотношений урегулировать возникшую ситуацию с учетом их воли.<sup>1</sup> Для эффективного правового регулирования необходимо соблюдение оптимального баланса свободы и детальной регламентации действий сторон. «Недостаточная нормативная регламентация, – отмечает П.Ф.Пашкевич, – порождает такие отрицательные социальные последствия, как неорганизованность общественных отношений и возможность произвола. Но отрицательные последствия возникают и в том случае, если имеет место юридическое регулирование сверх меры, т. е. наличие множества законов, детальной регламентации, чрезмерной «заформализованности» и т. д.»<sup>2</sup>

Сознавая невозможность исчерпывающего правового опосредования существующей реальности, законодатель преднамеренно регулирует определенный круг общественных отношений с поправкой на усмотрение.

Формат работы не позволяет рассмотреть всё многообразие существующих точек зрения на усмотрение. Предлагаем лишь собственную дефиницию усмотрения как установленной правовыми нормами творческую возможность принятия субъектом правоприменения путем выбора из возможных вариантов с учетом конкретных обстоятельств законного, целесообразного и справедливого решения.

Также считаем необходимым назвать ряд объективных причин, с которыми связано возникновение и функционирование усмотрения правоприменителя.

Во-первых, в связи с динамичностью экономических и иных социальных отношений в современном российском обществе, законодателю трудно создавать долговременно действующие правовые нормы, поскольку заранее сложно определить направления общественных, экономических и политических изменений и нормативно закрепить все вероятные правовые отношения. Применение усмотрения в рамках правоприменительной деятельности призвано, отчасти, разрешить эти проблемы, позволяя правоприменителю адекватно реагировать на изменяющиеся условия жизни. Более того, здесь важно заметить, что усмотрение должно осуществляться независимо от той или иной ситуации, а в зависимости от того или иного варианта возможного поведения, определенного в самой норме права. Приверженец свободы усмотрения Г.В.Демченко писал: «Нельзя же требовать от общего закона того, что он дать не в состоянии: нельзя требовать, чтобы он охватил всю правовую жизнь

---

<sup>1</sup> Березин А.А. *Пределы правоприменительного усмотрения: Дис. ... канд. юрид. наук.* – Н.Новгород, 2007. – С. 12.

<sup>2</sup> Пашкевич П.Ф. *Закон и судебское усмотрение // Государство и право.* – 1982. – № 1. – С. 55.

общества в ее мельчайших подробностях, чтобы он успел следить за живым разнообразием и вечной изменчивостью движущейся действительности. Дать общее руководство, ввести в необходимые пределы, указать пути и средства действия – вот что под силу законодателю».<sup>1</sup>

Во-вторых, общественные отношения обычно настолько детально урегулированы в законе, что при возникновении правового спора может быть вынесено единственное решение, являющиеся законным и обоснованным. Однако бесконечное разнообразие жизненных явлений и, индивидуальная неповторимость некоторых из них не всегда позволяют законодателю урегулировать их путем принятия абсолютно определенных норм права. Поэтому многие правовые предписания носят относительно определенный характер, а их применение в конкретной ситуации до известной степени зависит от усмотрения правоприменителей.

В-третьих, вполне реальны случаи, когда созданная законодателем юридическая норма по каким-либо причинам получилась недостаточно ясной, сложной для практического применения, и это вынуждает правоприменителя вносить в свою деятельность элемент усмотрения.<sup>2</sup>

В-четвертых, в ряде случаев формулировать в законе абсолютно определенные нормы не всегда целесообразно. Г.Т.Ткешелиадзе, на наш взгляд, верно, раскрывает данный тезис: «Основанием уголовной ответственности является состав преступления, признаки которого предусмотрены, в диспозиции, уголовного закона. Таким образом, основание уголовной ответственности точно определено в законе. При определении же размера наказания такая точность и определенность отсутствуют. Это объясняется тем, что каждое конкретно совершенное преступление и личность преступника столь индивидуальны, что законодатель не в силах установить в законе конкретную меру наказания, одинаково эффективную для всех преступников, совершивших данное преступление. Поэтому законодатель ограничивается установлением общих правил, которые, с одной стороны, исключают судебный произвол, а с другой, дают возможность суду учесть индивидуальные особенности совершенного преступления и личности преступника. Этой цели служат, прежде всего, относительно определенные санкции, предусмотренные в Особенной части УК за отдельные виды преступлений».<sup>3</sup>

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости осознания правомерности усмотрения правоприменителя и введения его в соответствующие строго определенные рамки.

---

1 Демченко Г.В. Неясность, неполнота и недостаток уголовного закона // Журнал Министерства юстиции. – 1904. – № 8. – С. 345.

2 Берг Л.Н. Судебное усмотрение и его пределы (общетеоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 46.

3 Ткешелиадзе Г.Т. Судебная практика и уголовный закон. – Тбилиси, 1975. – С. 114.

### **Проекты закона о неприкосновенности личности, жилища, тайны корреспонденции С.А.Котляревского**

Начало XX в. явилось временем проведения в России конституционных реформ. Перед последним русским императором встала задача, разрешение которой его предшественники отодвигали на задний план – политическая модернизация, обновление российского политического строя в соответствие с назревшими нуждами, по меркам западных стран. Эта задача была в общих чертах сформулирована общественными силами разной политической ориентации и, прежде всего, либералами, легальными центрами которых являлись земства. Стержневой идеей либеральной программы была идея ограничения самодержавия и введения в органы государственной власти народных представителей.

Существенное влияние на разработку доктрины конституционной государственности оказала деятельность либеральных организаций: «Союза освобождения» и «Союза земцев-конституционалистов», объединившихся в дальнейшем под эгидой Конституционно-демократической партии. С.А.Котляревский являлся активным членом «Союза освобождения» и «Союза земцев-конституционалистов», а затем и Конституционно-демократической партии, был депутатом Первой Государственной думы. В 1904–1905 гг. он совместно с группой других общественных деятелей принимал участие в составлении проектов Основного закона, избирательного закона, законопроектов о свободе слова, союзов, собраний, неприкосновенности личности.<sup>1</sup>

Решение о разработке законопроекта о неприкосновенности личности, жилища, тайны корреспонденции было принято на очередном съезде Конституционно-демократической партии в октябре 1905 г. С.А.Котляревский входил в состав комиссии разработчиков проекта вместе с П.Н. Милюковым, А.Н.Максимовым, А.М.Колюбакиным, Г.А.Фальборком, В.Н.Линдом.<sup>2</sup>

По мнению Котляревского, высказанному им в объяснительной записке к законопроекту о неприкосновенности личности и жилища, вход в частное жилище, обыск, выемка в нем имущества, а также задержание лица могли производиться исключительно в порядке, установленном законом; вскрытие частной переписки допускалось только по постановлению судебной власти.<sup>3</sup>

Проект закона о неприкосновенности личности был разработан и представлен в Государственную думу 15 мая 1906 г. В нем закреплялись общие положения о неприкосновенности личности; частные вопросы, связанные с

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 102. ОО. Оп. 231. Д. 1992. 1903 г. Л. 18.

<sup>2</sup> Либеральное движение в России. 1902–1905 гг.: Документы и материалы / Государственный архив РФ; Состав. Павлов Д.Б.; Отв. ред. Шелохаев В.В. – М., 2001. – С. 24–25.

<sup>3</sup> Либеральное движение в России. 1902–1905 гг. – С. 23.

реализацией данного права, регламентировались в уставах уголовного судопроизводства. Между тем Котляревский выступал сторонником единого законодательного акта, регламентировавшего вопросы осуществления права неприкосновенности личности. Он полагал, что закон не должен был состоять из статей с простыми ссылками на другие правовые акты.<sup>1</sup> В этом вопросе воззрения Котляревского расходились с представлениями М.М.Винавера и В.Н.Линда, которые выступали за совершенствование действующих статей Устава уголовного судопроизводства.<sup>2</sup>

Во вводной части законопроекта «О неприкосновенности личности» отмечалось, что Россия в начале XX в. встала на конституционный путь развития. В создавшихся условиях основной задачей законодательной власти, призванной к обновлению российского государственного строя, являлось утверждение начал права в отношениях власти и отдельной личности. Считалось, что вновь утвержденный порядок должен получить свое воплощение в новых законах, содержащих постановления о правах граждан.<sup>3</sup>

Согласно законопроекту «О неприкосновенности личности» было восстановлено начало общего и единого для всех суда. Котляревский писал, что единство суда и равенство перед ним граждан представляло собой залог справедливости решений, силы и стойкости законов.<sup>4</sup>

Статья 1 проекта закона «О неприкосновенности личности» устанавливала возможность назначения наказания исключительно органами судебной власти.<sup>5</sup> Неправомерным считалось наложение административных взысканий (заключение под стражу, ссылка, высылка, штраф) без следствия и суда. С.А.Котляревский вместе с П.Н.Милюковым, А.Н.Максимовым, И.А.Петровским высказывался за введение отдельных, исключительных случаев вторжения в жилище: «вход в частное жилище, обыск, выемка и личное задержание допускались только в случаях, установленных законом, а вскрытие частной переписки – лишь по особому постановлению судебной власти».<sup>6</sup>

В проекте предусматривались особые, исключительные ситуации. Так, указывалось, на возможность вторжения в жилище в случаях пожара, совершения уголовных преступлений в частной квартире. Вскрытие частной переписки допускалось, если это приводило к раскрытию преступлений. Последующие статьи развивали общее правило о надзоре суда за личной неприкосновенностью граждан. Так, ст. 3 устанавливала общее основание, в силу которого ограничение или лишение свободы лиц допускалось только по судебному приказу, содержащему в себе необходимые условия в правильности его представления.

---

<sup>1</sup> Законодательные проекты и предложения Партии народной свободы (1905-1907) / Под ред. Н.И.Астрова, Ф.Ф.Кокошкина и др. СПб, 1907. – С. 34.

<sup>2</sup> Либеральное движение в России в 1902–1905 гг. – С. 24.

<sup>3</sup> Законодательные проекты... – С. 34.

<sup>4</sup> Либеральное движение в России в 1902–1905 гг. – С. 25.

<sup>5</sup> Законодательные проекты... – С. 41.

<sup>6</sup> Либеральное движение в России в 1902–1905 гг. – С. 24.

Статья 4 вводила понятие задержания, которое рассматривалось в виде предварительной меры реагирования. Необходимым условием считалось разрешение, полученное со стороны органов судебной власти, на проведение следственных мероприятий. Ст. 6 законопроекта «О неприкосновенности личности» вводила категорию «частных лиц». Ее составляли российские граждане, которые могли самостоятельно задержать преступника на месте совершения преступления.<sup>1</sup> До этого российское законодательство, в отличие от западно-европейских нормативно-правовых актов, не регламентировало подобные ситуации.<sup>2</sup>

Статьи 15, 16, 17 и 18 регламентировали охрану неприкосновенности личности, жилища, корреспонденции. Вход в жилище в порядке исполнения закона и распоряжений власти считался возможным в случаях, когда в этом возникала необходимость при вручении повесток, действиях по взысканию, переписи населения. Ст.ст. 16 и 17 в отношении проведения осмотров, обысков, выемок имущества соответствовали действиям судебной власти и полиции, которые устанавливались в предыдущих статьях для случаев задержания.

Статья 18 охраняла тайну почтовых, телеграфных и телефонных отношений. Исключения допускались в случаях необходимости установления истины в суде, при особых обстоятельствах военного положения в интересах соображений государственной необходимости. Независимо от провозглашения в данной статье общего начала тайны корреспонденции, предполагалось, что в каждом случае обнаружения нарушений ст. 17 виновные привлекались к ответственности на общем основании, в установленном законом порядке.<sup>3</sup>

Статьи 19 и 20 выступали в качестве заключительных, устанавливавших ответственность должностных лиц за нарушение постановлений предлагаемого законопроекта. С.А.Котляревский вместе с М.М.Винавером, М.М.Ковалевским, Ф.Ф.Кокошкиным, В.Д.Набоковым выступал за необходимость введения нормы о привлечении должностных лиц к ответственности за совершенные преступления. На основании изложенных предложений комиссией пятнадцати была принята окончательная редакция законопроекта «О неприкосновенности личности, жилища, тайны корреспонденции».<sup>4</sup> Ст. 1 устанавливала, что наказание следовало только по приговору суда.<sup>5</sup> Предусматривалась судимость в общем порядке, для специально рода дел применялся особый порядок. Предание лиц, не состоявших на действительной военной службе, военному суду допускалось только во время войны с иностранным государством в местности, занятой действующей армией.

Почтовая, телеграфная и телефонная корреспонденция признавались неприкосновенными и составляли тайну для всех, кроме лиц в ней участвовав-

---

<sup>1</sup> Законодательные проекты – С. 54.

<sup>2</sup> Законодательные проекты – С. 55.

<sup>3</sup> Законодательные проекты – С. 61.

<sup>4</sup> ГАРФ. Ф. 523. Оп. 1. Д. 28. Л. 139.

<sup>5</sup> Законодательные проекты – С. 64.

ших.<sup>1</sup> Отступления от данного правила допускались в целях раскрытия преступлений, во время войны с иностранным государством, по распоряжению командующего армией, для корреспонденции, поступавшей в район театра боевых действий, или отправляемой из этого района.

Итак, проект закона о неприкосновенности личности был разработан и представлен в Государственную думу 15 мая 1906 г. В нем закреплялись общие положения о неприкосновенности личности; частные вопросы, связанные с реализацией данного права, регламентировались в уставах уголовного судопроизводства. Между тем С.А.Котляревский выступал сторонником единого законодательного акта, регламентировавшего вопросы осуществления права неприкосновенности личности.

Согласно законопроекту о неприкосновенности личности, было восстановлено начало общего и единого для всех суда. С.А.Котляревский писал, что единство суда и равенство перед ним граждан представляло собой залог справедливости, силы и стойкости законов. Законопроект предусматривал отдельные случаи вторжения в жилище: при пожаре, совершении уголовных преступлений в частной квартире. Вскрытие частной переписки допускалось в случае, если это приводило к раскрытию преступлений. С.А.Котляревский выступал сторонником нормативно-правовой регламентации привлечения должностных лиц к ответственности за совершенные преступления. Он полагал, что независимый, единый и равный в отношении всех граждан суд должен был служить достаточной защитой, как для потерпевших, так и для лиц, преследуемых незаконно.

Несмотря на то, что законопроект «О неприкосновенности личности, жилища, тайны корреспонденции» так и не был рассмотрен в ходе непродолжительной работы Первой Думы, следует констатировать, что в российской политико-правовой жизни сама постановка данной проблемы стала значительным шагом вперед на пути признания индивидуальных прав граждан.

*Левит А.А.  
Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **«Lex prospicit non respicit» – закон смотрит вперед, а не назад**

Государственное управление – это деятельность органов государственной власти по формированию и обеспечению соблюдения законов, выпуску нормативных актов, принятию стратегических решений в масштабе страны. Едва ли не все, что делают руководители в процессе управления, требует эффективного обмена информацией.<sup>2</sup> Однако, на мой взгляд, в настоящее время не в

---

<sup>1</sup> Законодательные проекты – С. 68.

<sup>2</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. 2-е изд. – М.: Дело, 2004. – С. 800.

каждом государстве, позиционирующем себя правовым, существует необходимый коммуникационный процесс. Как организован данный процесс в РФ и существует ли отлаженный, прозрачный и доступный для каждого механизм обратной связи в нашей стране, – вот поднятая сегодня нами проблема.

В октябре 2010 г. только Президенту РФ поступило около 70 тыс. обращений, что на 17% больше чем за сентябрь т. г.<sup>1</sup> Самыми активными являются пенсионеры, работающее население, безработные, учащиеся и студенты. Интересуют обратившихся вопросы ЖКХ, социального обеспечения и соцзащиты, финансово-экономические вопросы. В органы власти часто обращаются люди, которые зашли в тупик, решая элементарный, казалось бы, вопрос. В таких случаях им действительно нужно просто рассказать об изменении законодательства, о каких-то особенностях применения нормативных документов и т. п.

Обращения в органы государственной и местной власти являются способом выражения общественного мнения о качестве и недостатках их работы. Б.Н.Чичерин писал: «Общественное мнение обнаруживает настоящее состояние общества и управления. Существующее зло не таится внутри, а выходит наружу. Народные нужды становятся известны всем, а потому скорее и легче могут быть изысканы средства исправления недостатков».<sup>2</sup> В своем обращении к населению страны в 2009 г. Президент России Дмитрий Медведев признал, что «демократические институты в целом сформированы и стабилизированы, но их качество весьма далеко от идеала. Гражданское общество слабо, уровень самоорганизации и самоуправления невысоки... отсюда безынициативность, дефицит новых идей, нерешенные вопросы, низкое качество общественной дискуссии, в том числе, и критических выступлений. Общественное согласие и поддержка обычно выражаются молчанием...Что ж, и с этими явлениями Россия знакома не первые сто лет».<sup>3</sup>

На мой взгляд, отсутствие стабильности и качественного развития гражданского общества напрямую связано с его взаимодействием с государством. Гражданское общество должно формироваться при надлежащем управлении, но, к сожалению, власть и общество в России за долгие годы реформ так и не наладили эффективных каналов обратной связи. Председатель Государственной Думы Б.В.Грызлов на семинаре для впервые избранных депутатов Государственной Думы 4-го созыва говорил, что «работа с обращениями – это реальная прямая связь между депутатским корпусом и избирателями. К ней нужно относиться бережно и внимательно».<sup>4</sup>

Впервые право граждан «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе»<sup>5</sup> было регламентировано в Конституции Союза Совет-

1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/digests/33>.

2 Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М.: 1899. – С. 54.

3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml).

4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gryzlov.ru/index.php?page=publications&id=66>.

5 Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.



ских Социалистических Республик в 1977 г. Свое дальнейшее развитие институт права на обращение получил в Конституции РСФСР 1978 г. Положения этих конституционных норм закрепил Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».<sup>1</sup>

В свою очередь действующая Конституция РФ провозгласила право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. На смену упомянутому выше Указу пришел Федеральный Закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а работа по рассмотрению обращений граждан стала государственной функцией. Отличие подхода к обращениям граждан в Федеральном законе и Указе Президиума Верховного Совета заключалось в том, что Закон определил в данном институте, прежде всего, право, а не средство и источник информации для социально-культурного строительства.

Однако, регламентированная, казалось бы, на всех уровнях деятельность не в полной мере отвечает требованиям современного человека и общества и требует детального анализа и даже возможно проверки на предмет соответствия общепринятым международным нормам и канонам права:

Зачем называть Федеральный закон – «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и двумя строками ниже говорить о том, что такое право имеют и иностранные граждане и лица без гражданства?

Зачем сужать круг тех, к кому можно обратиться до государственных органов и органов местного самоуправления, тогда как, в соседних странах граждане имеют право обратиться как в указанные структуры, так и в объединения граждан, на предприятия, в учреждения, организации независимо от форм собственности, средства массовой информации?

Зачем молчать на федеральном уровне о видах принимаемых решений по результатам рассмотрения обращений и позволять тем самым субъективное толкование и применение норм данного закона органами власти и нарушать процессуальные принципы правоприменительной деятельности в России?

Зачем требовать от гражданина указывать в письменном обращении наименование государственного органа либо соответствующее должностное лицо, когда проводится административная реформа и постоянные переназначения?

Зачем на высшем законодательном уровне определять, что жалоба подается по поводу нарушенных прав и свобод в целом, а заявление только по поводу конституционных?

Заявить об этих проблемах открыто, обратить на них внимание законодателя, довести эту информацию до граждан, государственных служащих, студентов, пенсионеров, до всех слоев населения – вот наша первоочередная за-

---

<sup>1</sup> «Свод законов СССР». – Т. 1, – С. 373.

дача. Обеспечить обратную связь гражданина и государства в современной России, на мой взгляд, нужно в следующих направлениях: в закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» добавить иных субъектов рассмотрения обращений, таких как общественные организации, СМИ, и т.п.; ввести в систему оценки деятельности государственных органов и органов местного самоуправления показатели, связанные с рассмотрением обращений; проводить ежеквартальные общественные слушания по результатам рассмотрения обращений на всех уровнях власти с заслушиванием физических, должностных лиц, представителей юридических лиц; расширить виды обращений либо исключить их нынешнюю классификацию только в виде заявления, жалоб и предложений (добавить петиции, ходатайства и иные свободные формы); ввести ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений на федеральном уровне; в качестве основания для проведения аттестации госслужащих ввести коллективное обращение граждан, например, в общественные приемные.

Таким образом, в прошедшем столетии институт обращений граждан прошел долгий путь от средства к праву, от источника информации к конституционной норме. Безусловно, формирование и модернизация института обращения граждан в РФ будет и должно только способствовать развитию современной политической системы России, созданию и укреплению демократических механизмов защиты прав граждан от противоправных действий и установлению должной и эффективной обратной связи государства с гражданами.

*Левченко В.Е. к.ю.н.  
Белгородский государственный университет  
Озеркис А. доктор права  
Даугавпилский университет  
Ливенцов А.А.  
Белгородский городской суд*

## **Понятие и признаки юридической ответственности**

Основная задача юридической ответственности – обеспечение законности, предупреждение и пресечение правонарушений, максимально возможное устранение ущерба, причиняемого ими обществу.<sup>1</sup>

Без налаженной системы юридической ответственности право становится бессильным и ненадежным, не оправдывающим возлагаемых на него социальных ожиданий. Правовые нормы, порождающие права и обязанности субъектов правоотношений, превращаются в благие пожелания, если власть

---

<sup>1</sup> Белошапко Ю.Н. Правонарушение и ответственность в финансовом и налоговом праве РФ. // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2001. – №5.

не способна организовать восстановление нарушенных прав, принуждение к исполнению обязанностей, наказание нарушителей правовых запретов. Однако и на настоящий момент юридическая ответственность действует недостаточно эффективно, что можно объяснить слабой теоретической разработкой проблем данного института в отдельных правовых науках (особенно в финансовом и налоговом праве); отсутствием в отдельных случаях соответствующих норм права, которые однозначно определили бы ответственность и правонарушение применительно к данным наукам; правовой безграмотностью органов финансового и налогового контроля. В связи с этим правильно отмечено, что мало иметь систему юридической ответственности и систему правовых норм об ответственности, необходимо еще существенно улучшить практику использования права и контроль за своевременностью его применения в целях обеспечения неотвратимости ответственности.<sup>1</sup>

Все сказанное в полной мере относится к проблемам ответственности за нарушение финансово-правовых и налогово-правовых норм. Для правильного понимания юридической ответственности вообще и финансово-правовой, налогово-правовой ответственности в частности необходимо проанализировать соотношение понятий ответственности в философии и юриспруденции.

Анализируя философскую литературу по данному вопросу, И.А.Галаган отмечает, что категория ответственности рассматривается в двух аспектах – активном и ретроспективном.<sup>2</sup>

В активном аспекте ответственность представляет собой осознание личностью собственного долга перед обществом и государством, понимание в свете этого долга смысла и значения своих поступков, согласование деятельности личности с лежащими на ней обязанностями, которые следуют из общественных связей человека (например, добросовестное исполнение обязанностей финансовыми и налоговыми органами в лице их должностных лиц, с одной стороны, и контролируемых ими субъектов – с другой). Такую ответственность называют активной, позитивной, перспективной.

Ответственность в ретроспективном смысле наступает за прошлое поведение, противоречащее социальным нормам, и называется ретроспективной, негативной, юридической. Негативная ответственность имеет большое значение для регулирования поведения различных лиц (как физических, так и юридических). Ее своеобразие состоит в том, что она включается в механизм регулирования общественных отношений в связи с фактами нарушения установленных правил поведения либо (если учитывать ее предупредительную роль) с возможностью такого нарушения. Поэтому именно ее называют юридической.<sup>3</sup>

---

1 Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н.Марченко. – М.: 1999. – С. 469.

2 Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 11,12.

3 Ю.Н.Белашапко. Правонарушение и ответственность в финансовом и налоговом праве РФ. // Известия ВУЗов. Правоведение 2001. – № 5.

Единого понятия названной ответственности в правовой науке не разработано.

Значительное место в работах по проблеме юридической ответственности занимает ее трактовка как санкции за правонарушение, предусмотренной нормой права на случай ее несоблюдения.<sup>1</sup> Недостаток данной концепции заключается в том, что авторы отождествляют санкцию и юридическую ответственность. Санкция представляет собой элемент правовой нормы, предусматривающий неблагоприятные последствия для правонарушителя; она существует в правовой норме как потенция, превращаемая в действительность лишь при правонарушении. Следовательно, санкция правовой нормы существует всегда, а правовая ответственность наступает лишь при реальном нарушении этой нормы.<sup>2</sup>

К изложенной позиции близка точка зрения, в соответствии с которой юридическая ответственность – это применение и реализация санкции в случае правонарушения.<sup>3</sup> Юридическую санкцию можно рассматривать не только под углом зрения юридической ответственности. Применение некоторых санкций не ставится в зависимость от вины правонарушителя, поскольку направлены они на восстановление нарушенных прав, обеспечение исполнения обязанностей. Данные санкции, являясь восстановительными, относятся не к мерам ответственности, а к мерам защиты.<sup>4</sup> Следовательно, данное положение не дает основания определять юридическую ответственность как применение санкции.

Широкое распространение получила теория, согласно которой юридическая ответственность – это исполнение обязанности посредством государственного принуждения, например, уплата суммы долга заемщиком на основе решения суда.<sup>5</sup> Возможно, что карательный элемент, присущий юридической ответственности, посредством принудительного исполнения обязанности не устраняется. Но нельзя забывать, что юридическая ответственность – это дополнительное обременение по отношению к уже существующей обязанности. Посредством принудительного исполнения обязанности заемщика по уплате суммы долга дополнительные обременения не налагаются. Поэтому считаем, что согласиться с точкой зрения, в соответствии с которой ответственность – это принудительное исполнение обязанности, вряд ли возможно.

В научной литературе, помимо изложенных концепций, нашла отражение трактовка ответственности как правоотношения. По мнению Б.Т.Базылева,

---

1 Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. *Вопросы теории права*. – М.: 1961. – С. 314.

2 Ефремова Е.С. *Ответственность за совершение налоговых правонарушений: понятие, признаки, функции* // *Известия ВУЗов. Правоведение*. – 2002. – № 2. – С. 59.

3 Лейст О.Э. *Санкции в советском праве*. – М.: 1962. – С. 85; Самощенко И.С., Фарушкин М.Х. *Ответственность по советскому законодательству*. – М.: 1971. – С. 54.

4 *О мерах защиты пишут: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права*. – Свердловск, 1964. – Вып. 2. – С. 187; Ардашкин В.Д. *О принуждении по советскому праву* // *Сов. государство и право*. – 1970. – № 7. – С. 33–39; Серегина В.В. *Государственное принуждение по советскому праву*. – Воронеж, 1991. – С. 95, и др.

5 Братусь С.Н. *Юридическая ответственность и законность (очерк теории)*. – М.: 1976. – С. 85, 94.

юридическая ответственность – это правовое отношение охранительного типа, возникшее на основании правонарушения. Как отмечает автор, специфика правоотношения ответственности состоит в том, что «в рамках данного правоотношения осуществляется наказание».<sup>1</sup>

С.С.Алексеев, рассматривая соотношение охранительных правоотношений и юридической ответственности, отметил, что в рамках охранительных правоотношений осуществляется не только наказание (меры ответственности), но и специфические меры защиты, т. е. охранительные правоотношения – категория более емкая и широкая, чем категория юридической ответственности.<sup>2</sup> Юридическая ответственность, пишет он, представляет собой один из элементов охранительных правоотношений, поскольку это – «обязанность лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение в форме лишения личного, организационного или имущественного порядка».<sup>3</sup> Из данного определения усматриваются специфические признаки юридической ответственности, которые состоят в том, что выражается ответственность в обязанности претерпеть меры государственно-принудительного воздействия, основанием ответственности является правонарушение и ответственность всегда связана с различного рода отрицательными последствиями. Как замечали И.С.Самощенко и М.Х.Фарушкин, юридическая ответственность, с тех пор как она возникла, всегда была ответственностью за прошлое, за совершенное деяние. Являясь реакцией на совершенное правонарушение, юридическая ответственность имеет государственно-принудительный характер. Он выражается прежде всего в том, что ответственность возлагается в случае правонарушения независимо от воли и желания правонарушителя и имеет по отношению к нему внешний характер.<sup>4</sup>

Но главное в вопросе об ответственности: включаются ли в содержание ее понятия все случаи применения правового принуждения для выполнения лицом своих обязанностей, либо только те, когда при нарушении обязательств на лицо возлагаются дополнительные обязанности, либо возникают новые.

О.С.Иоффе справедливо полагает, что при выявлении сущности ответственности необходимо учитывать тот факт, что правонарушение может повлечь и санкции, не являющиеся мерами ответственности.<sup>5</sup> Так, принудительная охрана обязательств воплощается прежде всего в понуждении к их реальному исполнению. Но реальное исполнение, даже если оно будет принудительным, нельзя считать мерой ответственности. Обязанность реального исполнения вытекает непосредственно из самого обязательства. И если бы последствия

---

1 Базылев Б.Т. *Юридическая ответственность (теоретические вопросы)*. Красноярск, 1985. – С. 70, 87.

2 Алексеев С.С. *Общая теория социалистического права*. – С. 190.

3 Там же. С. 182.

4 Самощенко И.С., Фарушкин М.Х. *Ответственность по советскому законодательству*. – М.: 1971. – С. 43–44.

5 Иоффе О.С. *Обязательственное право*. – М.: 1975. – С.95., Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. *Вопросы теории права*. – М.: 1961. – С. 314.

правонарушения ограничивались только ею, это было бы равноценно полной безответственности нарушителя, который как до, так и после нарушения нес бы одну и ту же обязанность – выполнить принятое на себя обязательство. И поскольку ответственность всегда составляет определенный вид имущественных или личных лишений, она должна выражаться в каком-либо дополнительном бремени, вызывая тем самым для нарушителя определенные отрицательные последствия. Ими могут быть замена неисполненной обязанности новой, присоединение к нарушенной обязанности дополнительной.

*Литвинова С.Ф. к.ю.н., доцент*  
*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса*

### **Определение правовой культуры как основы для проведения сравнительно-правовых исследований с целью совершенствования законодательства**

Одним из способов изучения права разных государств с целью совершенствования законодательства России является сравнительное правоведение. Но не любое сравнение может стать полезным для этой цели. Сравнение должно быть комплексным, целостным и системным. В этом случае результаты сравнения могут объяснить, почему обладающее определенными характеристиками правовое явление имеет место в одном государстве и может ли подобное правовое явление быть интегрировано в правовую систему другого государства. Такие результаты могут быть достигнуты только в том случае, если изучение правового явления, имеющего место в одном государстве, будет проводиться с учетом функциональных связей этого явления в рамках правовой культуры государства.

В настоящее время сложно подсчитать количество определений, данных правовой культуре в российской доктрине. Есть мнение, что таких определений существует около 500. Ценность сделанных в научной литературе определений разная. Она, прежде всего, зависит от понимания формы и содержания определения как философской категории. По форме определение – это указание или объяснение значения (смысла) термина и (или) объёма (содержания) выражаемого данным термином понятия. При формулировании содержания определения необходимо следовать объективным правилам, таким как, например: правило переводимости, однозначности и отсутствие порочного круга.<sup>1</sup>

Представляется, что сравнение с целью совершенствования законодательства должно осуществляться на уровне правовой культуры государства.

---

<sup>1</sup> Гастев Ю.А. Определение (объяснение значения). // Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://slovari.yandex.ru/определение/БСЭ/Определение%20\(объяснение%20значения\)/](http://slovari.yandex.ru/определение/БСЭ/Определение%20(объяснение%20значения)/).

Целью настоящего исследования является составление определения правовой культуры государства как явления, в рамках которого должно осуществляться сравнение, изучение правовых явлений с целью совершенствования законодательства.

1. Правовая культура – часть культуры общества в целом.<sup>1</sup> Термин культура применим только к обществу как биологически ненаследуемая сущность совместной жизни людей.<sup>2</sup> В мировой и отечественной культурологии нет не только единого понимания культуры, но и общего взгляда на пути ее изучения, хотя не единожды предпринимались попытки обобщения и систематизации теорий, концепций и дефиниций культуры.<sup>3</sup> Иногда культура рассматривается в качестве всей жизнедеятельности человека, понимается как способ человеческой деятельности,<sup>4</sup> иногда она определяется в качестве неприродного объекта, который может включать в себя природу в материально или духовно преобразованном виде, но не сводится к ней,<sup>5</sup> иногда как категория, охватывающая «все ценности, созданные человечеством в процессе его духовной и практической деятельности».<sup>6</sup>

Поэтому можно согласиться с тем, что правовая культура «...особое социальное явление...»,<sup>7</sup> «специфический социальный феномен...»,<sup>8</sup> который является частью культуры в целом.

2. Право – продукт цивилизации.<sup>9</sup> Право как совокупность норм, принимаемых или санкционируемых государством – продукт культуры на определенном этапе развития общества (именно это значение права важно для современного сравнительного анализа, ради которого составляется это определение). Право появляется с возникновением государства как особой формы организации общества.<sup>10</sup> Поэтому в нашем контексте не бесспорным является утверждение,

---

1 *Философия права: Учебник / Под. ред. О.Г. Данильяна. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 416 с. – (Российское юридическое образование). – С. 399.; Матузов Николаи Игнатъевич, Малько Александр Васильевич Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2002. – 512 с. – С. 251; Каминская В.И.; Ратинов А.Р. Правовое сознание как элемент правовой культуры // Правовая культура и вопросы правового воспитания. – М., 1974. – С. 43.*

2 *Право и культура: монография; под общей редакцией В.К. Егорова, Ю.А. Тихомирова, О.Н. Астафьевой. – М. Издво РАГС, 2009. (Научная библиотека преподавателей высшей школы) – С. 25.*

3 *Ковалева И.В. Ценности правовой культуры в представлениях российского общества конца XIX – начала XX вв. – Великий Новгород: НОВГУ им. Ярослава Мудрого, 2002. – С. 20.*

4 *Маркарян Э.С. Теория культуры и современной науки. Логико – методологический анализ – М.: Мысль, 1983 г. – С. 44–47.*

5 *Проблемы философии культуры: Опыт историко-материалистического анализа. / Под ред. В.Ж.Келле. – М., 1984 – С. 45–61.*

6 *Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С.Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э.Баумана, 1996.– С. 148.*

7 *Сальников В.П. Правовая культура // Актуальные проблемы теории права / Под ред. К.Б. Толкачева и А.Г. Хабибулина. – Уфа, 1995. – С. 150–151.*

8 *Бугаенко Ю.Ю. Правовая культура в современной России (социально-философский анализ). Автореф. дис.... канд. философ. наук. – Краснодар, 2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.krdu-mvd.ru/dissovet1281.html>.*

9 *Алексеев С.С. Теория права. Изд. 2-е перераб. и дополн. – М.: Издательство БЕК, 1995 – С. 60–74.*

10 *Хотя до сих пор является спорным вопрос, следует ли связывать появление права с классовым расслоением общества и возникновением государства. Появилось ли государство раньше права или наоборот (проблема курицы и яйца). См.: Основы права / Под редакцией профессора В. В. Лазарева. – М.: Юрист, 1996. – С. 4.*

что правовая культура – «неотъемлемая часть культуры общества в целом...».<sup>1</sup> Правовая культура является неотъемлемой частью общества, организованного в государственные формы.

Право – это объективное явление, вызванное потребностями общества. В своей работе «Теория права» С.С.Алексеев пишет: «Возникновение права непосредственно обусловлено подробностями самого общества, вступившего в эпоху цивилизации, прежде всего требованиями обеспечения его целостности, товарно-рыночной экономики, гуманитарными началами».<sup>2</sup> Условия и причины возникновения права в основном отождествляются с условиями и причинами возникновения государства.<sup>3</sup>

3. Право – инструмент государственной власти для упорядочивания отношений, возникающих между населением на всей государственной территории. Государственная власть – сущность государства, а право – неотъемлемая часть этой государственной власти. Поэтому право – это существенное, необходимое (не случайное) свойство государства. А поскольку правовая культура – неотъемлемая часть права, то можно говорить и о том, что правовая культура тоже существенное и необходимое свойство (характеристика) государства.

4. Правовая культура – сложное явление, многозначная характеристика одной из важнейших сторон жизни общества<sup>4</sup>.

Поскольку правовая культура – часть общей культуры, то ее элементы – являются элементами этой общей культуры. В теории культуры выделяют два основных элемента в зависимости от формы их существования: материальные и нематериальные (идеальные). Поэтому можно согласиться с определением правовой культуры как «системы овеществленных и идеальных культурных элементов».<sup>5</sup> Но особых культурных элементов, а именно тех, которые обусловлены существованием права, относятся «к сфере действия права».<sup>6</sup>

5. Статичное сравнение элементов правовой культуры возможно для осуществления классификаций правовых культур, но не для упорядочивания и оценки. Для того, чтобы упорядочить или оценить уровень правовой культуры через оценку ее элементов необходимо рассматривать ее элементы во взаимодействии. Иногда, такое взаимодействие рассматривается как элементы правовой культуры: «...правовая культура включает в себя сцепление и взаимодействие социальных интересов, норм, институтов, а также правосознание

---

1 *Философия права: Учебник. / Под. ред. О.Г. Данильяна. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. (Российское юридическое образование). – С. 399.*

2 *Алексеев С.С. Теория права. Изд. 2-е перераб. и дополн. – М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 51.*

3 *Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. – С. 46.*

4 *Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 300.*

5 *Каминская В.И., Ратинов А.Р. Правовое сознание как элемент правовой культуры // Правовая культура и вопросы правового воспитания. – М., 1974. – С. 43.*

6 *Там же. – С. 43.*



отдельных личностей и формализованных групп с присущими им сменами надежд и разочарований, успехов, неудач и т. д.»<sup>1</sup>

6. Поскольку право и правовая культура возникли и развиваются под влиянием социальных, экономических и политических отношений, то элементы правовой культуры взаимодействуют не только между собой, но и элементам других культурных подсистем (политической культуры, экономической и т. п.).

7. Правовая культура государства – объективное общественное явление, она складывается под влиянием объективных социальных, экономических, политических процессов, имеющих место в этом государстве. Сравнивая правовые системы государств, можно выделить общие для них всех элементы. Но нельзя назвать два государства, в которых право и правовые системы были идентичны, поскольку в любом государстве процессы, влияющие на нее, не могут быть идентичными, хотя бы потому, что многие из них возникают, развиваются и прекращаются не только под влиянием совокупности сознательных, но и бессознательных действий субъектов таких отношений, то есть «менталитета».<sup>2</sup> Составным элементом менталитета является правовой менталитет. Между правовым менталитетом и правосознанием, правовым мировоззрением, правовым мышлением существует органическое единство, проявляющееся в их тесном взаимодействии и в том, что правовой менталитет дает основу для формирования и проявления правосознания, правового мировоззрения, правового мышления, в то время как те являются средствами для его внутренней жизни (подпитки) и функционирования.<sup>3</sup>

8. Правовая культура претерпевает изменения. Как и любой материальный и идеальный объект правовая культура развивается, то есть необратимо, направлено и закономерно изменяется. Существенную характеристику развития составляет время: во-первых, всякое развитие осуществляется в реальном времени, во-вторых, только время выявляет направленность развития.<sup>4</sup> Таким образом, при проведении сравнительных исследований с целью совершенствования законодательства нужно исходить из того, что такие сравнения должны проводиться в поле правовой культуры, которая представляет собой составную часть культуры, представляющей общественное явление, возникшее и развивающееся под влиянием социальных, экономических и политических отношений, сложившихся в государстве и в мире, являющееся существенным и необходимым свойством государства, представляющее собой совокупность материальных и духовных элементов, обусловленных существованием права, функционально взаимодействующих между собой и с элементами других

---

<sup>1</sup> Варданянц Г.К. Социологическая теория права: монография – М.: Академический проект, 2001. (Технология). – С. 181.

<sup>2</sup> Губанов Н.Н. Менталитет и формы проявления его в современном обществе. Автореф. дис... канд. философ. наук 09.00.11. – М., 2007. – С. 12.

<sup>3</sup> Меняйло Д.В. Правовой менталитет: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2003.

<sup>4</sup> Юдин Э.Г. Развитие (философ.) // Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Развитие%20\(философ.\)](http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Развитие%20(философ.)).

культурных подсистем, отражающих исторически сложившийся менталитет населения государства в определенный период времени.

*Мазуренко А.П. к.ю.н., доцент  
Московский гуманитарно-экономический институт*

## **Проблемы формирования правовой политики в законодательной сфере**

В последнее время в науке все больше внимания уделяется исследованию проблем правовой политики. Этот интерес продиктован тем, что без выверенной политики, или иными словами стратегии и тактики правового развития, не возможна целенаправленная планомерная деятельность ни в одной области социальной жизни, тем более в сфере государственно-правовых отношений. Как справедливо отмечает в этой связи А.В.Малько, сегодня правовая политика выходит на передние рубежи жизнедеятельности общества.<sup>1</sup>

Правовая политика – сложное многоуровневое явление. Поэтому в данной статье предпринята попытка освещения лишь одной из её составляющих, а именно законодательной политики. Важность этой разновидности правовой политики определяется, прежде всего, тем обстоятельством, что сформулированные в Конституции страны принципы формирования отечественной правовой системы предоставили широкое поле для законотворческой деятельности не только на федеральном, но и на региональном уровне. Это положение породило весьма многообразную и противоречивую практику законодательного процесса в центре и на местах, что свидетельствует об отсутствии скоординированной политики государства на столь важном направлении его общего правового развития.

Как известно, законотворчество представляет собой разновидность правотворчества. Поэтому, если закон является одним из видов, пусть основным видом нормативных правовых актов, то создание законов, то есть законотворчество, является одним из видов правотворчества, в результате которого возникают, изменяются и прекращают свое действие законы. И поскольку к закону предъявляются более высокие юридические требования, – он регулирует более значимые общественные отношения, чем иные правовые акты и обладает высшей юридической силой, – ему не должны противоречить все другие нормативные правовые акты. Естественно, складывается положение, при котором законотворчество – это самостоятельная, более сложная юридическая деятельность по созданию нормативных правовых актов, которая осуществляется в особой процессуальной форме, регламент которой определяется специальным законодательством. Таким образом, можно выделить и соответствующую

---

<sup>1</sup> Малько А.В. *Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько.* – М., 2003. – С. 142.

щий самостоятельный вид правовой политики – законодательную политику, основной целью которой является создание непротиворечивого, сбалансированного и системного законодательства.

Законодательную правовую политику, в первую очередь, проводят Государственная Дума и Совет Федерации (Федеральное Собрание РФ), а также законодательные органы субъектов Федерации, что должно выражаться преимущественно в планировании законотворческой работы. Верно подмечено, что «политика – это самая плановая вещь на свете. Если вы не планируете, вы проигрываете».<sup>1</sup> Особенно верно данный тезис звучит по отношению к законодательной политике, в рамках которой формируется стратегия и тактика правового развития общества и государства. Это подтверждается тем, что помимо планирования и прогнозирования, она включает в себя (в качестве обязательных элементов) такие важные формы своей реализации как научное обоснование законотворческой деятельности и системный подход в сфере правового регулирования, с помощью которых решает стоящие перед ней тактические задачи.

Для того чтобы быть эффективной, законодательная политика должна исходить из того факта, что правовое регулирование представляет собой многоуровневую иерархическую систему. Нормы права могут устанавливать как общие правила поведения во всех областях жизнедеятельности отдельных людей и общества в целом, так и специальные правила, зависящие от характера конкретных отношений и специфики их реализации на практике. При определении уровня, на котором следует регулировать те или иные общественные отношения, в ходе формирования законодательной политики должно действовать общее для всякой управленческой деятельности правило, а именно: правотворческие решения должны приниматься на том уровне, на котором имеются наиболее подробная информация и оптимальная возможность ее оценки и использования. Именно с этим связана проблема усмотрения при принятии решения об уровне и типе правового регулирования соответствующих общественных отношений. Решение данной важной проблемы законодательной правовой политики видится в использовании субъектами правотворчества возможности выбора в каждом конкретном случае необходимых, а главное оправданных средств и методов правового регулирования.

К сожалению, анализ правотворческой деятельности последних лет, особенно на федеральном уровне, свидетельствует об обратном. Законодатель, под влиянием лоббирующей активности соответствующих организаций и должностных лиц, идет по пути регулирования на уровне закона отношений, которые следовало бы регламентировать на более низком уровне управления. Более того, есть все основания утверждать, что законодательная политика Государственной Думы РФ приобрела тенденцию регламентировать законами максимальное число отдельных видов отношений в самых различных

---

<sup>1</sup> Павловский Г. Кто не планирует политику, тот проигрывает // Российская газета. 10.02.2001 г.

областях жизнедеятельности общества. Так, если за последние пятьдесят лет существования Советского Союза было принято чуть более 80 законов, то по данным доклада Совета Федерации Федерального Собрания РФ только Госдумой ежегодно принимается около 350 законопроектов.<sup>1</sup>

В ходе формирования законодательной политики следует учитывать, что на уровне высшего федерального и даже регионального законодательного органа не может быть полной, непосредственной и объективной информации обо всех деталях и подробностях того или иного вида деятельности. Такая информация возможна лишь на ближайшем к данным конкретным отношениям уровне управления. В противном случае, проходя через различные инстанции по пути к парламенту, информация постепенно выветривается, теряет подробности и оттенки, испытывает воздействие со стороны тех структур исполнительной власти, через которые она проходит на пути к законодательному органу.<sup>2</sup>

В этой связи одним из важных направлений совершенствования законодательной политики и тем самым законотворческой деятельности является повышение внимания формирующих политику государственных органов и, в первую очередь законодателя, к общественному мнению, в том числе к активному участию населения в законотворчестве. В идеале именно общественное мнение должно служить источником формирования конкретных норм принимаемых законов. При этом правосознание граждан, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации призвано выполнять связующую роль между общественным мнением и правом, поскольку без этого невозможно создание эффективных законов, так как все экономические и социальные факторы должны принимать форму «юридического мотива» правовых требований.

Кроме этого, необходимым условием оптимизации законодательной политики, а следовательно, и принимаемых законов является их научное обоснование. Активизация роли науки в формировании законодательной политики и в законотворчестве – необходимая предпосылка повышения качества принимаемых законов и эффективности содержащихся в них норм. Как утверждает Г.Бурбулис, абсолютное большинство одобряемых в нашей стране законопроектов – это поправки к уже действующим законам.<sup>3</sup> «Поправочное законодательство» носит лавинообразный характер, чему вряд ли можно найти внятное объяснение. Только в Налоговый кодекс ежегодно вносится около 20 поправок, что способно внести хаос в функционирование любой коммерче-

---

1 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2008 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М.Миронова, Г.Э.Бурбулиса. – М., 2009. – С. 495–496. См.: Владимиров Д. Количество вместо качества // Российская газета. 27.02.2010 г.

2 Поленина С.В. Правотворческая политика. Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. – М., 2003. – С. 199.

3 Бурбулис Г. Качество закона определит мониторинг // Парламентская газета. 12.12.2009 г.

ской структуры.<sup>1</sup> Все это свидетельствует о слабой предпроектной работе федерального парламента и субъектов законодательной инициативы.

Потребность в научном обеспечении и обосновании законодательной политики и всего процесса законотворчества связана с усложнением подлежащей правовой регламентации материи, а также с ростом и расширением демократических начал создания и совершенствования законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях. По справедливому мнению С.В.Полениной, участие научно-исследовательских институтов, вузов, отдельных ученых и специалистов в формировании законодательной политики, создании планов развития законодательства, в разработке концепций будущих законов и в отработке их текста выступает как одна из форм участия заинтересованной общественности в процессе законотворчества.<sup>2</sup>

К сказанному необходимо добавить, что вся эта деятельность должна осуществляться с обязательным использованием средств правовой политики, то есть быть научно обоснованной, стратегически выверенной и тактически возможной. Кроме того, подобная деятельность должна носить системный характер, стремиться к цельности законодательства, к его взаимосогласованности и исполнимости. В противном случае общество снова получит набор разрозненных законов, не подкрепленных реальным механизмом их исполнения, и, в конечном счете, не сможет добиться соответствующих его современным требованиям результатов.

*Максимов Р.А.*

*Пензенский государственный университет*

### **Взаимодействие национального и международного права в механизме обеспечения прав и свобод граждан в условиях чрезвычайной ситуации**

Динамичные процессы общественно-политических преобразований высветили существование в нашей стране различных социальных противоречий: экономических, политических, этнических, религиозных. Их несвоевременное разрешение резко обострило взаимоотношения личности и государства, привело к возникновению конфликтных ситуаций. В таких условиях правовой статус личности подвержен серьезным изменениям объективного и субъективного характера, более проблематичным становится реализация прав и свобод граждан на уровне международно признанных стандартов.

Российское государство накопило обширный опыт применения чрезвычайных мер для восстановления конституционного порядка на своей территории, ликвидации массовых беспорядков, разрешения межнациональных, регио-

---

<sup>1</sup> Владимирова Д. Количество вместо качества // Российская газета. 27.02.2007 г.

<sup>2</sup> Поленина С.В. Там же.

нальных конфликтов и т. п. Задействование в механизме правового регулирования чрезвычайных средств приводит к своеобразному перераспределению взаимных прав и обязанностей гражданина и государства: расширению полномочий органов государственной власти за счет ограничения прав и свобод граждан. Правомерное ограничение в данном случае выступает как элемент юридического механизма управления чрезвычайной ситуацией. Органы управления вынуждены приостанавливать реализацию тех прав и свобод, осуществление которых в условиях экстремальной обстановки может вызвать дальнейшее обострение социальной напряженности.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах, участником которых является и Россия, в исключительных случаях допускается ограничение прав и свобод граждан, если «это требуется остротой положения при условии, что такие меры не являются несовместимыми с другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминацию исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального положения» (п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Ограничение субъективных прав в условиях острой кризисной ситуации – не самоцель. Главное – через этот механизм сдержать удовлетворение интереса, который выходит в силу определенных обстоятельств за рамки законности. Цели ограничений применительно к правам и свободам человека в наиболее концентрированном виде зафиксированы в п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, где, в частности, сказано, что «при осуществлении своих прав, и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно и с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Перечисленные цели ограничений должны стать ориентиром и для нашего общества.

Если в нормальных условиях государственной и общественной жизни официальная власть признает и гарантирует индивидуальную свободу, то в условиях чрезвычайных последняя приносится в жертву интересам безопасности государства.<sup>1</sup> Теория «государственной пользы» в истории человечества сыграла печальную роль. Зачастую она являлась теоретическим оправданием необузданного произвола, тирании и страшных репрессий, отрицающих не только право на свободу, но и право на само существование личности. В международных актах самого высокого уровня постоянно подчеркивается мысль о том, что никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, угроза национальной безопасности, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычай-

---

<sup>1</sup> Гессен В. М. *Исключительное положение*. СПб.: Юрид. кн. кл. «Право», 1908. – С. 109.

ное положение, не могут служить оправданием жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения.<sup>1</sup>

Парадокс подобных политико-правовых решений заключается в том, что они, несмотря на кажущиеся ограничения прав и свобод личности, как раз и обеспечивают их соблюдение и защиту при возникновении чрезвычайных ситуаций. Соответственно, не следует рассматривать институт чрезвычайного (особого) регулирования как нечто чужеродное, выпадающее из правовой системы, противоречащее общим принципам права и оправдывающее свое существование исключительно практической необходимостью. Его применение имеет и существенное позитивное значение – создание условий для эффективного устранения угрозы безопасности граждан, защиты их прав и свобод, охраны основ конституционного строя, восстановления нормального правопорядка.

Экстремальная ситуация создает благоприятную среду для того, чтобы, с одной стороны, стремиться разрешить кризис любыми средствами, в том числе путем злоупотребления властными полномочиями, а с другой – для принятия ошибочных решений, неправильной оценки обстоятельств. Чтобы механизм чрезвычайного регулирования не превращался из оружия защиты демократии в оружие нападения на нее и средство осуществления массовых репрессий в отношении граждан, необходима четкая система конституционно-правовых гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайной обстановки. Без соответствующих гарантий провозглашенные в конституции, в законах права и свободы – пустой звук.

В ст. 56 Конституции РФ в развитие норм международного права определен перечень тех прав и свобод, которые не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения, а именно: право на жизнь, право на обеспечение достоинства личности, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свобода совести, свобода вероисповедания, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право на жилище и др. Как видно из приведенного перечня, неотъемлемыми, неотчуждаемыми в безусловном значении являются личные права и свободы человека. Что касается других прав и свобод человека и гражданина, то они, как свидетельствует мировой опыт, могут подлежать возможным изъятиям и ограничениям для целей восстановления конституционного правопорядка.<sup>2</sup>

Как бы ни была сложна ситуация в стране, какими бы путями не выходило общество из кризиса, оно не должно приносить в жертву права и свободы сво-

---

<sup>1</sup> Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/46 от 19.12.1984 г.); Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17.12.1979 г.).

<sup>2</sup> Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М.: «Прогресс» – «Универс», 1993. – С. 379.

их граждан. В обстановке переходного периода никакая страна, в том числе и современная Россия, не застрахована от возникновения экстремальных ситуаций, связанных с обострением внутренних социальных противоречий. На таких этапах общественного развития возможно, а порой просто необходимо введение особого режима механизма действия права. Чтобы достичь наибольшую степень эффективности подобных методов правового регулирования, но не допустить при этом властного произвола и защитить права личности, предусмотренный национальным законодательством механизм управления чрезвычайными ситуациями должен строго соответствовать международно-правовым нормам и принципам.

*Максимова Э.Ю.  
Институт права БашГУ*

### **Территориальный характер организации местного самоуправления**

Территориальная организация местного самоуправления является одним из самых сложных вопросов организации системы местного самоуправления в современных условиях.

Согласно ст. 131 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полнее регулирует общие принципы территориальной организации местного самоуправления.

Вышеуказанный Федеральный закон выделяет четыре типа муниципальных образований – это городские и сельские поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения. С появлением четырех типов муниципальных образований – территории должны подстраиваться в эти рамки, установленные законом.

Отрицательной стороной территориальной организации местного самоуправления является то, что органы местного самоуправления отдалены от населения, которое во многом связано с неразвитостью транспортной инфраструктуры. Не менее важна – эффективность самоорганизации, которая снижается с увеличением размеров территории и удалением органов местного самоуправления от населения. Подконтрольность органов местного самоуправления и его должностных лиц населению, также зависит от максимально возможной ограниченности территории, которое предоставляет населению возможность оперативно реагировать на противоправные действия. Но как видно, на практике прослеживается тенденция укрупнения самоуправляемых единиц, которое вызвано необходимостью обеспечения, в первую очередь,



экономической эффективности, также и формированием развитой социальной инфраструктурой.

Наиболее важной особенностью управленческой деятельности на местном уровне является участие населения. Вопросы местного значения должны решаться не только в их интересах, но и, прежде всего с его участием. Для того чтобы добиться этого необходимо, повышение статуса представительных органов муниципальных образований, также статуса депутата, совершенствование их отношений с главой муниципального образования. В результате этого стабилизируются не только гарантии местного самоуправления, но и у населения появиться заинтересованность в институтах прямой демократии на уровне муниципального образования.

Отрицательные стороны также связаны с реализацией муниципальной реформы. Это выражено недостаточной общественной поддержкой реформ, несогласованностью мероприятий. Все эти мероприятия должны проводиться не только с учетом исторических и иных местных традиций, но и учитывать особенности их территориальной, организационной и экономической основ. Это обусловлено значительным разнообразием объективных и субъективных условий и факторов развития отдельных территорий РФ. Недостаточная гибкость, приспособленность к условиям конкретных муниципальных образований и изменяющимся внешним условиям, а также неэффективный контроль над проведением отдельных мероприятий реформ создают отрицательные последствия. Все это ведет к торможению муниципальной реформы.

Все отрицательные последствия взаимосвязаны и оказывают влияние на управленческую деятельность местного самоуправления. Чтобы эти отрицательные стороны хоть немного минимизировать, нужно провести углубленный анализ конкретных последствий, а также причин и факторов их возникновения. Используя метод прогнозирования выявлять возможные неблагоприятные последствия и сразу же заняться их устранением. Потому. Что если не устранить их в начале, то потом эти последствия могут носить неустранимый характер.

*Матвиенко Е.П.*

*Прикарпатский национальный университет им. В. Стефаника*

## **Реформирование пенсионной системы в Украине в контексте опыта Польши**

Социальная защита наименее защищенных слоев населения – одно из приоритетных направлений государственной политики. Так, в ст. 46 Конституции Украины установлено, что каждый человек имеет право на социальную защиту, в том числе и на пенсионное обеспечение. Эта сфера деятельности каждого государства должна удовлетворять постоянно растущие материальные и духовные потребности граждан. Однако сегодня неудовлетворительное состо-

яние пенсионной системы Украины свидетельствует о необходимости проведения пенсионной реформы, основной целью которой является обеспечение достойного уровня жизни гражданам, которые в течение всей трудовой жизни платили пенсионные взносы.

Проблемами пенсионного обеспечения занимаются известные ученые. Среди них: Н.Болотина, В.Бурак, П.Пилипенко, С.Прилипко, С.Синчук, И.Сирота, Н.Стаховська, Б.Сташків, Б.Стичинський, В.Тарасова, Н.Хуторян, О.Ярошенко и другие.

В результате проведенной в Украине пенсионной реформы (2004 г.) в действии была введена трехуровневая система, которая состоит из: солидарной системы, накопительной системы (однако этот уровень в Украине еще не действует), системы негосударственного пенсионного обеспечения (на сегодняшний день она работает частично). Она гарантирует равные возможности реализации гражданами страны одного из важнейших социальных прав – права на пенсионное обеспечение. Пенсионная система построена на солидарности поколений, перераспределения средств от работающего до нетрудоспособного. Она непосредственно связана с трудовой деятельностью человека, величиной её заработной платы.

Вместе с тем, следует отметить, что на сегодняшний день действующая система пенсионного обеспечения не оправдала возложенных на неё надежд. Она в правовом, организационном, экономическом и социальном отношении требует принципиальных изменений, которые адаптировали бы её к условиям переходного периода и социально-ориентированной рыночной экономики. Поэтому ситуация, которая сложилась в сфере социальной защиты, не позволяет затягивать процесс реформирования в этой сфере, систематизацию и приведение её в соответствие нормативно-правовых документов.

Учитывая актуальность данного вопроса для нашей страны, необходимо обратиться к опыту государств, где такие реформы увенчались успехом. Наиболее приемлемой, на наш взгляд, есть пенсионная система Польши. В 1999 г. она провела реформу в социальной сфере. Эти перемены были совершенно необходимы, без них старая пенсионная система через несколько лет просто обанкротилась бы. Поэтому она была заменена совсем новой, которая с предыдущей не имела практически ничего общего.

Реформированная польская пенсионная система основывается на трех независимых уровнях: первые два уровня обязательные, а третий – добровольный. В результате реформы возникла система индивидуальных пенсионных счетов, на которые каждый поляк обязательно отчисляет 19,52 % от своей заработной платы.

На первый уровень, находящийся в ведении Управления социального страхования, отчисления составляют 12,22 % и эти деньги идут в государственную Систему социального страхования (ССС). Размер будущей пенсии зависит от общей суммы уплаченных взносов, которая является производной как от раз-

мера заработной платы, так и от среднестатистического показателя продолжительности жизни. А значит, чем продолжительнее трудовой стаж, тем выше будет выплачиваемое пособие.

Отчисления на второй уровень составляют 7,3 %, которые идут в обязательном порядке на счет Открытых пенсионных фондов (ОПФ). Управление соцстраха сначала взимает полный взнос (19,52 %), а затем перечисляет 7,3 % от этой суммы на счет ОПФ. Пенсионные фонды находятся в ведении пенсионных обществ, которые инвестируют полученные ресурсы на фондовых рынках согласно предписаниям закона. Трудящиеся могут свободно выбрать любой (только один) из списка прошедших регистрацию фондов. Выбранный однажды фонд может быть изменён на другой. Доходность пенсионных вкладов трудящихся гарантирует специально образованное государственное Управление надзора над пенсионными фондами (УНПФ). С 1 апреля 2002 г. его функции были переданы новообразованной Комиссии надзора страхования и пенсионных фондов.<sup>1</sup>

На 31 декабря 2003 г. в Польше было уже 16 пенсионных фондов, управлявших капиталом в объеме около 45,44 млрд. злотых. Большая часть этих средств была вложена в государственные облигации (61,6 %), хотя судьба акций в инвестиционных портфелях была также большая и превышала 32,4 % от инвестированных активов. Это означает, что пенсионные фонды стали важными «участниками» на польском рынке капитала. Поэтому не вызывает сомнений, что их роль будет постепенно возрастать пропорционально роста управляемых ими активов.<sup>2</sup>

Последний, третий уровень – добровольный – позволяет внести разнообразие в организационные принципы и формы участия и более гибко приспособиться к личным предпочтениям граждан. Здесь задействован принцип накопления будущего пособия путем взносов в страхование жизни, пенсионные, инвестиционные и трудовые фонды. Работодатели имеют право создавать трудовые пенсионные фонды и фонды взаимного страхования на основе полной добровольности. Взносы производятся после вычета налогов, а выплачиваемые пособия свободны от налогообложения. В 2004 г. КНСПФ зарегистрировал свыше 235 трудовых пенсионных планов.<sup>3</sup>

Переход на новую пенсионную систему происходил в Польше постепенно. Все трудящиеся, родившиеся в 1969 г. или позже, были обязаны присоединиться ко второму уровню к концу сентября 1999 г. Родившимся между 1949 и 1969 гг. было предоставлено право выбора: остаться в старой системе или

---

1 Миндрова З.М. *Пенсионная система: опыт Польши* / З.М.Миндрова – *Збірник науково-технічних праць «Український державний лісотехнічний університет»*. – 2004. – Вип. 14.1. – С. 267.

2 *Реформа пенсионной системы – опыт Польши* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.financialfamily.ru/index.php?s\\_id=news&e\\_id=7173](http://www.financialfamily.ru/index.php?s_id=news&e_id=7173).

3 Миндрова З.М. *Пенсионная система: опыт Польши* / З.М.Миндрова – *Збірник науково-технічних праць «Український державний лісотехнічний університет»*. – 2004. – Вип. 14.1. – С. 268.

присоединиться к новой. Лица, родившиеся в 1949 г. и ранее, оставались в старой системе.<sup>1</sup>

Существуют отдельные системы пенсионного обеспечения для фермеров, военных, судей и работников органов полиции. Это свидетельствует о гуманности новой системы.

Не трудно заметить, что главный принцип пенсионной реформы Польши состоял в том, чтобы однозначно привязать размер пенсионных выплат к размерам взносов в течение жизни. Основной момент состоит в том, что фундаментом пенсионной системы есть индивидуальные счета. Взносы, которые отчисляются на эти счета, потом разделяются на две части: одна часть направляется в реальную экономику, а другая – попадает на финансовые рынки. Во время проведения пенсионной реформы пенсионный возраст был повышен на 5 лет – до 65 лет для мужчин и до 60 для женщин – однако этого никто особо и не заметил.

Фундаментальная реформа пенсионной системы в Польше доказала свою успешность. На сегодняшний день сбережения трудящихся, размещенные на фондовых рынках, работают на благо своих владельцев и в то же время дают притоки капитала, стимулирующий экономическое развитие всего общества. Но за время её существования появились идеи, которые активно обсуждаются в правительстве Польши, о том, как можно было бы улучшить качество и

безопасность работы ОПФ, а также обеспечить дополнительные стимулы для экономики – благодаря эффективным инвестициям из ОПФ.<sup>2</sup>

В случае, если Украина пойдет по пути Польши, не побоится изменить механизм работы пенсионной системы, то она не только будет обеспечивать социальную защищенность граждан в будущем на надлежащем уровне, но и создаст новые рабочие места и поможет более быстрому социально-экономическому развитию страны.

*Минаев А.В. к.ю.н., доцент  
Тывинский государственный университет*

## **Проблемы национальной безопасности России в пограничной сфере**

Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. (далее – Стратегия), подготовленная Советом Безопасности России и утвержденная 12 мая 2009 г.

---

<sup>1</sup> *Пенсионная реформа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.polska.ru/polska/reformy/reforma\\_emyrytura.html](http://www.polska.ru/polska/reformy/reforma_emyrytura.html).*

<sup>2</sup> *Викторов А. Новая система пенсионного страхования в Польше / А.Викторов – Материалы конференции «Пенсионная реформа в Украине: что делать с обязательной накопительной пенсионной системой» – Киев. – 28–29 апреля 2010 г.*

Президентом РФ, является базовым нормативным документом для деятельности всех органов государственной власти в сфере их ответственности за обеспечение национальной безопасности. В ней на основе глубокого анализа и прогноза военно-политической обстановки в условиях разнонаправленного воздействия глобальных факторов изложены основные национальные приоритеты России в различных сферах национальной безопасности, конкретизированы угрозы и определены силы и средства для их нейтрализации на стратегическом уровне управления страной.

Особое внимание в Стратегии уделено пограничной безопасности. Проблема обеспечения национальной безопасности России в пограничной сфере (пограничной безопасности России) относится к числу приоритетных направлений деятельности руководства страны, органов государственной власти России, находится в поле зрения отечественных ученых, научно-исследовательских центров Федеральной службы безопасности России (далее – ФСБ России). Так, В.В.Путин, выступая в феврале 2006 г. на заседании Коллегии ФСБ России, подчеркнул, что обеспечение внутренней и внешней безопасности России невозможно без надежной охраны государственных границ. Ранее, выступая на Всероссийском совещании руководящего состава ФСБ России по вопросам пограничной деятельности, он сказал: «Любой просчет на границе отражается на всей системе национальной безопасности, поэтому решения, принимаемые в пограничной сфере, должны быть взвешенными и просчитанными».

Под пограничной безопасностью России понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве, которое зависит, с одной стороны, от характера и масштаба угроз, присутствующих в нем, с другой стороны, от возможностей государства противодействовать им и создавать органы надежной защиты государственной границы и приграничной территории.

К числу основных угроз интересам и безопасности РФ в пограничной сфере Стратегия относит: наличие и возможную эскалацию вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы; незавершенность международно-правового оформления государственной границы РФ с отдельными сопредельными государствами; деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий; активизацию трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу РФ наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей; организации каналов незаконной миграции.

В условиях глобализации всех сфер международных отношений вполне правомерно на основе Стратегии классифицировать угрозы на государственной границе по уровню воздействия на национальную безопасность государства на глобальные, региональные и локальные.

Следует признать, что военная угроза, как угроза военной агрессии против России, имеющей достаточное количество стратегических сил сдерживания вероятного противника, сохраняется в качестве потенциальной глобальной опасности. В пограничном пространстве о наличии военной угрозы свидетельствуют факты задержания лиц, целенаправленно занимающихся сбором разведывательной информации и вербовкой агентуры спецслужбами иностранных государств.

Иными словами, актуальность угрозы крупномасштабной войны, с вовлечением массовых армий, привлечением многотысячных единиц боевой техники, использованием ядерного арсенала и оружия массового уничтожения с государством, имеющим возможность нанесения ответного стратегического ядерного удара, временно отодвинута, но абсолютно не исключена. Деятельность международного терроризма против России наиболее активно ведется в пограничном пространстве Южного федерального округа.

Проблема выстраивания системы пограничной безопасности России в антитеррористическом измерении в условиях глобализации не находит взаимопонимания со стороны ряда партнеров по антитеррористическому альянсу из-за их политики «двойных стандартов» при оценке действий международного терроризма на Северном Кавказе и позиции России по данной проблеме.

Все это происходило на фоне проблем и трудностей реформирования российских Вооруженных Сил и пограничного ведомства, создания пограничных органов, способных надежно охранять границу России и профессионально отвечать новым вызовам и угрозам, включая борьбу с широкомасштабной трансграничной организованной преступностью, а также пресечение силовых проявлений международного криминала, стремящегося переправить контрабандным путем через российскую границу наркотики, оружие, боевиков, незаконных мигрантов, членов террористических организаций.

С принятием Федеральной целевой программы «Государственная граница РФ на 2003–2010 гг.» было много сделано по обустройству пограничных подразделений и повышению плотности охраны границы на южных рубежах России. Возросшие возможности пограничников на северо-кавказском направлении позволили перекрыть каналы поставки на российскую территорию международных террористов, оружия и наркотиков, создать серьезные преграды боевикам и иностранным наемникам на маршрутах выдвижения в Россию и к базовым лагерям в северной части Грузии.

Экономический ущерб России наносят противоправные действия отечественных и иностранных криминальных групп, которые специализируются на браконьерстве и расхищении морских биологических ресурсов.

Незавершенность международно-правового разграничения России с рядом порубежных соседей и государствами дальнего зарубежья, а также результаты прошлых агрессивных войн против России являются факторами, провоцирующими нестабильность пограничных отношений, действия национал-экстре-

мистских сил, к которым иногда примыкают политики, по возврату якобы «оккупированных» Советским Союзом приграничных территорий.

В настоящее время и среди политиков, и на неофициальном уровне существует масса территориальных претензий к России. И все они сводятся к тому, чтобы Россия уступила часть своей территории, де-факто сложившейся после распада СССР, независимо от того, расположена она на рубежах или в центре страны.

В вопросах установления статуса государственной границы и пограничного пространства Россия опирается на нормы международного права и отечественное законодательство.

С признанием Абхазии и Южной Осетии количество сопредельных с Россией государств увеличилось, а, следовательно, уточнены задачи охраны и защиты национальных интересов России на ее южных рубежах.

Как подчеркивается в Стратегии национальной безопасности России, на обеспечение надежной защиты и охраны государственной границы РФ негативное влияние оказывает недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов. Обеспечение безопасности российской государственной границы до 2020 г. будет достигаться за счет создания высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов, особенно на границах с Республикой Казахстан, Украиной, Грузией и Азербайджанской Республикой, а также путем повышения эффективности охраны государственной границы, в частности в Арктической зоне РФ, на Дальнем Востоке и в акватории Каспийского моря.

Стратегия пограничной безопасности России должна стать составной частью демонтажа устаревших взглядов на охрану государственной границы, которые десятилетиями формировались в СССР и отражались в прежней стратегии «железного занавеса».

После упразднения Федеральной пограничной службы России на основании решения Совета Безопасности РФ от 30 сентября 2003 г. «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере» Государственной пограничной комиссией была разработана и утверждена Концепция формирования системы обеспечения интересов государства в пограничной сфере.

Переход Пограничной службы ФСБ России на новые принципы охраны государственной границы позволит увеличить коэффициент надежности системы защиты национальных интересов России в ее пограничной сфере, обеспечить надежную работу системы пограничной безопасности государства в условиях реализации Стратегии национальной безопасности России по обеспечению глобальной безопасности.

## О некоторых вопросах толкования в аспекте правовой определенности

Одно из первых и самых существенных требований, которые предъявляются к праву человеческой личностью, является требование определенности правовых норм. Если каждый отдельный человек должен подчиняться праву, если он должен приспособлять свое поведение к его требованиям, то очевидно, что первым условием упорядоченной общественной жизни является определенность этих требований. Всякая неясность в этом отношении противоречит самому понятию правопорядка и ставит человека в весьма затруднительное положение: неизвестно, что исполнять и к чему приспособляться. Так, по одному из дел, рассматриваемых в порядке кассационного производства в Верховном суде Республики Марий Эл, был применен абзац второй п. 14 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», согласно которому «при невозможности обеспечить жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях, им ежемесячно выплачивается денежная компенсация за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации», в таком истолковании, при котором военнослужащему было отказано в выплате компенсации за найм жилого помещения только по тому основанию, что он не успел уволиться с военной службы до 1 января 2005 г. И где же здесь разумные ожидания среднего человека? Если бы гражданин полагал, что продолжение службы будет являться препятствием для реализации права на получение компенсации за найм жилого помещения, скорее всего, он бы уволился с военной службы до 1 января 2005 г. Мог ли гражданин предугадать такое понимание нормы права судами. И только Конституционный суд РФ, истолковав норму права исходя из принципа правовой определенности, поставил в этом деле точку, восстановив права военнослужащего.<sup>1</sup>

Необходимо отметить, что всякое развитое общество стремится иметь право ясное, точное, сформулированное в едином компактном кодексе. Так, по Т.Гоббсу, суверен должен заботиться об издании хороших законов. Это в первую очередь справедливые законы, ведь закон издается верховной властью,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», п. 4 Постановления Правительства РФ «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» в связи с жалобой гражданина С.В.Глушкова» // Российская газета. – 2010. – № 30. (автор настоящей статьи, будучи студентом, занимался данным делом и составлял жалобу в Конституционный суд РФ).



а все, что делается этой властью, с точки зрения договорной теории делается на основании полномочий и ответственности каждого из ее подданных, а то, что соответствует воле всякого человека, никто не может считать несправедливым. Хороший закон – тот, который необходим для блага народа и одновременно общепонятен.<sup>1</sup>

Между тем закон не действует механически. Для своего осуществления в жизни он нуждается в живом посреднике, который применит его к конкретным случаям. Таким посредником является суд. Но суд не есть простой счетный или логический механизм, он также имеет свой разум и свои убеждения о справедливом и должном, и вот для права возникает крупнейшая проблема: каково должно быть принципиальное отношение судьи к закону – должен ли он всегда и при всяких условиях быть только истолкователем и применителем закона или же перед лицом конкретной жизни ему должна быть предоставлена более самостоятельная и более творческая роль?

В начале XX в. один из корифеев правовой науки России И.А. Покровский в своей книге «Основные проблемы гражданского права» дал следующую оценку принципу правовой определенности: «Право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком «праве» не может быть речи».<sup>2</sup>

Тем самым, на наш взгляд, смысл нормы не должен изменяться в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Правоприменитель не может толковать норму произвольно. Он должен выявить смысл нормы, которым наделил ее законодатель, и применить эту норму в соответствии с этим смыслом. Иное противоречило бы принципу законности и правовой определенности. Не может одна и та же норма иметь несколько смыслов. Смысл у нормы только один (вне зависимости от контекста ее применения) – это смысл, которой ее наделил законодатель. Таки образом, принцип правовой определенности правовых норм, на наш взгляд, может служить критерием толкования норм в процессе правоприменения.

Между тем единообразное понимание и толкование нормы всеми правоприменителями возможно лишь тогда, когда при толковании суды будут руководствоваться одним критерием и стремиться к одному и тому же – выявить объективную волю законодателя с помощью правил толкования. Вопрос усложняется тем, что не совсем ясно, что такое «воля законодателя» и как ее выявить, не нарушив право на определенность правовых норм?

По мнению некоторых советских ученых, толкованию подлежит не то, что думал законодатель при принятии нормы, не его мысли и намерения, а то, что внешне воплощено в нормативном акте. Объект толкования – это воплощенная в официальной письменной форме нормативных предписаний воля

---

<sup>1</sup> Гоббс Т. *Левиафан*. – С. 270.

<sup>2</sup> Покровский И.А. *Гражданский суд и закон* // *Вестник права*. – 1905. – кн. 1.

законодателя, т. е. воля закона, которая существует отдельно и независимо от воли создателя закона.<sup>1</sup>

Между тем как быть в случае, если текст закона является неопределенным и его понимание представляется несправедливым. С точки зрения теории юридического позитивизма суд бессилён в этой ситуации.

Так, в ходе рассмотрения дела «TVA против Хилла» глава Верховного Суда США Уоррен Бергер от имени большинства судей заявил, что когда текст закона ясен, Верховный суд не имеет права отказываться применять его только потому, что это приведет к нелепым результатам. Не наше дело, закончил он предаваться гаданиям о том, изменил бы конгресс текст этого акта, если бы предвидел данный конкретный случай. Когда значения слов, употребленных в тексте закона, ясны, тогда Верховный Суд должен понимать эти слова в этом же значении.<sup>2</sup> Представляется, что указанная позиция является крайним подходом юридического позитивизма и не учитывает в полной мере роль суда в механизме правового регулирования.

На наш взгляд, попытаться найти, что должен был бы объективно означать юридический текст – невыполнимая задача. Нельзя прочитать в тексте закона «волю законодателя». Законотворческий процесс таков, что у текста закона не бывает единого автора. Но даже, если таковой существует, не его воля понимается юристами под волей «законодателя». Законодатель – это юридическая фикция, созданная юристами только для построения текста права от имени народа, справедливости. А вот суд фигура вполне конкретная. То, что суд принимает решения от имени государства, это всего лишь абстракция.

В связи с этим стоит заметить, что еще Н.А.Гредескул пришел к выводу, что толкование правовых норм не сводится к тому, чтобы узнать истинную волю законодателя: мы не можем ограничиться волей законодателя.<sup>3</sup> Должен наступить совершенно особенный умственный процесс: заполнение пробелов в праве, то есть пополнение недостатка в воле, и устранение избытка воли там, где он имеется.<sup>4</sup>

Тем самым задача правоприменителя состоит в том, чтобы толковать понятные (ясные) и неопределенные нормы с учетом принципа правовой определенности, не допуская несправедливого и дифференцированного подхода.

---

1 Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. – М., 1960. – С. 331; Шлопочников А.С. Толкование уголовного закона. – М., 1960. – С.106; Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1982. – С. 297.

2 Моисеев С.В. Философия права. Курс лекций. – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2003. – С. 71.

3 Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права, – С. 144, 147, 157–159.

4 Гредескул Н.А. Указ. Соч. – С. 139.

## **Правоприменительные правоотношения**

Правовые общественные отношения являются в современном обществе универсальной формой осуществления права, в которой как бы соединяются вместе в единое целое все основные элементы механизма правового регулирования в процессе их практического функционирования.

Технология подготовки правоприменительных актов также связана с возникновением и осуществлением правовых отношений. Более того, можно определенно утверждать, что она вне юридических отношений невозможна. Как правовая деятельность, применение права осуществляется в рамках особой разновидности правовых отношений – правоприменительных.

Правоприменительные отношения представляют собой особую функциональную разновидность, качественно отличную от иных правоотношений по роли и месту в правовом регулировании, по предметному содержанию и юридической природе, по их субъектному составу и служебному назначению в системе правовых форм деятельности государства.

Правоприменительные отношения характеризуются и определенной спецификой их субъектного состава. Своеобразие субъектов правоприменительных отношений заключается в том, что их можно довольно четко разграничить на две группы: 1) участники этих отношений непосредственно заинтересованы в исходе дела; 2) участники этих отношений облечены полномочиями на разрешение дел, но не имеют личного интереса в споре или ином конкретном юридическом вопросе. Круг последних предопределен государственно-властным, односторонним характером применения права. Только эти участники правоприменительных отношений являются субъектами правоприменительной деятельности.

Правоприменительные отношения характеризуются своеобразием их содержания, в котором можно выделить права и обязанности сторон отношения (юридическое содержание) и реальные действия, поведение их участников (материальное, или фактическое содержание).

Эти определяющие права и обязанности субъектов отношений сопровождаются конкретными правомочиями, объемом и степенью детализированности которых зависит от сложности характера и формы правоотношения.

Важно отметить, что рассмотрением разнообразных частных юридических связей, которые могут возникать между участниками правоприменительных отношений, не должна затеняться центральная линия связи, обусловленная властным, односторонним характером правоприменительной деятельности. Правоприменительный орган не обязан удовлетворить притязания лица лишь на том основании, что заинтересованная сторона стала инициатором возник-

новения правоприменительных отношений. Содержание принимаемого по делу решения не определяется требованиями заявителя.

Фактическое содержание правоприменительных отношений составляют деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по изучению обстоятельств дела, юридической его квалификации и вынесению акта применения права, а также действия заинтересованных в деле лиц в связи с его рассмотрением и принятием решения.

Цельное представление о составе правоприменительных отношений невозможно без рассмотрения объекта этих отношений. Объект правоотношения – то, по поводу чего складываются, возникают отношения, на что направлены действия их участников.

Учитывая особый характер правоприменительных отношений, специфику их объекта и одновременно пытаясь, их объяснить приблизить к общепризнанному пониманию объекта правоотношений, И.Я.Дюрягин предложил различать непосредственные (первичные) и вторичные объекты правоприменительных отношений.<sup>1</sup> К первичным объектам он относил поведение, действия (права и обязанности) управляемых лиц как объектов материально-правового отношения и само материально-правовое отношение в целом. А объекты обслуживаемых отношений – материальные и нематериальные блага – выступают вторичными объектами правоприменительных отношений.

На наш взгляд, не следует относить обслуживаемое материально-правовое отношение к объекту правоприменительного. Выделение же вторичного объекта в данном случае представляется излишним. Вполне достаточно определить объект правоприменительных связей через поведение адресатов правоприменительного акта, действия непосредственных носителей прав и обязанностей, для осуществления которых потребовалось вмешательство компетентных органов. Как отмечал в своё время С.Ф.Кечекьян специфика правоотношений как особых идеологических отношений состоит в том, что с их образованием для одних лиц (управомоченных) открывается предусмотренная нормами права и обеспеченная государством возможность использовать в своих интересах и целях поведение других лиц (обязанных), для которых соответствующее поведение становится общественно-необходимым.<sup>2</sup>

По нашему мнению, правоприменительные отношения по своей юридической природе двойственны. Они не тождественны процедурно-процессуальным отношениям, а включают в себя последние как сторону. Другая их грань сопряжена с содержательной, материально-правовой сутью юридического регулирования.

Признание правоприменительной деятельности основой взаимодействия процедурно-процессуальных и материально-правовых норм означает, что

---

<sup>1</sup> Дюрягин И. Я. *Право и управление*. – М., 1981. – С. 96–99.

<sup>2</sup> Кечекьян С. Ф. *Правоотношения в социалистическом обществе*. – М., 1958. – С. 6.

правоприменительные отношения являются структурно-сложным образованием, неоднородным по своему юридическому характеру.

К материально-правовым следует относить правоприменительные отношения, связанные с выработкой правоприменительного акта, а к процессуальным – правоприменительные отношения, обеспечивающие осуществление материально-правовых правоприменительных отношений.

Рассматривая правоотношения, складывающиеся между субъектом правоприменения и управляемыми субъектами, можно предположить, что правоприменительная деятельность возникает как в связи с правомерными либо неправомерными действиями субъектов, применяющих право, так и в связи с правомерными или неправомерными действиями субъектов, по отношению к которым применяется право. При этом отношения, формирующиеся в процессе правоприменительной деятельности, проявляют правовую связь между управляющим и управляемыми субъектами, вступающими в отношения, как по поводу разрешения конкретных юридических дел, так и ввиду необходимости определения (изменения, защиты) субъективных прав и юридических обязанностей. Нередко правоприменительные отношения обеспечивают нормальную реализацию других правоприменительных отношений.

Выполняя обеспечивающую роль, правоприменительные отношения характеризуются не только наличием процессуальной природы, но и материально-правовыми качествами. В частности, к материально-правовым правоприменительным отношениям следует причислить отношения, связанные с принятием и выработкой правоприменительного акта, так как, имея материально-правовое значение, они не только ведут к решению существующего юридического дела, но и при этом способствуют определению.<sup>1</sup>

Задача издания правоприменительного акта обеспечивается процессуально-правоприменительными отношениями, к которым следует отнести отношения, возникающие между правоприменяющими субъектами в процессе подготовки юридического дела и согласования проекта решения, а также отношения между правоприменяющим органом и теми лицами, от действий или от сведений которых зависит как само содержание принятого решения, так и субъективные права, и юридические обязанности адресатов правоприменительных актов.

Под правоприменительным правоотношением следует понимать возникающую на основе правоприменительных норм связь между лицами, которая характеризуется наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживается в случае необходимости принудительной силой государства.

Обособление правоприменительных отношений в самостоятельную группу возможна ввиду: а) специфики такой правовой формы деятельности государства, как правоприменительная деятельность; б) специфики нормативной ос-

---

<sup>1</sup> Захаров А.А. *Применение права как юридический процесс // История государства и права.* – 2009. – № 8. – С. 35.

новы правоприменительной деятельности; в) их функционального назначения; г) специфики оснований их возникновения (юридических фактов), круга субъектов, своеобразия содержания и объектной направленности; д) специфики объекта правоприменительных отношений в качестве которого выступает поведение адресатов правоприменительного акта, действия непосредственных носителей прав и обязанностей, для осуществления которых потребовалось вмешательство компетентных органов.

*Миронов А.Н. к.ю.н., доцент  
Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **Юридическая технология как вид социальной технологии**

Любые социальные преобразования в обществе, которые направлены на повышение качества и уровня жизни людей представляют собой инновационные процессы, которые протекают под воздействием целенаправленных мер по созданию новых общественных структур, институтов, форм социального взаимодействия. Эффективным средством осуществления таких инновационных процессов выступают социальные технологии.

Несмотря на явную актуальность социально-технологической проблематики, она все еще продолжает оставаться достаточно новым явлением для наук, изучающих социальную действительность, а в отечественном социальном знании бытуют доводы как «за», так и «против» социальных технологий. Последние считают сам термин «социальная технология» избыточным понятием, не видят в нем ни эвристического, ни практического смысла. Есть, дескать, понятия планирования, методов, методик, делающих ненужным подобное расширение категориального аппарата. Все это наделяет социально-технологическую проблематику статусом одной из наиболее дискуссионных сфер социальной и правовой мысли.

Значение социальных технологий, в том числе одного из его видов – юридической, видится в том, что, во-первых, они выступают как завершающее звено трансформации теоретического знания в практическое; во-вторых, они раскрываются как совокупность приемов, методов и воздействий, применяемых для достижения поставленных целей в процессе социального планирования и развития решений разного рода проблем; в-третьих, это способ эффективного функционирования существующей системы управления.

Чтобы право не вызывало веселый хохот либо тягостный стон, предстоит многое сделать: как писал П.И.Новгородцев, «подкрепить право новыми началами, расширить его содержание, поставить его в уровень с веком, требующим разрешения великих социальных проблем».<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – СПб., 2000. – С. 25.

Современная ситуация в области разработки проблем юридической технологии свидетельствует о ее формирующемся характере. Отсутствие на понятийном уровне единообразия в понимании категории «юридическая технология», её содержания и элементов позволяет некоторым авторам говорить о том, что введение обозначенной категории создаст трудности в понимании других явлений, и в первую очередь юридической техники.

Являясь разновидностью технологии вообще, юридическая технология имеет одинаковые с ней черты с учетом особенностей, свойственных юридической деятельности как особой разновидности человеческой деятельности.

На основе анализа определений юридической технологии, имеющих сходные положения и проведенного нами исследования, имеется возможность обозначить признаки, характеризующие её как новое качественное явление: а) юридическая технология используется в различных видах юридической деятельности (правотворческой, правоприменительной, интерпретационной, систематизационной) в целях принятия качественных и эффективных юридических решений; б) использование юридической технологии носит сознательный и целенаправленный характер. Субъекты юридической технологии должны обладать специальными познаниями в данной области; в) юридическая технология – это системное образование, включающее в себя взаимосвязанные элементы, использование которых происходит в определенной последовательности путем применения соответствующих процедур; г) результатом использования юридической технологии выступает качественное, технически выверенное, стратегически и тактически обоснованное правовое решение в форме правового акта, последствия принятия которого могут сказаться на большом круге участников общественных отношений; д) юридическая технология детерминирована значительным количеством правовых явлений: правовой политикой, правотворчеством, правоприменением, интерпретацией, систематизацией, правовой культурой и правосознанием. Данные связи взаимообусловлены и взаимозависимы, изменения одного из них непременно вызывает изменения в другом; е) структурными элементами юридической технологии: юридическая стратегия; юридическая техника; юридическая тактика; технологические правоотношения; юридические процедуры.

Значение юридической технологии видится в том, что она, во-первых, направлена на преодоление дисбаланса между принимаемыми правовыми актами, решениями и их неисполнимостью, на восполнение существенного пробела, который образовался в результате неисполнимости, недейственности, нежизнеспособности, массовой декларативности правовых решений и, прежде всего, законов и подзаконных актов; во-вторых, имеет инструментальное содержание, т. е. упорядоченное использование способов, средств, процедур, механизмов обеспечения эффективного правового регулирования.

Целью юридической технологии является обеспечение субъектов юридической деятельности юридико-технологическими средствами создания и реализации права (своего рода юридическими орудиями труда), а с другой – получение знания о сущности средств, приемов, методов и правил создания и реализации норм права в юридической деятельности; приспособление данных различных наук под конкретную цель создания или реализации права; разработка на этой базе правил поведения, стандартных алгоритмов, шаблонов поведения субъектов юридической деятельности с целью достижения ими оптимального желаемого правового результата; упорядочивание, систематизация юридической деятельности и выработка средств осуществления юридической деятельности в рамках этих шаблонов; разработка инструкций, рекомендаций, методик и других внешних форм выражения юридико-технологического знания относительно осуществления различных видов юридической деятельности.

*Миронова Ю.В.*  
*Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **Субъекты правового просвещения в России**

В настоящее время проблема организации правового просвещения в России является как никогда актуальной. Более того, необходимость в ее решении была обозначена многими годами ранее. Так, Президент РФ Д.А.Медведев еще в 2008 г.предложил всерьёз заняться правовым просвещением граждан, с подключением к этому процессу средств массовой информации, общественных организаций, с улучшением преподавания юридических дисциплин.<sup>1</sup> Исходя из логики данного высказывания, Президент РФ выделил как минимум три группы субъектов правового просвещения, в которые помимо средств массовой информации и общественных организаций, должны войти и преподаватели учебных заведений юридического профиля.

С целью реализации данного направления деятельности, ввиду отсутствия какой-либо федеральной целевой программы по правовому просвещению населения и его конкретизации, многие регионы нашей страны создали собственные проекты организации правового просвещения местного значения, по-своему определив перечень его субъектов.

Так, в г. Санкт Петербурге и Ленинградской области, в качестве основного субъекта правового просвещения выступает прокуратура,<sup>2</sup> в Смоленской области одними из субъектов выступают работники библиотек,<sup>3</sup> в качестве наи-

<sup>1</sup> *Российская Газета.* – 2008. – № 230.

<sup>2</sup> *Заболотских А.Б. Правовое просвещение населения // Законность.* – 2009. – № 8. – С. 32.

<sup>3</sup> *Семенова М.В. Роль правового просвещения в жизни молодого человека и гражданина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ict.edu.ru/vconf/files/10787.doc>.*



более важного субъекта правового просвещения зачастую выделяются средства массовой информации,<sup>1</sup> довольно размытого определения субъекта, а именно, – организация, определяемая по конкурсу, в Орловской области,<sup>2</sup> большой перечень субъектов правового просвещения выделен во Владимирской области – государственные органы, учебные заведения юридического профиля, общественные организации, органы местного самоуправления<sup>3</sup> и пр.

В результате приведенного выше перечня субъектов правового просвещения, можно сделать вывод о довольно широком его толковании. Так, мы видим, что в различных субъектах РФ основные их виды совпадают, а подчас, являются различными по своему содержанию.

Подобный разброс мнений, на наш взгляд, происходит, в первую очередь, из-за отсутствия четкой регламентации в классификации субъектов просветительской деятельности в области права. Во вторую это связано с отсутствием единообразного понимания самого правового просвещения.

Так, мы видим, что определяя круг лиц, участвующих в правовом просвещении, различные субъекты РФ понимают последнее не только в узком смысле, как подачу правовой информации, но в наиболее широком, как комплекс мер по организации процесса информированности населения в области права, а также воспитания и повышения уровня правовой культуры российского общества.

Исходя из этого, считаем необходимым определить основные требования к субъектам правового просвещения:

1. Ввиду необходимости воспитания и повышения уровня правосознания граждан, сами субъекты правового просвещения должны быть носителями идеального профессионального правосознания, а именно, как минимум, быть грамотными специалистами в области юриспруденции, то есть иметь высшее юридическое образование, иметь достаточную теоретическую базу в области права.

2. Воспитательный аспект правового просвещения естественным образом влечет за собой возникновение следующего требования к субъектам, а именно наличие необходимых педагогических навыков лиц, организующих данную просветительскую работу.

Здесь необходимо отметить, что в настоящее время ведется активная полемика о том, к какой из наук целесообразней отнести категорию правового просвещения: к педагогике, либо юриспруденции.<sup>4</sup> В данном вопросе, на наш

---

1 Пантелеев Б.Н. О роли правового просвещения в современной России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.antirasizm.ru/lv/myrights\\_publ\\_01.doc](http://www.antirasizm.ru/lv/myrights_publ_01.doc).

2 Закон Орловской области от 20.12.2006 г. № 646-ОЗ «Об областной целевой программе «Повышение правовой культуры населения Орловской области на 2007–2009 гг.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.orepravo.57ru.ru/p29.html>.

3 Закон Владимирской области от 5.09.2002 г. № 94-ОЗ «О целевой программе «Правовое просвещение и воспитание населения на 2003–2005 гг.» // Владимирские ведомости. – 2002. – № 175–176.

4 Снегирева М.В. Общественные ресурсы в педагогических технологиях правового просвещения: дис... канд. пед. наук. – Екатеринбург, 2009. – С. 46.

взгляд, нельзя придерживаться однозначной позиции, поэтому наиболее продуктивным выходом из данной ситуации придерживаться мнения о том, что рассматриваемой нами категории присущи характеристики обеих указанных наук. Так, правовые знания и правосознание как юридические категории характеризуют объект правового просвещения, а педагогические составляющие выступают средствами в его организации, что также является немаловажным.

3. Последним основным требованием к субъектам правового просвещения, на наш взгляд, должно выступать наличие необходимых практических навыков по реализации права, то есть данные субъекты должны быть специалистами в узкоправовых отраслях, разбираться в их дискуссионных вопросах, их правовые знания должны быть увязаны с современной ситуацией в стране и мире, быть актуальными для большинства населения.

Исходя из приведенных нами требований к субъектам правового просвещения, напрашивается вывод о том, что идеальным субъектом может стать лицо – практикующий профессионал-теоретик юридического профиля, имеющий педагогические навыки работы с населением. Нельзя не согласиться с тем, что подобных специалистов найти довольно сложно, а подчас и невозможно вообще. Тем не менее, вполне возможно разделить различные группы субъектов правового просвещения, исходя из приведенных нами требований:

1. Координирующие субъекты правового просвещения: руководители и преподаватели учебных заведений юридического профиля. Данная группа субъектов сочетает в себе сразу два основных требования, а именно – наличие теоретической правовой базы, педагогические навыки воспитания правовой культуры и профессионального правосознания, ежедневно практикуемые на студентах. Необходимо отметить, что среди данной категории лиц вполне вероятно встретить и специалистов в практической области применения права. Данная категория субъектов, на наш взгляд, наилучшим образом сможет организовать и координировать работу вспомогательных служб в области правового просвещения.

2. Привлеченные, вспомогательные субъекты правового просвещения, а именно юристы-практики различных отраслей права. К данной категории относятся представители государственных органов, правоохранительных структур, адвокаты по гражданским и уголовным делам, частные нотариусы. К данной категории наилучшим образом соотносится последнее из выделенных нами требований об актуальности практических знаний и умении донести их до населения в понятной форме.

Отдельно хотелось бы отметить группу лиц, не подпадающих ни под одно из требований, обозначенных нами ранее, ввиду чего их нельзя определить в качестве субъектов правового просвещения, однако по роду своей деятельности, связанной с организацией работы с населением, данная категория граждан может оказать довольно весомую помощь субъектам в области правового просвещения, так как обладают обширным кругом средств для его организа-

ции. Их можно определить как группу дополнительно привлеченных лиц, а именно: представителей средств массовой информации, педагогов учебных заведений неюридического профиля, сотрудников библиотек, специалистов в области создания и обслуживания интернет-сайтов, общественные организации по работе с населением.

*Муллагалева Р.Р.  
Институт права БашГУ*

## **Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации**

Согласно Конституции России, единственным источником власти в нашей стране является народ. Следование законным интересам и учет мнений всех граждан, независимо от их национальности, религиозных, политических и иных убеждений, – это обязанность демократического государства. Способность эту обязанность выполнять является главным критерием эффективности такого государства.<sup>1</sup> Таким образом, решающим фактором в процессе становления и развития гражданского общества в первую очередь является правовая активность населения. Публичные органы посредством системы гарантий призваны создать условия для реализации соответствующих инициатив.

В контексте развития местного самоуправления изложенный тезис приобретает особую актуальность. Нельзя не согласиться с тем, что привлечение населения к местному самоуправлению является фундаментальным условием устойчивости всей системы публичной власти в РФ.<sup>2</sup>

Предусмотрев возможность решения вопросов местного значения населением самостоятельно и под свою ответственность, законодатель определил формы, в которых данное право может реализовываться, одной из которых является правотворческая инициатива граждан.

В науке справедливо отмечается, что данную форму можно считать производной от права граждан на участие в осуществлении государственной власти и местного самоуправления (ст. 3 и 32 Конституции РФ) и права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).<sup>3</sup>

Обращаясь к организационным основам реализации правотворческой инициативы, необходимо отметить, что федеральным законодательством установлено, ее субъектом может выступить инициативная группа граждан, об-

---

<sup>1</sup> *Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 г. // Российская газета. – 2009. – № 214.*

<sup>2</sup> *Веприкова Е.Б. Участие населения в решении вопросов местного значения как приоритет реформирования и основа дееспособности местного самоуправления // Городское управление. – 2004. – № 7 – С. 90.*

<sup>3</sup> *Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. С внесенными в нее поправками от 30.12.2008 г. // Российская газета. – 2009. – № 7. – Ст. ст. 3, 32, 33.*

ладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Более развернутую правовую регламентацию исследуемый институт получил на локальном уровне. К примеру, преобладающее большинство муниципальных образований Республики Башкортостан детально разработали собственные Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан. Так, Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городском округе город Кумертау Республики Башкортостан раскрывает дефиницию исследуемого института: под правотворческой инициативой понимается право граждан, проживающих на территории городского округа город Кумертау Республики Башкортостан и обладающих избирательным правом вносить на рассмотрение органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.<sup>1</sup>

Регламентирован также и порядок выдвижения инициатив: минимальная численность инициативной группы граждан не может быть менее 2% и не более 3% от числа жителей городского округа, обладающих избирательным правом. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, официально в письменной форме доведенное до сведения внесшей его инициативной группы граждан, является основной гарантией, предусмотренной законодателем.

В изложенном контексте открытым остается вопрос о соотношении форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Например, актуальным является соотношение таких институтов, как правотворческая инициатива и публичные слушания. Данный вопрос имеет существенное практическое значение, поскольку разграничение данных понятий влечет правовые последствия, связанные с определением надлежащей формы реагирования со стороны уполномоченного органа в отношении инициативы. В результате остается неопределенным выбор способа защиты своих прав ее субъектами. Таким образом, механизм реализации правотворческой инициативы требует существенной доработки, исключения формального подхода к правовой природе исследуемого института и форм его выражения на практике.

Следует согласиться, что рассмотрение органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления правотворческой инициативы должно обязательно включать: проведение правовой, финансовой, социальной экспертизы предложений, содержащихся в зарегистрированной правотворческой инициативе; проведение публичных и депутатских слушаний,

---

<sup>1</sup> Решение Совета городского округа г. Кумертау РБ от 26.05.2010 г. № 36-5 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городском округе город Кумертау Республики Башкортостан».

пресс-конференций, организацию выступлений в средствах массовой информации; получение официальных заключений по представленной правотворческой инициативе от государственных органов, органов местного самоуправления.<sup>1</sup>

Нельзя не согласиться с тем, что любой человек, так или иначе поддерживающий в обществе дискуссию об актуальных общественных потребностях и не выступающий при этом от лица государственного органа или коммерческой фирмы, – представитель гражданского общества. Форма, в которой человек выражает свою гражданскую позицию, не имеет значения, важна его причастность к публичному диалогу, его солидарность в поиске решения общих проблем.<sup>2</sup>

Поэтому целесообразно, на наш взгляд, выработать механизм согласования и устранения замечаний, выявляемых в результате проведения указанных экспертиз. Либо в случае своевременного неустранения выявленных замечаний и отклонения инициативы, внедрять практику ее реализации с учетом замечаний, ввиду очевидного социального значения.

Обобщая изложенное, отмечаем, что осуществление местного самоуправления посредством выражения правотворческой инициативы отчетливо демонстрирует участие граждан в социально-политической жизни государства. Поэтому уполномоченные органы, посредством отлаженной системы гарантий, должны участвовать в повышении заинтересованности населения в проявлении правовой активности. В частности, действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня оснований, по которым правотворческая инициатива может быть отклонена уполномоченными органами. Отсутствие четкой регламентации столь насущного аспекта обозначенной проблемы негативно влияет на прогрессивное практическое развитие институтов непосредственной демократии.

Вместе с тем необходимо преодолеть широко распространенные представления о том, что все существующие проблемы должно решить государство или кто-то еще, но только не каждый из нас на своем месте. Личный успех, поощрение инициативы, повышение качества общественной дискуссии, нетерпимость к коррупции должны стать частью нашей общенациональной культуры, именно частью общенациональной культуры.<sup>3</sup>

---

1 Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в РФ. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2 – С. 36.

2 Швердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 16 – С. 57.

3 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 г. // Российская газета. – 2009. – № 214.

## Разграничение государственной собственности на природные ресурсы

В сфере практических правоотношений по использованию природных объектов важное значение имеет разграничение компетенции Федерации и ее субъектов в предоставлении природных объектов для промышленного использования. Конституция РФ, кодексы, регулирующие правовой режим природных объектов, не содержат четких принципов или критериев разграничения федеральной собственности и собственности субъектов РФ. В одном случае выступает стратегическая значимость природных объектов, в другом – общефедеральная значимость объекта, в третьем – принадлежность расположенной на этих объектах федеральной или региональной собственности субъекта Федерации и т. д.<sup>1</sup> Это привело к тому, что субъекты РФ стали принимать собственное природоресурсное законодательство, и прежде всего земельные, водные, лесные и горные кодексы, (до Конституции РФ 1993 г., и после нее) игнорируя действующее федеральное законодательство. По такому пути пошли Башкортостан, Марий Эл, Саха (Якутия), Тува, Калмыкия и другие.

Вопреки Конституции РФ право устанавливать частную собственность на землю стало трактоваться, как право субъекта РФ устанавливать формы землепользования.

Важной проблемой является регулирование земельных отношений нормами природоресурсного и гражданского права. С точки зрения субъектов РФ, такое регулирование будет ориентировано больше на федеральное законодательство. Вместе с тем не следует забывать того, что наиболее желательные для субъектов Федерации изменения в природоресурсном законодательстве могут успешно опираться, прежде всего, на его правомочия как собственника государственных земель, а не на административные методы воздействия. Поэтому в построении природоресурсного законодательства субъекта Федерации установление административно-распорядительных функций в отношении природных ресурсов следует использовать лишь тогда, когда гражданско – правовые методы регулирования недостаточно развиты или прав государства как собственника, находящегося в государственной собственности природного ресурса, явно недостаточно.

Следует учитывать и то, что действие норм гражданского права создает более устойчивые и «законные отношения», чем применяемые административно – командные методы.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Баранов В.М. Указ. Соч. – С. 44.

<sup>2</sup> Боголюбов С.А. Соотношение федерального и регионального законодательства в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. – 2003. – № 2. – С. 39.

По своему характеру и в соответствии с Конституцией РФ, Гражданский кодекс РФ в ст. 3 устанавливает, что «гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации». С этих позиций гражданское право имеет преимущество в регулировании земельных отношений.

Гражданский кодекс РФ включил много новелл, затрагивающих природные ресурсы. В ч. 3 ст. 129 он устанавливает возможность оборота земли и других природных ресурсов. Вместе с тем он не решил вопросов о том, как и какие природные ресурсы попадают в гражданский оборот, какие ресурсы находятся вне такого оборота, не уточняет форм государственной собственности на них и порядок ее разграничения, относя их решение к специальным природоресурсным актам.

В этих условиях законодательство об установлении правового режима природных объектов и порядка их предоставления преимущественно использует методы регулирования из области административно – правовых отношений. В большинстве случаев здесь используется система лицензирования и иных форм разрешения на использование природных объектов, хотя уже сейчас они стали дополняться договорными отношениями в области регулирования порядка использования природных объектов.

Провозглашение публичной собственности на большую часть природных ресурсов является лишь первичным элементом, направленным на обеспечение их сохранности и вовлечение в экономический оборот. Не менее важным представляется закрепление механизма реализации права публичной собственности на природные ресурсы, в особенности с учетом федеративного характера Российского государства. В современном российском законодательстве одним из вариантов установления такого механизма является делегирование полномочий РФ как собственника в пользу субъектов РФ. Указанная система, в развитие ч. 1, п. «в», ст. 72 Конституции РФ, закреплена, в частности, в Лесном кодексе РФ от 4 декабря 2006 г. N 200-ФЗ (ст. 83),<sup>1</sup> Водном кодексе РФ от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ (ст. 26).<sup>2</sup> Как представляется, система делегированного осуществления права публичной собственности на природные ресурсы представляет собой неудачную попытку привнесения излишних публично-правовых конструкций в механизм реализации права публичной собственности.

Тем самым, как представляется, конституционно-правовой делегированный механизм передачи, рассчитанный именно на властеотношения, применяться не должен. Указываются, в частности, следующие проблемы: во-первых, противоречие ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, согласно которой передача полномочий должна производиться не в директивном порядке, а на основании соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти; во-вторых, реализация полномочий на основании федеральных субвенций не способствует укреплению налогового потенциала регионов; в-третьих,

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз», что в совокупности с достаточно жесткими механизмами воздействия со стороны федеральных структур (право контроля, право на издание методических и инструктивных документов) означает фактически превращение федеративных отношений в унитарные.

*Набиуллин Т.В.  
Институт права БашГУ*

### **К вопросу о правовом регулировании выравнивания бюджетной обеспеченности поселений**

Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Такое определение закреплено в Конституции РФ. Безусловно, деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения невозможна без наличия соответствующих денежных средств. В связи с этим, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ (далее ФЗ № 131), содержит главу 8 Экономическая основа местного самоуправления, в которую включены нормы о муниципальном имуществе, местном бюджете, доходах местного бюджета и т. д. Помимо этого глава 8 содержит также статьи 60 и 61, которые посвящены вопросу выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов).

Согласно ст. 60 ФЗ № 131 выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений.

Статья 137 Бюджетного кодекса (далее БК) указывает, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений образуют региональный фонд финансовой поддержки поселений.

Согласно ст. 24 Закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 17 марта 2005 г. образуется Республиканский фонд финансовой поддержки поселений (далее Республиканский фонд), дотации из которого предоставляются в целях выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления. Размеры дотаций из Республиканского фонда определяются для каждого поселения Республики Башкортостан в расчете на одного жителя городского, сельского поселения, за исключением поселений, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности в от-



четном финансовом году превышал в расчете на одного жителя в два и более раз средний уровень по РБ.

Для таких поселений законом РБ о Бюджете РБ могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного поселения в Республиканский фонд, либо при невыполнении муниципальным образованием требований закона перечисления части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в Республиканский фонд в размере указанных субвенций.

Таким образом, поселения с высоким уровнем бюджетной обеспеченности могут заставить поделиться определенным размером средств с Республиканским фондом, причем это возможно и в принудительной форме. Понятие уровня расчетной бюджетной обеспеченности раскрывается в ст. 137 БК РФ, в которой указывается, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом городского или сельского поселения (за исключением городских округов), исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по городским и сельским поселениям (за исключением городских округов) данного субъекта РФ с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Районные фонды финансовой поддержки поселений предоставляют дотации исходя из уровня бюджетной обеспеченности поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Распределение дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Что касается выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), то, согласно ст. 61 ФЗ № 131, оно осуществляется путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Статья 25 Закона РБ «О местном самоуправлении в РБ» устанавливает, что формируется Республиканский фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Дотации распределяются между муниципальными районами (городскими округами) РБ, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности бюджета муниципального района (бюджет городского округа) не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов

(городских округов), определенный в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам муниципальных районов (городских округов) в соответствии с Методикой формирования и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), утвержденной Законом РБ «О межбюджетных отношениях в РБ» 7 июля 2005 г. (в ред. Закона РБ от 03.03.2010 г., № 229-з). Распределение дотаций из Республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) утверждается законом РБ о бюджете на очередной финансовый год.

Нужно сказать, что финансовое обеспечение органов местного самоуправления находится на низком уровне. Так, около 92% городских округов являются дотационными. Такое плачевное состояние объясняется в частности сокращением перечня налоговых источников доходов местных бюджетов. Соответственно не приходится говорить и о финансовой самостоятельности местного самоуправления, хотя именно она, по сути, является средством к решению вопросов местного значения и обеспечению интересов людей. Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления должно быть ключевым направлением муниципальной политики государства.

Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы, с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов.

*Насыров А.Р.  
Институт права БашГУ*

### **Правовое регулирование финансово-правовой ответственности органов местного самоуправления за нарушение межмуниципальных соглашений**

Законодательством о местном самоуправлении предусмотрено заключение соглашений о передаче части полномочий по вопросам местного значения между муниципальными образованиями, в частности, между муниципальными районами и поселениями (городскими, сельскими). Передача возможна как в направлении от района к поселениям, так и в обратном направлении. На законодательном уровне указано лишь общее требование о содержании положений, определяющих срок, порядок и основания заключения, изменения и расторжения соглашений, определение ежегодного объема субвенций. Ввиду

отсутствия детального регламентирования указанных положений, на практике возникают казусы из-за разного, порой неправильного применения или толкования соответствующих норм. Наиболее часто встречающиеся вопросы – об органах местного самоуправления уполномоченных заключать соглашения, о виде и объеме передаваемых полномочий.<sup>1</sup> Не менее актуальной проблемой является финансово-правовая ответственность органов, заключивших соглашение. Финансово-правовая ответственность как мера защиты финансовых правоотношений реализуется в виде применения финансовых санкций к нарушителю, то есть, как обязанность нарушителя понести неблагоприятные последствия имущественного характера. К числу общих финансовых санкций относят: штрафы, пени, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, принудительное изъятие бюджетных средств, блокировка расчетных счетов. Согласно Закону о местном самоуправлении (ст. 15), финансовые санкции должны предусматриваться в соглашениях о передаче полномочий между органами местного самоуправления за неисполнение соглашений. Таким образом, такое важное условие соглашения, коим являются финансовые санкции, регулируется полностью в диспозитивном порядке, так как в иных законодательных актах не содержатся нормы о финансовых санкциях, которые должны быть предусмотрены в соглашениях. Стороны сами устанавливают основания и формы финансово-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения. Соглашение о передаче полномочий между органами местного самоуправления по существу это публично-правовой акт, потому что участниками финансовых правоотношений являются публичные субъекты, которые выражают публичные интересы и направлен на регулирование публичных финансов. Поэтому к этим соглашениям не могут применяться нормы гражданского законодательства. В настоящее время в законодательстве отсутствует единый акт, регулирующий публично-правовые договоры и тем более ответственность за нарушение условий. В результате на практике в соглашениях повсеместно устанавливают финансовые санкции гражданско-правового характера, недопустимые основания и порядок применения финансовых санкций и другие случаи неправильного применения финансовых санкций. Методические указания Минкультуры РФ по реализации вопросов местного значения в сфере культуры городских и сельских поселений, муниципальных образований от 25 мая 2006 г. устанавливает меры ответственности, в том числе штрафы и пени за просрочку перечисления субвенций или за нарушение порядка осуществления переданных полномочий. Такой подход представляется неправильным. Отношения по поводу предоставления субвенций являются бюджетными, соответственно штрафы за просрочку перечисления субвенций относятся к штрафам за нарушение бюджетного за-

---

<sup>1</sup> Мадьярова А. В. *Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. – № 1. – С. 19.*

конодательства, а не гражданского законодательства. Поэтому такие штрафы и основания и порядок их применения, должны устанавливаться в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (гл. 28). Что касается пени, то она выступает мерой принуждения за нарушения финансового законодательства. Это означает, пеня, в том числе ее размер, может устанавливаться нормативными правовыми актами, но не соглашениями. При этом органы местного самоуправления могут устанавливать меры ответственности лишь в случае и порядке, которые предусмотрены БК РФ и другими федеральными законами (а таких случаев сейчас не предусмотрено), и лишь за нарушение собственных, муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений (п. 1 ч. 1 ст. 9 БК РФ). Ст. 283 БК РФ называет действия, которые рассматриваются как нарушение бюджетного законодательства РФ, среди которых перечисление, неполное перечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств. А в ст. 284 и 284.1 установлены применяемые за нарушения бюджетного законодательства меры принуждения и органы, их применяющие. Среди этих мер нет пени за несвоевременное перечисление субвенций. Нет и норм, уполномочивающих какие-либо органы, в том числе органы местного самоуправления, устанавливать меры ответственности из числа названных БК РФ (включая пеню) за указанные в кодексе или другие нарушения бюджетного законодательства. Таким образом, исключается установление финансово-правовой ответственности не только в межмуниципальных соглашениях, но и подзаконных актах. Вышеперечисленные факты не соответствуют признакам финансово-правовой ответственности.<sup>1</sup> Во-первых, финансово-правовая ответственность является следствием правонарушения, то есть виновно совершенного противоправного деяния, за совершение которого нормативным актом предусмотрена ответственность. В настоящее время отсутствует единый акт, регулирующий финансово-правовую ответственность. В связи с этим на практике различное понимание данной категории финансового права. Также, исходя из публичного характера соглашения между органами местного самоуправления по передаче полномочий и методом правового регулирования финансового права, реализация финансово-правовой ответственности и применение её мер должно быть закреплено не в самих соглашениях, а на законодательном уровне (в БК РФ или в других федеральных законах, не противоречащих БК РФ). Во-вторых, финансово-правовая ответственность является одной из форм государственного принуждения и применяются специальными субъектами. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Поэтому, интересным является вопрос, обеспечены ли принуждением финансовые санкции в межмуниципальных соглашениях, могут ли органы местного самоуправления устанавливать меры финансово-правовой ответственности к нарушителям, то есть в отношении самих же органов

---

<sup>1</sup> Сердюкова Н.В. *Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие. Автореф. дис... канд. юр. наук.* – Тюмень, 2003. – С. 13.

местного самоуправления в положениях соглашений. В-третьих, реализация финансово-правовой ответственности происходит в определенном процессуальном порядке. В действующих нормативных правовых актах нигде не закреплён порядок и основания реализации мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашений между органами местного самоуправления по передаче полномочий. Из всего выше изложенного можно сделать вывод, что норма, закреплённая в ст. 15 Закона о местном самоуправлении носит декларативный характер и в российских реалиях проявляет отрицательную сторону.

*Никитченко А.А.*

*Тихоокеанский государственный университет*

### **Отдельные проблемы приостановления действия лицензии (на примере лицензирования в сфере интеллектуальной собственности)**

В компетенцию лицензирующих органов входит лицензионный контроль, под которым можно понимать определенную деятельность, направленную на выявление соответствия деятельности лицензиата установленным требованиям и нормам. В результате лицензионного контроля к нарушителям установленных лицензией требований могут применяться меры публично-правовой ответственности, которые выражаются в приостановлении действия, либо в аннулировании лицензии.

Вообще стоит отметить, что приостановление и аннулирование лицензии является одним из наиболее актуальных вопросов в связи с лицензированием деятельности. В настоящее время лишение лицензии не является самостоятельным видом административного наказания, хотя некоторые учёные считают, что необходимо введение такого вида наказания в качестве самостоятельного. Например, И.В.Гутов полагает, что в целях административно-правового опосредования надлежащей реализации лицензионных отношений целесообразно: а) распространить действие ст. 3.8 КоАП РФ, предусматривающей лишение специального права, как на физических, так и на юридических лиц, имея ввиду, что аннулирование лицензии является формой лишения индивидуальных предпринимателей и юридических лиц специальной правосубъектности; б) ввести в КоАП РФ специальную норму, корреспондирующую со ст. 3.8 и устанавливающую административное наказание в виде лишения специального права – аннулирование лицензии – за неоднократное или грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий, а также если нарушение этих требований и условий повлекло за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности го-

сударства, культурному наследию народов РФ.<sup>1</sup> Такого же мнения придерживаются А.А.Резникова,<sup>2</sup> Г.В.Мельничук.<sup>3</sup>

В целом рациональное зерно в идее есть, потому что в настоящее время процедура приостановления лицензии и дальнейшего её аннулирования осложняется её прямой связью с временным запретом деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ) либо административным приостановлением деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ). Сложность применения временного запрета и административного приостановления деятельности состоит, прежде всего, в том, что законодатель чётко указал на случаи их применения, которые на практике не всегда возможно объективно обосновать. Конечно, нарушение авторских и смежных прав, нарушение порядка патентования, недобросовестная конкуренция с использованием объектов интеллектуальной собственности не влекут за собой угрозы жизни и здоровью людей, качеству окружающей среды, но, тем не менее, они являются не менее вредоносными, чем, скажем, грубое нарушение правил защиты информации (ч. 5 ст. 13.12 КоАП РФ) или незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей (ч. 2 ст. 18.13 КоАП РФ), нарушения правил привлечение к труду иностранных граждан в РФ (ст.ст. 18.15, 18.16, 18.17). Между тем, за перечисленные выше правонарушения может быть применено административное приостановление деятельности, а за нарушение авторских прав (ст. 7.12 КоАП РФ), даже если это связано с изготовлением контрафактных экземпляров произведений, административное приостановление деятельности не предусматривается. Более того, ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ не предусматривает приостановления деятельности даже в случае осуществления предпринимательской деятельности без лицензии, когда она является обязательной. И только лишь ч. 4 той же ст. 14.1 КоАП РФ предусматривает возможность приостановления деятельности в случае грубого нарушения лицензионных условий. В то же время в соответствии с ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ возможно административное приостановление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, если она осуществляется без лицензии, когда такая лицензия обязательна.

Получается абсурдная ситуация – предпринимательскую деятельность, осуществляемую без лицензии, приостановить нельзя, а деятельность, не связанную с извлечением прибыли, можно (!). Несопоставимы и санкции приведённых нами составов правонарушений, когда деятельность без извлечения прибыли карается в 3-4 раза сильнее, чем предпринимательская деятельность без лицензии (для должностных и юридических лиц).

---

<sup>1</sup> Гутов И.В. Лицензирование как институт административного права современной России: Автореф. дис....канд. юрид. наук. – СПб, 2004. – С. 9.

<sup>2</sup> Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009. – С. 21.

<sup>3</sup> Мельничук Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: Автореф. дис....канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 10–11.

На наш взгляд, требует скорейшего изменения ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, а именно её санкция, которая должна предусматривать наказание в виде административного приостановления деятельности на срок до 90 суток.

Сам правовой механизм приостановления и аннулирования лицензии на наш взгляд, также урегулирован недостаточно полно. Это объясняется тем, что нарушения лицензионных требований устанавливает сам лицензирующий орган в ходе лицензионного контроля (ч. 4 ст. 14.1, ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ). В таких случаях не требуется специального уведомления, так лицо, составившее протокол, является представителем лицензирующего органа. Однако, в ситуации, когда нарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ выявляют органы внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), то возникает необходимость уведомить лицензирующий орган о том, что применен временный запрет деятельности, а также административное приостановление деятельности.

Такая же ситуация возникнет в смоделированном нами выше случае внесения изменений в ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, причём составлять протоколы по данному правонарушению вправе не только лицензирующие органы, но и органы внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере безопасности ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений (п. 39 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), а также должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (п. 63 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

На сегодняшний день в КоАП РФ в ст. 27.16, ст. 32.12 не прописаны правомочия органов, назначающих временный запрет деятельности и применяющих наказание в виде административного приостановления деятельности, касательно приостановления действия лицензии и её аннулирования. В частности, неурегулированным остаётся вопрос, в чьи обязанности входит уведомление лицензирующего органа о том, что в отношении лицензиата применен временный запрет деятельности либо административное приостановление деятельности. Необходимо внести определённые дополнения в КоАП РФ, уточнив правомочия субъектов, осуществляющих временный запрет деятельности и административное приостановление деятельности в части исполнения процедур приостановления действия и аннулирования лицензии (в том случае, когда эти органы не относятся к лицензирующим). В частности, в ст.ст. 27.16, 32.12 КоАП РФ следует прописать обязанности юрисдикционных органов по немедленному уведомлению лицензирующих органов о выявленном правонарушении.

Кроме того, несмотря на внесённые Федеральным законом от 23.07.2010 г. № 171-ФЗ<sup>1</sup> в КоАП РФ изменения в отношении круга органов, назначающих

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и Федеральный закон от 23.07.2010 г. № 171-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» / [Электронный ресурс]: «Консультант плюс», 2011.

административное приостановление деятельности (с 01.01.2011 г. это не только судьи, но и органы, должностные лица, указанные в гл. 23 КоАП РФ), ст. 13 Закона о лицензировании даже в редакции от 29.12.2010 г. содержит указание на то, что приостанавливает деятельность судья. Необходимо отредактировать ст. 13 Закона о лицензировании, исключив в п. 2 ч. 1 и п. 1 ч. 2 слова «судьей».

Следует также согласиться с мнением М.В.Усовой, которая считает, что «необходимо совершенствовать информационное взаимодействие лицензирующих органов с правоохранительными и налоговыми органами по поводу передачи сведений о выданных, приостановленных, возобновленных и аннулированных лицензиях. Должна быть создана единая межведомственная информационная база по всем лицензируемым видам деятельности».<sup>1</sup>

*Нуркаева Г.Р.  
Институт права БашГУ*

### **К вопросу о понятии предвыборной агитации**

Агитационная деятельность занимает одно из центральных мест в структуре избирательного процесса, оказывая большое влияние на электоральное поведение избирателей, формирование их электоральных предпочтений.

Современная отечественная наука конституционного права не уделяет анализу предвыборной агитации должного внимания, оставляя разработку данной проблемы подчиненного конституционному, но все же относительно самостоятельному, избирательному праву. Однако предвыборная агитация не является лишь стадией выборов.<sup>2</sup>

Впервые на конституционном уровне право граждан на предвыборную агитацию было закреплено в ст. 97 Конституции (Основном законе) СССР 1977 г., где гражданам СССР и общественным организациям гарантировалось свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио.<sup>3</sup>

Действующая Конституция РФ 1993 г. не предусматривает прямого закрепления названного правомочия. Это, однако, не означает, что право на предвыборную агитацию не имеет конституционного обоснования и находится вне сферы конституционного регулирования. Первичным элементом конституционного обеспечения данного права выступает закрепленное ч. 2 ст. 32 Консти-

---

<sup>1</sup> Усова М.В. Правовое регулирование лицензирования в условиях административной реформы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 13.

<sup>2</sup> Джагарян А.А. Гражданин РФ – конституционный субъект права на предвыборную агитацию // Право и политика. 2006. – № 9. – С. 120.

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. – № 41. – Ст. 617.



туции РФ право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Участвуя в выборном процессе, граждане неизбежно принимают участие в обмене предвыборной информацией. Из этого в самом общем виде проистекает и право граждан на предвыборную агитацию.

Право на предвыборную агитацию представляет собой правомочие, входящее в состав субъективного публичного конституционного избирательного права, опосредующего общественные отношения, складывающиеся по поводу непосредственного участия гражданина в процессе формирования выборных органов публичной власти в качестве избирателя (активный элемент избирательного права) либо в качестве кандидата на соответствующую выборную должность (пассивный элемент избирательного права).<sup>1</sup>

Иначе говоря, право граждан на предвыборную агитацию является неотъемлемым и неотчуждаемым правомочием в составе естественного основного права, непризнание которого само по себе ставит под сомнение демократический правовой характер государства, обесценивая институт выборов.

Предвыборная агитация является одновременно институтом избирательного права и стадией избирательного процесса.<sup>2</sup> Как институт избирательного права она представляет собой совокупность материальных и процессуальных норм избирательного права, регулирующих правоотношения, возникающие между субъектами избирательного процесса в ходе совершения ими избирательных действий с целью побудить избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов или против них. Как стадию избирательного процесса предвыборную агитацию можно рассматривать как определенный законом период избирательной кампании, в рамках которого зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения осуществляют избирательные действия в целях побуждения избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов или против них. Эта деятельность включает в себя строго определенный набор избирательных действий, конечной целью которых является реализация конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Следует отметить, что легальное определение предвыборной агитации не раз менялось. В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее ФЗ «Об основных гарантиях...»)<sup>3</sup> под предвыборной агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, спи-

---

1 Джаягарян А.А. Указ.соч. – С. 125.

2 Аглеева Л.Т. Предвыборная агитация в избирательном праве РФ (вопросы теории и практики). Автореф. дис. ... к.ю.н. – Екатеринбург, 2006. – С. 12–14.

3 Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (в ред. от 4.10.2010 г. № 263-ФЗ) // "Собрание законодательства РФ". – 2002. – № 24, – Ст. 2253.

сок, списки кандидатов или против него (них). Аналогичное определение закреплено в соответствующих нормативно-правовых актах субъектов РФ.<sup>1</sup>

В научной литературе нет единого мнения относительно понятия предвыборной агитации. Фальков В.Н. предлагает заменить термин «предвыборная агитация» термином «избирательная агитация». По его мнению, оно наиболее правильно и точно отражает первостепенный признак называемого им явления – период времени, в течение которого осуществляется данный вид агитации.<sup>2</sup>

По мнению И.В. Выдрины, существующее на сегодняшний день нормативное определение понятия предвыборной агитации не лишено недостатков.<sup>3</sup>

Автор полагает, что правильнее вести речь о ведении предвыборной агитации не в период избирательной кампании, а в специально отведённое время – агитационный период. Избирательная кампания более широкое понятие. Согласно п. 19 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» – это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчёта о расходовании средств бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Агитационный период – это период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию. В соответствии со ст. 49 вышеназванного закона агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата (списка кандидатов) и создания избирательного фонда. Следовательно, понятие агитационный период уже, чем период избирательной кампании.

Определение предвыборной агитации как деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании, воспринимается многими участниками избирательных правоотношений как возможность ведения агитации за рамками агитационного периода. На практике распространены случаи ведения агитации с момента назначения выборов. Данная ситуация законодательно не урегулирована.

С учетом сказанного, следует согласиться с И.В.Выдриным о том, что существующее на данный момент легальное определение предвыборной агитации не вполне удачно. Оно представляет собой широкую трактовку термина «агитация» и нередко позволяет кандидатам вести агитационную деятельность за рамками агитационного периода.

На наш взгляд, понятие предвыборной агитации целесообразно определить как деятельность, осуществляемую в агитационный период и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

---

<sup>1</sup> См, например: п. 3 ст. 2 Кодекса Республики Башкортостан о выборах от 6.12.2006 г. № 380-з (в ред. Закона РБ от 26.10.2009 г. № 180-з) // Газета "Республика Башкортостан" – 2006. – № 237 (26220).

<sup>2</sup> Фальков В.Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в РФ. Автореф. дис. ... к.ю.н. – Тюмень, 2003. – С. 9.

<sup>3</sup> Выдрин И.В. Избирательное право РФ. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 173–174.

## Мониторинг и оценка исполнительной власти в Российской Федерации

Испокон веков многие ученые и исследователи уделяли отдельное внимание эффективности власти, а, значит и управления. И это вполне объяснимо, ведь государство выступает поставщиком общественных благ, устанавливает и регулирует правила поведения граждан, т. е. непосредственно влияет на индивидуальное благосостояние, качество жизни и социальную динамику. Кроме этого само состояние государственного управления определяет управленческий потенциал самой власти, ее способность планировать свою деятельность, исполнять распоряжения, достигать поставленные цели, обеспечивать приемлемое взаимодействие с гражданским обществом.

Проблемам эффективности государственного управления огромное значение в последние годы придается и в РФ, причем как в научной литературе, так и в законодательстве. И особенно это касается исполнительной власти, ведь именно она призвана практически обеспечивать безопасность граждан, общества, государства; создавать условия, способствующие благополучию граждан, общества, государства, развитию экономики страны; создавать условия для реализации гражданами и организациями их прав и свобод, для свободной политической, экономической, социальной, духовной жизни людей.<sup>1</sup> В первом русле хотелось бы отметить несколько интересных мнений. С точки зрения исследователя А.В.Клименко оценка качества государственного управления может быть оценена по конечным результатам деятельности государства, оценщиком которых выступает общество, и по непосредственным результатам, имеющим значение, прежде всего, для самой исполнительной власти.<sup>2</sup>

Для анализа конечных результатов используется «гражданская» (демократическая) оценка, которая может формироваться на основе голосования или других форм выражения общественного мнения по поводу итоговых результатов деятельности власти. Для анализа же непосредственных результатов нужна профессиональная экспертная оценка исполнительской дисциплины, оперативности, четкости исполнения принятых решений и установленных правил, подконтрольности нижних звеньев системы верхним. Другой исследователь теории и практики государственного управления Г.В.Атаманчук предлагает различать несколько видов эффективности государственного управления,

---

<sup>1</sup> Кауфман Д., Край А., Зойдо-Лобатон П. Научно-исследовательская работа «Значение государственного управления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17601/govmatrs\\_r.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17601/govmatrs_r.pdf).

<sup>2</sup> Клименко А.В. Проблемы современного государственного управления в России. Труды научного семинара. Выпуск № 3 (8). – М.: Научный эксперт, 2007. – С. 5–30.

в том числе и исполнительной власти.<sup>1</sup> Первый вид эффективности носит название общей социальной эффективности государственного управления. Она раскрывает результаты функционирования системы, т. е. совокупности субъекта и объектов государственного управления, управленческой системы.

Второй вид подразумевает специальную социальную эффективность, которая раскрывает и характеризует качество всей системы органов государственной власти.

И третий вид – конкретная социальная эффективность, которая раскрывает результаты деятельности единичных, конкретных элементов государственного управления.

Для каждого вида автор разработал свои критерии оценки эффективности.

Таким образом, исходя даже из данного микроанализа, можно утверждать, что наука предлагает немало критериев для мониторинга и оценки эффективности государственного управления. Важно их знать и иметь желание ими пользоваться. И это учитывается руководством страны. Первым шагом в этом направлении в РФ стали: 1. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». 2. Указ Президента РФ от 28 июня 2008 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» 3. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами осуществляется мониторинг и оценка деятельности органом местного самоуправления и государственных исполнительных органов власти и управления.

Также с 2005 г. стали проводиться оценки достижения запланированных целей и показателей реализации политики в той или иной сфере государственного регулирования. Отчеты о достижении целей и показателей, утвержденных в докладах о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти (так называемых ДРОНДах), с определенной условностью могут служить характеристикой успешности политики, реализуемой ведомствами.

Оценка состояния государственного управления с точки зрения основных направлений административной реформы, зафиксированных в ее концепции, конечно, является несколько однобокой, не в полной мере учитывающей прогресс, достигнутый при реформировании системы государственной службы, управления бюджетом, по другим важным направлениям. Однако такая фокусировка позволяла использовать оценки в целях управления именно этой

---

<sup>1</sup> Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – С. 584.

реформой.<sup>1</sup> Однако в этом направлении еще многое предстоит сделать. Например, оценка состояния государственного управления на основе документального подтверждения наличия тех или иных предписанных процедур (процессов, решений) может стать весьма опасной, поскольку вызывает эффект работы на формальный результат (принятие постановления, утверждение порядка или процедуры). Поэтому такой подход может быть использован лишь как один из элементов контроля исполнения требований, официально признанных на данном этапе необходимыми. Таким образом, очевидно, что система оценки состояния государственного управления не может быть создана без обсуждений. Но даже апробированная и устраивающая все заинтересованные стороны система не может заменить сами обсуждения, а ее собственная эффективность зависит от ее места в системе принятия решений. Поэтому разработанную в настоящий момент систему мониторинга и оценки исполнительной власти нельзя оставлять без нововведений, а принятые нормативно-правовые акты в данном направлении – без поправок.

*Павлова К.В.*

*Амурский гуманитарно-педагогический университет*

### **Международные избирательные стандарты и национальное законодательство государств**

В современном мире выборы и референдумы являются основным средством определения общего направления политики страны и формирования органов власти различных уровней. Национальное законодательство о выборах и референдумах имеет свои особенности.

Развитие и функционирование стран предполагает взаимодействие и международное сотрудничество. Это касается практически всех направлений: экономическое, политическое, культурное, социальное, экологическое и т. д., а устойчивые и равноправные отношения требуют соблюдения определенных общих правил, касающихся разных сторон жизни каждого государства, и не в последнюю очередь избирательного процесса.

Согласно сложившейся практике проведение выборов и референдумов основывается на международных избирательных стандартах. Основное назначение стандартов – унификация процессов, приведение к общему образцу, некому эталону. Избирательные стандарты являются мерилем демократичности и соблюдения прав человека в области избирательного права. Государства должны следовать этому образцу для того, чтобы обладать в рамках международного сообщества авторитетом и имиджем демократического, правового

---

<sup>1</sup> Журнал «Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru/pub/journal/>.

государства. Что, как известно, дает определенные преимущества. Например, Международный валютный фонд при рассмотрении заявок на получения кредита от того или иного государства в первую очередь обращает внимание на шаги соответствующих государств в направлении демократизации.<sup>1</sup>

Введение в широкое употребление понятия «международные избирательные стандарты» связано с потребностью определить минимум демократичности выборов в государстве, соблюдение которого адекватно современным представлениям о данном процессе. Понятие международных избирательных стандартов инструментально, т. к. позволяет оценивать уровень развития демократии в стране с точки зрения следования международным нормам и принципам.

Международные избирательные стандарты появились в процессе выработки стандартов в области прав человека. Поэтому они содержатся:

а) в основных документах о правах человека: Всеобщей декларации прав человека 1948 г.<sup>2</sup> Из содержания ст. 21 в качестве универсального избирательного стандарта можно выделить обязательность формирования органов государственной власти на основе выборов, причем эти выборы должны быть периодическими, нефальсифицированными, основываться на принципах всеобщего, равного избирательного права при тайном голосовании; Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>3</sup> Ст. 25 развивает положения Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и провозглашает право каждого гражданина голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

б) в международных актах, направленных на недопущение дискриминации определенной части населения: Конвенция о политических правах женщин 1952 г.<sup>4</sup> Данный документ провозглашает активные и пассивные избирательные права женщин на равных с мужчинами условиях; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г.<sup>5</sup> Конвенция содержит положения направленные на недопущение любой расовой дискриминации, в том числе в политической сфере.

В большинстве своем эти документы носят рекомендательный характер. Однако, несмотря на то, что формально такие акты не имеют обязательной юридической силы, государства не могут полностью игнорировать содержащиеся в них положения, т. к. они сами принимали участие в их разработке на международных конференциях или являются сторонами в международном

---

1 Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. – М., 2010. – С. 15.

2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10135532/>.

3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2540295/>.

4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2560191/>.

5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2540327/>.

договоре, предусматривающем создание органов, компетентных принимать рекомендательные решения по тем или иным вопросам.

Применение избирательных стандартов, содержащихся в нормах международных актов, на территории конкретного государства зависит от практики восприятия таких норм в данной стране. Взаимодействие международных актов и национального законодательства может осуществляться двумя способами. Во-первых, нормы международного права имеют прямое действие на территории государства после их ратификации. Во-вторых, необходимо издание специального акта, который определяет, какие именно нормы международного документа и каким образом действуют в системе законодательства данной страны, как они соотносятся с национальными законодательными актами. Самым распространенным способом является ратификация. Тем не менее, и в первом и во втором случае нормы международного права «вливаются» в национальное законодательство. Таким образом, международные избирательные стандарты содержатся в основных законах государств. Например, в ст. 34 Конституции Швейцарии 1999 г.: «Политические права гарантируются. Гарантия политических прав защищает свободное волеизъявление и нефальсифицированное голосование»; в XV поправке к Конституции США 1787 г.: «Граждане Соединенных Штатов не должны лишаться избирательных прав или ограничиваться в них Соединенными Штатами или отдельными штатами в связи с расой, цветом кожи или прежним нахождением в рабстве»; в ст. 3 Конституции Франции 1958 г. «В соответствии с установлениями Конституции выборы могут быть прямыми или косвенными. Они всегда являются всеобщими, равными и тайными»; в ст. 15 Конституции Японии 1947 г.: «При проведении любых выборов тайна голосования не должна нарушаться».<sup>1</sup> В ст. 81 Конституции РФ 1993 г.: «Президент Российской Федерации избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Также в Конституциях определены сроки осуществления полномочий высшими органами власти, провозглашается запрет дискриминации по различным признакам. Национальное законодательство о выборах уточняет и развивает эти положения. Таким образом, международные избирательные стандарты в той или иной степени закреплены в основных национальных документах с учетом особенностей, традиций и самобытности каждого государства.

При осуществлении наблюдения за выборами международные наблюдатели должны в первую очередь оценивать соответствие проводимой процедуры национальному законодательству государства, а не общим избирательным стандартам. Это возможно обеспечить только в том случае, когда наблюдатели досконально и подробно изучили действующее избирательное законодательство государства, знают его политические, социальные и иные особенности и понимают происходящие процессы. Поэтому наиболее грамотными наблюдателями являются представители соседних государств данного региона.

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2002. – Гл. 14, 16, 19, 25.

(Например, отчеты наблюдателей от СНГ о выборах, проходящих в государствах – участниках Содружества, как правило, являются более соответствующими реалиям, чем аналогичные отчеты наблюдательных миссий от европейских организаций).<sup>1</sup>

*Пажетных Д.В.  
Саратовская государственная академия права*

### **Развитие депутатского мандата членов Совета Федерации России и сенаторов Сената Франции в современный период**

Мандат члена высшего представительного органа государства играет важную роль в структуре статуса парламентария, так как от него зависит круг прав и обязанностей по отношению к представляемому субъекту, основания его возникновения и прекращения.

Депутатский мандат обладает двойственным характером, поскольку слово «мандат» (лат. *mandatum* – поручение) имеет несколько обозначений: а) полномочие, наказ, поручение; б) документ, удостоверяющий права и обязанности какого-либо лица; в) вакантное место, занимаемое, как правило, путем избрания либо назначения; г) правовой статус депутата в целом.<sup>2</sup>

Исходя из этого, мандат, с одной стороны, представляет собой правоотношения между депутатом и выборщиками, а с другой – акт, которым избиратели наделяют парламентария властными полномочиями. Мандат сенатора выражает опосредованную правом сущность взаимоотношений парламентария с его выборщиками, а также населением региона, обусловленную фактом уполномочивания члена парламента выборщиками на осуществление суверенной воли народа в высшем законодательном органе государства.

В теории науки конституционного права различают два основных вида мандатов: императивный и свободный. В.Е.Чиркин обоснованно пишет, что положение депутата в парламенте, характер его связи с избирателями зависят от того, приняты ли в стране концепции свободного или императивного мандата.<sup>3</sup>

Конституция РФ, законодательные акты умалчивают о природе мандата члена Совета Федерации. По данному поводу справедливо мнение М.В.Баглая о том, что «от ответа на этот вопрос зависит главное в статусе парламентария: возможность или невозможность действовать только в соответствии со своими убеждениями, нести или не нести ответственность перед своими

---

<sup>1</sup> *Итоговый отчет наблюдательной миссии ОБСЕ по выборам президента Азербайджана в 2008 г., доклад ПАСЕ о ходе наблюдения за выборами Президента РФ в 2008 г.*

<sup>2</sup> *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М., 1998. – С. 234; Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2007. – С. 15.*

<sup>3</sup> *Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М., 1999. – С. 274.*



избирателями».<sup>1</sup> Сущностные характеристики императивного мандата заложены в работах известного французского мыслителя Ж.-Ж.Руссо. По его убедительному суждению, получая власть от народа, представители должны следовать его воле. Поэтому последние должны выполнять наказания избирателей, в противном, и в некоторых иных случаях, они могут быть отозваны.<sup>2</sup>

В современный период содержание императивного мандата наполняется такими правовыми идеями, как признание парламентария представителем населения своего избирательного округа; прием членом верхней палаты обязательных для исполнения наказов избирателей; проведение регулярных отчетов об исполнении наказов; возможность отзыва избирателями депутата, не оправдавшего их доверия.<sup>3</sup> В противовес концепции императивного мандата зарубежными государственными деятелями и философами разработана и теоретически обоснована концепция свободного мандата. Так, английский парламентарий, политический деятель и теоретик права XVIII в. Э.Бёрк полагал, что член парламента, будучи избранным в округе, должен заботиться о своих избирателях, но в то же время, он должен заботиться и о делах всего народа, представителем которого он является. Препятствием от произвола такого депутата должна быть его совесть, никто не может его отозвать, и он не обязан следовать чьим-либо указаниям. Избиратели, недовольные своим депутатом, могут его не избрать в парламент на следующих выборах.<sup>4</sup>

Авторитетный французский правовед М. Прело определял природу свободного мандата не в исполнении воли тех, кто выдал мандат, а в «осуществлении функций» представительного органа.<sup>5</sup>

В современном парламентаризме свободный мандат трактуется как идеальная форма и даже нереальная. Это связано с зависимостью депутата от партии, по спискам которой он баллотировался в парламент.<sup>6</sup>

Конституция РФ позволяет дать правовое обоснование концепции полусвободного мандата члена Совета Федерации, поскольку она не закрепляет в полном объеме статус члена Совета Федерации. В связи с этим в науке и практике, все больше становится ученых и политиков, высказывающихся за введение института отзыва избирателями выборных государственных лиц, а также за установление императивного мандата.<sup>7</sup>

---

1 Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник. – М., 1997. – С. 535.

2 Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. – М., 1998. – С. 326–300.

3 Литвиненко И.В. Императивный мандат в новом облачении // Конституционное и муниципальное право. 2008. – № 2. – С.17–19.

4 Бёрк Э. Размышления о революции во Франции и заседаниях некоторых обществ в Лондоне, относящихся к этому событию // Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. III. Европа. Америка: XVII–XX вв. – М., 1999. – С. 166–169.

5 Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1957. – С. 437.

6 Варлен М.В. Правовой статус депутата и выборного должностного лица (проблемы теории) // Юридический мир. – 2006. – № 8. – С. 35.

7 Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в РФ. – М., 1998. – С. 5–6; Зиновьев А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Государство и право. – 1995. – № 1. – С. 15; Белкин А.А. Дело об отзыве депутата // Правоведение. 1997. – № 3. – С. 24–31.

Анализ федерального законодательства, в том числе вступившего в законную силу с 01 января 2011 г. Федерального закона от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup> позволяет нам предположить о наличии признаков полусвободного мандата члена Совета Федерации, поскольку законодатель не определяет конкретные случаи досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ, а лишь отсылает к общим нормам для депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.<sup>2</sup>

По нашему мнению, законодателью, в том числе региональному, необходимо конкретизировать случаи досрочного отзыва именно члена Совета Федерации. Это, например, систематическое (два и более раза), без уважительных причин невыполнение обязанностей в качестве члена Совета Федерации, грубое нарушение законодательства России и ее субъекта, утрата доверия выборщиком, совершение действий, порочащих статус парламентария.

Примеры такой практики имеются. Так, согласно ст. ст. 13 и 15 Закона Тамбовской области от 14 сентября 2001 г. № 210-З «О порядке избрания, назначения и досрочного прекращения полномочий Членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителей от Тамбовской области» (в редакции Закона Тамбовской области от 05.12.2007 г. № 305-З) полномочия члена Совета Федерации – представителя от Тамбовской областной Думы (представителя от администрации Тамбовской области) прекращаются досрочно в случаях, предусмотренных ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также могут быть прекращены досрочно в случае невыполнения членом Совета Федерации поручения Тамбовской областной Думы (поручения администрации области), оформленного ее (его) постановлением и не противоречащего действующему законодательству.<sup>3</sup>

Небезынтересно отметить, что при обсуждении на заседании Совета Федерации Федерального закона от 15 ноября 2010 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»,<sup>4</sup> председатель Совета Федерации С.М.Миронов, отметил, что «принципиально этот закон ничего не меня-

1 СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 789; 2010. – № 47. – Ст. 6029.

2 Статья 4 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 05.07.1999 г. № 133-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. – № 2. – Ст. 74; 1999. – № 28. – Ст. 3466; 2001. – № 32. – Ст. 3317; 2004. – № 25. – Ст. 2484; – № 51. – Ст. 5128; – 2005. – № 30. – Ст. 3104; – 2007. – № 10. – Ст. 1151; – № 16. – Ст. 1828; – 2008. – № 13. – Ст. 1186; – № 44. – Ст. 4996; – № 52 (ч. I). – Ст. 6229; – 2009. – № 7. – Ст. 772, – 789; – № 20. – Ст. 2391; – 2010. – № 31. – Ст. 4181.

3 [Электронный ресурс]: «Консультант плюс»: региональное законодательство». 24.12.2010 г.

4 СЗ РФ. – 2010. – № 47. – Ст. 6029.

ет... любые попытки такого изменения закона не изменят суть до тех пор, пока мы наконец не перейдем к самой прямой и самой демократической форме формирования Совета Федерации – к выборности членов Совета Федерации жителями регионов. ... Нынешнее решение – это даже не половинчатая мера, реально это, шаг назад».<sup>1</sup>

Во Франции характер мандата имеет длительное развитие в сторону свободного мандата парламентария. С принятием Конституции Франции 1791 г. во Франции был юридически учрежден принцип свободного мандата, согласно которому депутат не подотчетен и не подконтролен своим избирателям и не может быть отозван ими из представительного органа. Впоследствии Парижская коммуна 1871 г. хотя и подчинила депутатов избирателям, сделала депутатов ответственными и в любое время сменяемыми, однако Коммуна просуществовала всего семьдесят два дня после чего, теперь уже как показала история, свободный мандат прочно вошел в парламентскую практику французского государства.

В современный период, в отличие от России, Конституция Французской Республики прямо указывает в ст. 27: «любой императивный мандат недействителен»,<sup>2</sup> что свидетельствует о свободном мандате французского сенатора.

В середине 2008 г. во Франции произошла реформа институтов власти, в том числе и Сената. В результате ее проведения внесены существенные изменения в Основной закон Франции.<sup>3</sup> В частности согласно ст. 24 Конституции Французской Республики, с 2011 г. число членов Сената не может превышать 348 (каждый субъект РФ обладает двумя мандатами в Совете Федерации). Они избираются путем косвенного голосования. Сенат обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики. Французы, проживающие за пределами Франции, представлены, в том числе, и в Сенате.<sup>4</sup>

Согласно ст. 25 Конституции Франции органический закон определяет длительность полномочий каждой палаты, число ее членов, их вознаграждение, условия их избрания, режим неизбираемости и несовместимости должностей. В равной мере он устанавливает условия, по которым избираются лица, призываемые в случае вакантности мест для замещения депутатов и сенаторов до полного или частичного обновления палаты, в состав которой они входят, или их временного замещения в случае принятия ими правительственной должности. Независимая комиссия, состав и правила организации и деятельности которой устанавливаются законом, выносит решение путем издания публичного заключения в отношении законопроектов и предложений закона об измене-

---

<sup>1</sup> Стенограмма двести восемьдесят первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 10.11.2010 г. – М., 2010. – С. 24–27.

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия / Сост. сб., пер. В.В. Маклаков. 6-е изд., перераб. и доп. – М., 2009. – С. 86.

<sup>3</sup> Конституционный закон № 2008-724 от 23.07.2008 г. о модернизации институтов V Республики // *Journal officiel de la République Française*. 2008. 24 juillet.

<sup>4</sup> Статья 9 Конституционного закона № 2008-724 от 23.07.2008 г. о модернизации институтов V Республики // *Journal officiel de la République Française*. 2008. 24 juillet.

нии в распределении мест сенаторов. С 2011 г. срок действия мандата Сенатора составляет шесть лет. Сенат обновляется на одну треть каждые три года.

Большой всплеск политической активности во Франции вызвали пенсионная реформа и некоторые другие правительственные инициативы, воспринятые неоднозначно. В обществе стали возникать идеи реформирования Сената.<sup>1</sup> Однако заложенные конституционные основы мандата сенатора палаты французского парламента остаются неизменными. Напротив, сущностные основы мандата члена Совета Федерации необходимо усовершенствовать.

*Палатова Р.Р.  
Институт права БашГУ*

### **Недостатки законодательства по местному налогообложению**

В связи с тем, что налоговое и бюджетное законодательство (в части вопросов муниципального права) не могут противоречить Конституции РФ и законодательству о местном самоуправлении, возникает ряд вопросов: вопрос о том, во имя каких целей все налоги в России стали по сути федеральными? какие аргументы, более веские, чем приведенные выше положения Конституции и законодательства о местном самоуправлении, послужили основанием для фактической ликвидации местных налогов и сборов?

Представляется, что одним из основных факторов «федерализации» налоговой системы являлся довод о «налоговом беспределе» на местном уровне и о многочисленных и разнообразных налоговых поборках, установленных органами местного самоуправления.<sup>2</sup>

На местном уровне эффективность обратной связи по вопросам налогообложения и учета интересов налогоплательщиков гораздо выше, чем на областном или федеральном уровнях. Кроме того, установление налогов и сборов является одной из форм реализации представительным органом власти своих властных полномочий путем принятия налоговых решений. А орган власти, принимающий любое решение, по определению имеет право на ошибки, в том числе, при установлении налогов, за которые он же и отвечает.

В настоящее время практически во всех представительных органах местного самоуправления количество представителей бизнеса составляет не менее 50% от общего числа депутатов. Столь высокий уровень представительства вполне обеспечивает баланс интересов власти и налогоплательщиков, а также является необходимым и достаточным препятствием для налогового произво-

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.russian.rfi.fr/obshchii/20101024-zhurnaly-vozmozhny-li-reformy-vo-frantsii>.

<sup>2</sup> *Налоги: учебник / под ред. Черника Д.Г. – М.: Финансы и статистика, 2007. – С. 542.*

ла. Таким образом, утверждения о налоговом произволе в настоящее время вряд ли убедительны как аргумент в пользу отмены института местных налогов.

Другим аргументом сторонников «федерализации» налоговой системы является своеобразная трактовка средств обеспечения конституционного положения о едином экономическом пространстве, в том числе: единства налоговой системы, необходимости унификации налоговых платежей, равенства налогового бремени; запрета на налоги, нарушающие единство экономического пространства; запрета на налоги, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств.

Безусловная необходимость единого экономического пространства внутри государства очевидна и не вызывает сомнений. Для его обеспечения Конституции РФ запрещает устанавливать на территории России таможенные границы, пошлины, сборы и какие-либо иные препятствия для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, а также относит необходимый и достаточный перечень вопросов к ведению РФ и к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

К этим вопросам относятся (приведем исчерпывающий перечень): федеральная собственность и управление ею, правовые основы единого рынка, финансовое регулирование, федеральные экономические службы, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, таможенное регулирование, кредитное регулирование, валютное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, разграничение государственной собственности и общие принципы налогообложения и сборов.<sup>1</sup> Среди предметов ведения РФ отсутствуют такие вопросы, как, например: местный или региональный бюджеты, местные или региональные налоги, муниципальная собственность, муниципальные экономические службы. Отсутствуют в тексте Конституции и такие понятия как, например, «единство налоговой системы», «единая налоговая политика», «равное налоговое бремя».

Наибольшие нарекания вызывают именно «унифицированные решения», например одинаковые размеры денежного содержания государственных служащих, пенсий, пособий, единые нормы затрат в различных регионах и городах и т. п. Пенсия в 500 руб. с учетом покупательной способности рубля в Уфе, в Самаре или в Москве – это далеко не одно и то же. Это не только несправедливо, но и неправильно.

Отмечу также, что одной из задач налогового регулирования (которое осуществляется путем установления тех или иных налогов) является регулирование структуры товарного рынка. Применительно к конкретным видам продукции, товаров, работ или услуг налоги могут и должны использоваться не только для стимулирования деловой активности, но и для ее подавления. Дан-

---

<sup>1</sup> Засухин А.Т. *Доходы и налоги.* – М.: Экономика, 2009. – С. 246.

ное налоговое решение принимает представительный орган власти с учетом условий конкретной территории и принятых задач ее развития.

Запрет на налоги, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, исключает возможность такого регулирования и лишает территориальный орган власти возможности влиять на процессы функционирования территории.<sup>1</sup>

Неубедительным доводом в пользу федерализации всей налоговой системы представляется декларирование попытки исключить установление на местах налогов, носящих, якобы, дискриминационный характер.

Законно установленные налоги просто не могут являться средством дискриминации, средством запрещения или ограничения прав заниматься конкретными видами предпринимательской деятельности.

Еще одним из серьезных аргументов, приводимых «ликвидаторами» местного налогообложения, являлась трактовка положений ст.57 Конституции РФ и, в частности, трактовка понятия «законно установленный налог» как «налог, установленный законом». Дальнейшая логика предельно проста: органы местного самоуправления не издают законов и, следовательно, не могут устанавливать налоги.

С такой аргументацией согласиться невозможно, так как «законно установленные налоги» с точки зрения русского языка никак не могут означать «налоги, установленные законом». Тем более что согласно п. 3 ст. 75 Конституции, федеральным законом устанавливаются только федеральные налоги и сборы. Кроме того, согласно ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления имеют право устанавливать местные налоги. Однако органы местного самоуправления принимают не законы, а нормативные правовые акты (принятые в пределах своей компетенции и в соответствии с общими принципами налогообложения, установленными федеральным законом, то есть – законно), наименование которых устанавливают в Уставе сами же муниципального образования. В данном случае представляется более корректным принцип установления любых налогов и сборов только представительными органами государственной власти или представительными органами местного самоуправления.

*Пирова Р.Н. к.и.н.  
Дагестанский Государственный Университет*

### **Особенности формирования правовых начал в Имамате Шамиля**

Рассматривая имамат в его социальной сущности как феодальное государство, а по форме – как теократическую монархию, большинство авторов не уделяет достаточного внимания выяснению классовой структуры обществ,

---

<sup>1</sup> Сорокин А. О местных сборах и налоге на имущество // Экономика и жизнь – 1999 г. – №8 – С.18–19.

особенностям господствующего класса, принципам осуществляемой им политики, ограничивая свою задачу описанием структуры и компетенции органов власти и управления. Изменения, которые претерпевал Имамат, характеризуют эволюцию государственного механизма и политического режима и, несомненно, должны быть учтены. Правильное понимание и оценка этих изменений раскрывают сущность основных функций Имамата на различных ступенях его существования.

Исходя из этого, Шамиль с самого начала старался во всех горских обществах установить государственную власть на демократических началах, насколько это возможно в военных условиях жизни Имамата.

Вся полнота власти в Имамате юридически принадлежала постоянно действующему высшему органу государственной власти, так называемому Диван-Хана. Непосредственно в руках имама была сосредоточена высшая военная, судебная, административная и духовная власть. Имам был политическим и религиозным вождем, обладавшим безграничной властью при демократическом строе, который был основан на принципе абсолютного равенства. Как верховный глава правоверных он приобретал статус священного. При этом он выступал как единственный судья в вопросах принесения жертв, требуемых войной против неверных, и распоряжался имуществом и жизнью населения. Власть имама была четко организована, и он «... являлся силой во всех отношениях, составляющей своему назначению»,<sup>1</sup> в налаживании государственного строительства в Дагестане и объединении горцев в борьбе.

Диван-Хана Шамиль учредил по предложению Джамал-Эддина в 1841 г. Моше Гаммер без уточненных сносок утверждает, что хотя и неформально, Диван был учрежден в 1837 г.<sup>2</sup> По свидетельству официальных источников, Диван-Хана был создан «для решения важнейших дел, относящихся к главному управлению страной, ...состоящий из лиц, пользующихся его доверенностью, из заслуженных наибов и старших лиц духовного звания».<sup>3</sup> Кроме самого Шамиля и лиц, особо к нему приближенных, постоянными членами имамского совета были: Мухаммед-Эфенди Казикумухский, Раджабиль Магома Чиркеевский, Яхья Хаджи, Джамал ад-Дин, Хаджи-Дебир Каранайский и Миттлик-Муртазали.<sup>4</sup> Кроме того, в состав этого органа входили еще 32 человека из числа заслуженных наибов и других идеологов освободительной борьбы. Трудно с уверенностью сказать, включал ли Диван-Хан представителей отдельных дагестанских и чеченских аулов и обществ, но некоторые предположения в пользу этого в источниках встречаются. Однако основная роль в таких советах принадлежала представителям мусульманского духовенства.

---

1 Алферов П. Казимулла и мюридизм в истории покорения Кавказа. Популярное чтение. – Казань, 1909. – С. 41.

2 Гаммер М. Шамиль – правитель государства и его дипломатия. – Махачкала, 1997. – С. 11.

3 ВС. – 1859. – № 9. – С. 136.

4 Покровский Н.И. Указ. работа. – С. 349.

На заседаниях Диван-Хана решались важнейшие вопросы управления страной, военной организации, хозяйственных и социальных мероприятий. Решением Диван-Хана были учреждены ревизоры, отделы по налоговым делам, военного и общественного порядка, по надзору за соблюдением шариата и судебным делам, по покровительству науке и ученым, по делам христиан, покровительству им и веротерпимости.

При решении вопросов военного и религиозного характера Шамиль имел на Диване решающий голос, а по всем остальным вопросам дела решались общим советом и утверждались по большинству голосов. Но при всем при этом Шамиль был обязан полностью повиноваться своему мюршиду Джамал ад-Дину. Несмотря на свое влияние, мюршид был далек от того, чтобы чинить препятствия имаму. Поддержка Джамал ад-Дина очень сильно повысила престиж Шамиля. Не без помощи своего мюршида имам сумел упорядочить распорядок работы и функции Диван-Хана, который были четко определены.

В функции Диван-Хана входило и разрешение судебных вопросов. На суде разбирались все спорные вопросы и жалобы, поступившие от наибоов или от населения. Заседания Дивана и суда проходили под председательством Шамиля в присутствии секретаря и всех членов Дивана или суда и приглашенных лиц. «Шамиль лично принимал жалобы от трудящихся и давал по ним удовлетворения. Однако, он не спешил с приговором, он любил повторять, что правитель должен все знать, быть очень осторожным при определении наказания, дабы не обидеть невинного. Вот почему, если дело было сложным, он через наибоов предварительно наводил справки».<sup>1</sup>

Наиб, являясь начальником всех вооруженных сил своего наибства, руководил пятисотенными, сотенными и десятинными командирами, которые осуществляли административную власть соответственно в районах, аулах и назывались мазунами и старшинами. Этот аппарат власти помогал наibu следить за соблюдением норм шариата, прекращать раздоры среди населения, проводить мобилизацию средств и сил в наибстве в случае похода и т. д.

Наибства делились на участки, во главе каждого из которых стоял начальник – мазун. Наibu подчинялся и духовный аппарат власти на местах во главе с им же назначенным муфтием, в ведении которого находились вопросы религиозного и социального характера, а также производство по гражданским делам. Муфтии с согласия населения назначали кадиев по аулам, в обязанности которых входило исполнение религиозных обязанностей, заведование мечетями и вынесение решений по гражданским делам.<sup>2</sup> При злоупотреблении кадием служебным положением муфтий мог освободить его от занимаемой должности. В своей деятельности муфтии и кадии были ограничены инструкциями Шамиля и его толкованиями шариата.<sup>3</sup> Муфтии и наибоы были частично

1 ССКГ. – Вып. III. – Тифлись, 1870.

2 Книга воспоминаний. – С. 86–87, 89–91; Гаммер М. Указ. работа. – С. 12–13.

3 ДГСВК. – С. 498–503; 100 писем Шамиля; Книга воспоминаний.



независимы друг от друга, и эта тонкая психологическая линия и позволяла Шамилю держать контроль над теми и другими.

Для обеспечения слаженной работы созданной им государственной системы и исключения злоупотреблений служебным положением, Шамиль издавал законы, в которых закреплял права и обязанности должностных лиц, вводил наказания за совершение противоправных деяний, регулировал различные стороны политики государства и общественной жизни горцев. Законы регулировали все стороны военной, административной и экономической деятельности государства.

Характеризуя государство Шамиля по критериям правовой науки, можно выявить следующую картину. Во-первых, государство Имамат по своей классовой сущности выражало интересы, прежде всего, свободной узденской массы, следовательно – самых широких слоев народа. Класс феодалов в горах на волне освободительной борьбы был ликвидирован. Обогатившаяся верхушка свободного узденства в условиях развивающихся феодальных отношений была прообразом будущих носителей субъектов буржуазных отношений.

Население Имамата в период наивысшего подъема освободительной борьбы почти уравнилось по своему социальному положению. Но по ходу этой борьбы некоторые наибы и часть узденства обогатились, и у них стали выявляться интересы, отличные от интересов основной массы узденства. Поэтому намерение Шамиля волевым воздействием правовых и государственных институтов создать правовое государство на основе социального равенства и справедливости, добиться благополучия и защиты прав и интересов всего населения в тех конкретно-исторических условиях не могло быть претворено в жизнь.

Во-вторых, анализ правовых и государственных институтов, введенных Шамилем в Имамате, дает возможность сделать заключение, что это было государство, построенное на демократических началах. Естественно, демократии в современном понимании этого слова в Имамате не было, но была такая демократия, которая действовала в интересах большинства населения и выражала их волю и чаяния. Это была демократия большинства, направленная на подавление сопротивления свергнутых эксплуататорских классов, на отстаивание национальной независимости, на максимальное выражение интересов основных масс населения горских обществ.

Кратковременный срок существования и военная обстановка тормозили развитие государственно-правовых институтов Имамата, однако изучение закономерностей развития общественных явлений позволяет предположить, что дальнейшее развитие этих институтов привело бы к буржуазно-демократическим основам государства.

Чрезвычайная военная обстановка требовала абсолютной централизации власти и всех ресурсов страны в одних руках – главы государства в лице имама. Это не значит, что власть была узурпирована в руках диктатора. В условиях Имамата сохранились и успешно действовали такие институты демокра-

тического правления, как выборность низовых органов управления, начиная с самого главы государства; созыв по мере необходимости съезда народных представителей для совместной выработки решений по ключевым вопросам развития страны и т. д.

Даже имам с его неограниченной властью, который волен был принимать любые решения по своему усмотрению, несколько раз предлагал замену себе, исходя из того, что принимаемые им жесткие меры правления могут быть неприемлемы для народа, а последний вправе определять свою судьбу. Народ одобрил его меры и выразил ему признательность.

Таким образом, по сути своей военно-теократическое государство оказалась монархией с сильными задатками демократической республики.

В-третьих, все введенные Шамилем меры государственно-правового характера соответствовали духу и потребностям основной массы населения, отвечали требованиям военного времени. Шамиль отнюдь не настаивал на раз принятых мерах, если видел, что интересы дела требуют другого, и никогда не забывал, что конечным мериллом всей его государственной политики, в конечном счете, является счастье и благополучие народа.

Анализируя всю многогранную деятельность Шамиля по созданию государства, можно сделать вывод, что в своих начинаниях он не придерживался какой-либо заданной схемы, не переносил механически исторические аналогии под основы своего государства, а старался творчески подойти к известной практике государственно-правового строительства и с помощью своих ближайших лиц приспособлял лучшие образцы к своей модели Имамата. При этом он всегда учитывал социально-экономические условия развития общественной жизни горцев, переживаемый страной исторический период и условия военного положения региона.

*Приходько М.А.*

*Московская государственная юридическая академия им. О.Е.Кутафина*

### **Государственно-правовой анализ политических предпосылок административных реформ в России в начале XIX в.**

Изучение предпосылок административных реформ в России в начале XIX в. требует государственно-правового анализа. Особенно это касается политических предпосылок данных реформ.

К началу XIX в. существовали глубокие структурные кризисные явления в системе государственной власти Российской империи, затронувшие высшие государственные учреждения. В 1801 г., к моменту вступления на престол Александра I-го, Правительствующий Сенат еще продолжал сохранять «значение первого и верховного установления среди всех прочих, подчиненных

императору».<sup>1</sup> Но, изначальная универсальная компетенция, которой был наделен Сенат в сфере законодательства, управления и суда, с момента своего учреждения, привела к концу XVIII в. к его чрезмерной перегрузке делами самого различного характера и удручающе медленной скорости их разрешения. Это положение не смогли радикально улучшить меры, предпринятые в начале царствования Павла I – учреждение трех временных департаментов и увеличение штата канцелярии Сената.<sup>2</sup> Рассмотрение и разрешение законосовещательных и управленческих дел, не говоря уже о судебных, растягивалось на месяцы и годы. Поэтому деятельность Сената в конце XVIII – начале XIX в. можно охарактеризовать, как полностью лишенную оперативности и динамизма. Эта рутинность и медленность деятельности Сената была в том числе одной из причин удаления императора Павла I, с юных лет отличавшегося импульсивностью и чрезмерной деятельностью, от сенатских дел, что в свою очередь привело к усилению власти генерал-прокурора Сената (основного докладчика у императора по сенатским делам), вплоть до почти полной зависимости от него Сената.<sup>3</sup>

Неповоротливость механизма Сената, проявившаяся еще со второй четверти XVIII в., привела к постепенной утрате им части законодательных и исполнительных функций, перешедших к различным органам (учреждениям) – Верховному тайному совету (1726–1730 гг.), Кабинету министров е.и.в. (1730–1741 гг.), Конференции при высочайшем дворе (1756–1762 гг.), Императорскому совету (18.05.1762–28.06.1762 гг.), Совету при высочайшем дворе (1769–1801 гг.); и все большей специализации Сената в качестве высшего судебного органа империи.

В части законосовещательных полномочий в царствование Екатерины II выдвинулся Совет при высочайшем дворе, который фактически стал высшим законосовещательным органом империи, но в царствование Павла I значение его резко упало,<sup>4</sup> вместе с объемом его законосовещательных полномочий. Он стал редко собираться и сосредоточил свою деятельность в основном на вопросах цензуры, торговли и промышленности. Поэтому, к началу XIX в. Совет при высочайшем дворе сохранил свое значение высшего законосовещательного органа при императоре только номинально.

Значительная часть законосовещательных полномочий и практически вся высшая исполнительная власть сосредоточились в условиях экстраординарного царствования Павла I в «неформальном» узком круге особо приближенных к императору, отдельных должностных лиц – генерал-прокурор Сената, руководители первых трех коллегий (Адмиралтейской, Военной коллегий и Коллегии иностранных дел), министр коммерции, Государственный казначей,

1 *История Правительствующего Сената за двести лет. 1711-1911. Т. 2. СПб., 1911. – С. 696.*

2 *ПСЗ-1. Т. 24. № 17639. – С. 234–237.*

3 *История Правительствующего Сената за двести лет. 1711-1911. – Т. 2. – С. СПб., 639.*

4 *Архив Государственного Совета. Т. 2. СПб., 1878. – С. V.*

министр уделов, главный директор почт,<sup>1</sup> а так же управляющий (начальник) Военно-походной е.и.в. канцелярии и военный губернатор Санкт-Петербурга (только в последние месяцы царствования Павла I и первые месяцы царствования Александра I).

Отличительной особенностью этих должностных лиц было право личного доклада императору, на аудиенциях у которого, вопросы центрального государственного управления вносились непосредственно на «высочайшее» утверждение, (а после утверждения просто отсылались в Сенат для опубликования и хранения). В этом и проявлялось, собственно говоря, высшее государственное управление.

Из этих должностных лиц необходимо выделить нескольких, тех, компетенция которых выходила за рамки какой-либо одной отрасли или сферы государственного управления. Это – генерал-прокурор, управляющий (начальник) Военно-походной е. и. в. канцелярии и военный губернатор Санкт-Петербурга П.А.Пален (в течение краткого промежутка времени).

Генерал-прокурор Правительствующего Сената к концу XVIII в. осуществлял большую часть текущего управления государством – управление внутренними делами, юстицией и частично финансами, (с 1797 г. управление финансами перешло к Государственному казначею, впрочем, к концу царствования Павла I снова возвратилось к генерал-прокурору).<sup>2</sup>

Кроме того, через него восходили на высочайшее утверждение дела тех центральных учреждений государственного управления, руководители которых не имели доступа к императору.<sup>3</sup>

Помимо этого, от воли генерал-прокурора зависели все менее важные дела государственного управления, проходившие через Сенат.<sup>4</sup>

К концу XVIII в. генерал-прокурор, по сути, стал своеобразным первым министром или первенствующим сановником Российской империи – основной фигурой высшего государственного управления после императора.

Фактическая компетенция управляющего (начальника) Военно-походной е. и. в. канцелярии, (только фактическая, так как деятельность Военно-походной е. и. в. канцелярии в 1797–1808 гг. не была юридически регламентирована), определялась устными распоряжениями императора и основным функциональным назначением этого учреждения, выполнявшего роль личной императорской канцелярии по военным вопросам.

В то же время, ряд особых полномочий Военно-походной е. и. в. канцелярии во время отсутствия императора в столице – прием прошений «приносимых на высочайшее имя», управление всем районом временного местопребывания императора, доклад императору по всем «ведомствам» государственно-

---

1 Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. – С. 202.

2 Градовский А.Д. Высшая администрация России XVIII ст. и генерал-прокуроры. СПб., 1866. – С. 209, 261.

3 Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. – С. 202.

4 Там же. – С. 202.

го управления и доведение повелений императора по этим «ведомствам»;<sup>1</sup> выходили за рамки только военно-сухопутного управления и наделяли управляющего (начальника) Военно-походной е. и. в. канцелярией полномочиями близкими к высшему государственному управлению. (Впрочем, в очень ограниченном объеме и в основном в царствование Павла I).

Военный губернатор Санкт-Петербурга граф П.А.Пален должен быть упомянут среди наиболее авторитетных сановников Российской империи конца XVIII – начала XIX вв., только в течение краткого временного отрезка, примерно с 27 февраля по 17 июня 1801 г. Именно в этот период деятельность военного губернатора Санкт-Петербурга вышла за пределы местного государственного управления и затронула сферу центрального и даже высшего государственного управления.

Это объяснялось, с одной стороны, сосредоточением в руках П.А.Палена различных по своему характеру должностей: управляющего гражданской частью в Эстляндской, Курляндской и Лифляндской губерниях (с 26.09.1800 г.), военного губернатора Санкт-Петербурга (с 28.07.1798 по 12.08.1800 гг. и с 21.10.1800 по 17.06.1801 гг.), главного директора почт (с 18.02. по 13.03.1801 г.), первоприсутствующего в Коллегии иностранных дел (с 27.02.1801 г.), члена Совета при высочайшем дворе (с 27.02.1801 г.),<sup>2</sup> а с другой стороны и в главной мере, тем обстоятельством, что после отставки графа Ф.В.Растопчина, последовавшей 20.02.1801 г.,<sup>3</sup> П.А.Пален стал главным доверенным должностным лицом императора Павла I.

Определяющая роль, которую сыграл П.А.Пален в осуществлении дворцового переворота в ночь с 11 на 12 марта 1801 г., позволила ему сохранить на определенное время свое лидирующее положение и при Александре I, и даже укрепить его – 3 июня 1801 г. к веренице должностей П.А.Палена добавилась должность управляющего гражданской частью Санкт-Петербургской губернии, ставшая последней в его политической карьере.<sup>4</sup>

К началу XIX в. усилий генерал-прокурора и отдельных должностных лиц, приближенных к императору, в сфере высшего государственного управления, явно перестало хватать, в связи с отраслевым и технико-организационным усложнением труда по управлению государством. Эти чиновники не могли заменить специального высшего административного органа власти. Таким образом, практически все элементы, составлявшие систему высших органов Российской империи – Сенат, Совет при высочайшем дворе, генерал-прокурор и узкий круг должностных лиц приближенных к императору, за исключением разве что Святейшего Правительствующего Синода, нуждались в реформиро-

---

<sup>1</sup> *Столетие Военного министерства. Т. 2. Кн. 1. – СПб., 1902. – С. 330.*

<sup>2</sup> *Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А. Члены Государственного совета Российской империи. 1801–1906: Биобиблиографический справочник. СПб., 2006. – С. 606.*

<sup>3</sup> *Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А. Члены Государственного совета Российской империи. 1801–1906: Биобиблиографический справочник. СПб., 2006. – С. 606, 707.*

<sup>4</sup> *Там же. – С. 606.*

вании. Эта система нуждалась в четкой систематизации, юридической регламентации и в существенном административном или государственно-правовом преобразовании.

*Рожкова Л.П. к.ю.н., профессор*

*Пачулия Н.Н. к.ю.н., доцент*

*Московский государственный университет технологий и управления*

### **О некоторых государственно-правовых средствах обеспечения продовольственной безопасности в России**

Термин «продовольственная безопасность» – сравнительно новый, введенный в 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН, которая одобрила разработанные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) «Международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире».

В 1996 г. на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия была принята Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности. В указанной декларации продовольственная безопасность определена как состояние экономики, при котором населению страны в целом и каждому гражданину в отдельности гарантируется обеспечение доступа к продуктам питания, питьевой воде и другим пищевым продуктам в качестве, ассортимента и объемах необходимых и достаточных для физического и социального развития личности, обеспечения здоровья и расширенного воспроизводства населения страны. Также отмечено, что источником продовольственной нестабильности является бедность.

Понятие продовольственной безопасности, как таковой, неотделимо от понятия продовольственной безопасности государства, под которой, на наш взгляд, целесообразно рассматривать, как способность государства удовлетворить потребности населения в продуктах питания в объемах, качестве и ассортименте, соответствующих принятым стандартам и нормам и обеспеченная соответствующими ресурсами и правовыми гарантиями государства.

Угроза потери продовольствия означает предельную опасность для живых людей как биосоциальных существ – смерть.

В этой связи возникает вопрос, а должно ли и может ли государство играть роль «ночного сторожа» в обеспечение самого главного и необходимого для жизни человека – производстве продовольствия и всего что связано данной проблемой.

Полагаем, что государство должно защищать не только собственные рынки и национального производителя, но и национального потребителя.

Многие страны защищают свои продовольственные рынки. К примеру, в Швейцарии действует закон о продовольственной безопасности.

США не допускают, чтобы импорт продовольствия превышал 17%. Более того, еще в 1933 г. в США была создана Федеральная корпорация по устранению излишков сельхозпродукции. Одной из задач ее деятельности являлось ослабление кризиса в аграрном секторе путем расширения рынков сбыта продовольствия и облегчения последствий экономического кризиса для безработных за счет распределения продуктов питания среди нуждающихся. В настоящее время в США действует полтора десятка различных программ продовольственной помощи и на эти цели из бюджета направляется 35–40 миллиардов долларов в год.

Похожие программы принимаются и в странах ЕС. Например, в Германии это пакет законов, реформирующих систему социальной помощи и помощи безработным – Hartz IV. Эти данные свидетельствуют о ряде существенных для государства факторов. Во-первых, при полной продовольственной зависимости поставок продовольствия из-за рубежа, государство (в лице его центральных органов) не может проводить самостоятельную политику под угрозой искусственного инициирования голода внешними силами.

Продовольствие – товар особый, его потребления происходит ежедневно. Поэтому если государство допускает высокую зависимость продовольствия от импорта, то оно ставит себя в зависимость от любых капризов мирового продовольственного рынка.

В 2010 г. британская аналитическая группа Maplecroft обнародовала свой доклад «Индекс рисков продовольственной безопасности 2010 г.» Согласно ему, наиболее защищенными в области продовольственной безопасности из 163 государств, упоминаемых в документе, являются Финляндия (ничего не угрожает – 163-е место), Швеция (162-е), Дания (161-е) и Норвегия (160-е). Далее идут Канада, США, Германия, Великобритания и Франция. Россия в этом списке пребывает на относительно благополучном 115-м месте, и угроза ее продовольственной безопасности оценивается как средняя.

Здоровье российского народа сегодня находится в критическом состоянии, так как средняя продолжительность жизни упала с начала 90-х годов на 10–12 лет. А такое положение, в свою очередь, определило негативные тенденции в геополитической и демографической областях – смертность превысила рождаемость. Поэтому продовольственная безопасность – не просто совместно с другими защищаемый жизненно важный интерес нации, но действительно объективное и незаменимое условие существования государства и каждого человека.

Следовательно, за 2000-е годы актуальность обеспечения продовольственной безопасности не только не уменьшилась, а выросла, что и отразилось в официальном утверждении Президентом РФ Доктрины продовольственной

безопасности России.<sup>1</sup> Однако необходимо отметить, что реальных усилий по претворению в жизнь этой Доктрины пока не видно.

И как показала летняя (2010 г.) засуха, мгновенно приведшая к скачку цен и появлению дефицитов, способность государства к обеспечению продовольственной безопасности российских граждан оставляет желать лучшего.

С точки зрения известного вопроса «Что делать?», на наш взгляд, необходимо отечественным производителям создать такие условия, при которых они будут продавать свою продукцию по нормальным (приемлемым) ценам. А для этого необходимо не стихийное, а государственное регулирование рыночных отношений, ибо без государственного регулирования «развитие рынка» невозможно точно также как существование дорожного движения без правил.

Исключительно важно развитие и стимулирование массового распространения современных агротехнологий, обеспечивающих качественно более эффективное использование выращенного урожая.

Говоря о проблеме продовольственной безопасности невозможно обойти и такую сферу её обеспечения как модернизация.

Модернизация – это вопрос выживания России в современном мире, главный элемент её конкурентоспособности.

Россия – большая страна с огромной территорией, колоссальными ресурсами и относительно небольшим населением. Поэтому вопрос конкурентоспособности для нас не абстрактный, а конкретный вопрос выживания страны. Россия не может быть слабой, заявляет С.С.Собянин.

Поэтому острота постановки вопроса о продовольственной безопасности во многом определяется не только постановкой вопросов о государственной политике по развитию различных средств по обеспечению продовольственной безопасности, но и тем, что данные проблемы должны быть урегулированы и гарантированы соответствующими правовыми нормами, так как продовольственная безопасность – это одна из необходимых гарантий права человека на жизнь. Если проанализировать опыт нашего государства в этом направлении, то можно сказать, что в советское время вопросу продовольственной безопасности уделялось значительное внимание со стороны государства. Качество продукции должно было соответствовать государственным стандартам и государственные органы это контролировали. Нарушение стандартов считалось уголовным преступлением.

Сегодня, как говорится, «лед тронулся». Государственной Думой Федерального Собрания РФ создается правовое поле по урегулированию определенных сторон (сфер) продовольственной безопасности в стране.

В частности Государственной Думой 1 декабря 1999 г. был принят, Федеральный закон № 229 «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».



В развитие ряда статей данного Федерального закона Приказом Минздрава РФ от 02.12.199 г. № 429 утвержден порядок предоставления гражданам и пользователям (потребителям), независимо от их правовой формы, информации, в т. ч., о качестве и безопасности пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд.

К лицам, виновным в нарушении данного Федерального закона применяются меры не только меры гражданско-правовой и административной, но и уголовной ответственности.

В 2008 г. приняты Государственной Думой Федеральные законы «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», «Технический регламент на масложировую продукцию» и «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей». Данные федеральные законы подписаны Президентом РФ и вступили в законную силу.

Важно также отметить, что законодатель прямо подчеркнул, что целями данных федеральных законов являются защита жизни и здоровья граждан.

К числу достоинств данных федеральных законов относятся и статьи, посвященные государственному контролю (надзору) за соблюдением требований указанных федеральных законов.

И хотя на федеральном законодательном уровне пока еще не рассматривался вопрос о федеральном законе, посвященном собственно продовольственной безопасности в целом, но некоторые законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ как бы опередили федеральный уровень законодательства и приняли свои законы о продовольственной безопасности. Показательна в этом отношении позиция Московской городской Думы, принявшей Закон города Москвы от 12 июля 2006 г. № 39 «О продовольственной безопасности г. Москвы».

Говоря об особенностях правового регулирования продовольственной безопасности как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ, хотелось бы отметить и то, что данные законодательные акты требуют их совершенствования как с точки зрения устранения определенной декларативности отдельных статей данных законов, так и уточнение их понятийного аппарата, механизма реализации и ответственности за невыполнение законодательных норм. В частности, федеральные законы о технических регламентах не содержат понятия «стандарты» и требования к качеству продуктов питания подменены требованиями к их безопасности. Это далеко не одно и то же. К примеру, колбаса может быть изготовлена безопасной для потребления, но вместо мяса содержать крахмал и пищевые добавки, имитирующие колбасный вкус. Показателен в этом отношении и механизм ответственности юридических и физических лиц в федеральных законах о технических регламентах и в законе города Москвы «О продовольственной безопасности города Москвы».

Как отмечалось выше, проблема продовольственной безопасности должна быть связана с защитой главного права человека – правом на его жизнь. Но ес-

ли должностные лица не исполняют или ненадлежаще исполняют свои обязанности, связанные с продовольственной безопасностью, то они, как следует из названного закона, несут лишь «дисциплинарную» или «договорную ответственность», но не уголовно – правовую.

На наш взгляд нарушен основной принцип юриспруденции – соразмерность наказания совершенному правонарушению. Жизнь человека и продовольственная безопасность, неразрывно связанные между собой понятия.

Поэтому необходимо усовершенствовать действующую законодательную базу о продовольственной безопасности уточнив, как отмечалось, и понятийный аппарат, и механизм реализации соответствующих правовых норм и более принципиально решать вопрос об ответственности за нарушение продовольственной безопасности страны.

*Сабирзянов В.Р.  
Институт права БашГУ*

## **Передача отдельных государственных полномочий муниципальным органам**

Государственный орган – это составная относительно самостоятельная часть аппарата государства, обладающая установленной законом структурой, осуществляющая функции государства и наделённая для этого властными полномочиями.

Проблема осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий с момента введения в РФ самого института самоуправления является одной из наиболее острых и актуальных как в теоретическом, так и в практическом плане.

Включение государственных полномочий в компетенцию органов местного самоуправления, как показывает законотворческая практика, не требует специального механизма передачи. Федеральный или региональный законодатель в этом случае просто закрепляет в соответствующих законах государственные полномочия органов местного самоуправления. Так, например, глава 4-ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В России передача большинства соответствующих государственных полномочий органам местного самоуправления произошла «де-факто», как результат замены системы местных государственных органов в лице городских, районных, районных в городах, сельских и поселковых Советов народных депутатов и их исполкомов на соответствующие органы местного самоуправления. Поскольку сама процедура передачи государственных полномочий органам местного самоуправления в нормативно-правовом исполнении от-

существует, то в научной лексике это явление обозначается термином «инкорпорация» (включение в свой состав, присоединение).

Таким образом, государственные полномочия – это полномочия, исключенные из компетенции государственных органов в соответствие с действующим законодательством и переданные в компетенцию органов местного самоуправления. Основной причиной, в связи с которой осуществляется инкорпорация государственных полномочий в компетенцию органов местного самоуправления, является необходимость децентрализации государственной власти, то есть политико-правового процесса перехода властных полномочий от централизованной подсистемы к децентрализованной в целях наиболее эффективного принятия и исполнения управленческих решений.

Ранее к ведению местного самоуправления относился контроль за использованием земель на территории муниципального образования. Согласно же ст. 70 Земельного кодекса РФ все земли в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населённых пунктов находились в ведении представительных органов соответствующих административно-территориальных единиц, что позволяло органам местного самоуправления осуществлять в сфере земельных отношений помимо контрольных и иные распорядительные функции.

Сравнивая две указанные сферы компетенции органов местного самоуправления, можно сделать вывод, что, отличаясь по основанию возникновения и режиму использования, обе они непосредственно были связаны с осуществлением государственных функций. Поэтому с точки зрения государственных интересов они имеют наиболее важное значение. Вместе с тем, необходима разработка определённых ведомственных и отраслевых критериев для выяснения обоснованности передачи органам местного самоуправления государственных полномочий. Например, не вызывает сомнения необходимость осуществления органами местного самоуправления государственной функции, связанной с предоставлением и контролем за использованием государственных земель, поскольку муниципальная власть с разветвлённой сетью земельных комитетов и налаженной системой учёта земель оперативно решит на месте все земельные вопросы.

В процессе осуществления органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий зачастую возникает положение, когда при неизменности делегированных полномочий увеличивается интенсивность или объём их реализации. Данное обстоятельство следует расценивать как существенное изменение условий реализации, что должно повлечь за собой необходимую корректировку в сторону увеличения материального и финансового обеспечения. Данными актами предусмотрено право органов местного самоуправления на осуществление государственных полномочий, которые им не переданы, но участие в осуществлении которых предусмотрено федеральными законами. Эти права связаны с мерами социальной помощи и

поддержкой отдельных категорий граждан, созданием условий для осуществления деятельности по реализации прав местных национально-культурных автономий, с нотариатом, опекой и попечительством. Такие права муниципалитетов по своему содержанию отвечают функциональному назначению местного самоуправления. Опека и попечительство, нотариат, общественные работы, действия в межнациональной сфере требуют ответственного перед гражданами поведения. Не может орган местного самоуправления сегодня заниматься опекой, а завтра перестать в ней участвовать, то же самое с нотариальными и другими действиями. Если орган местного самоуправления берётся за осуществление этих полномочий, они становятся для него обязательными и выполняются в определённом порядке. Поэтому законодатель должен установить процедуру реализации предоставленных муниципалитетам прав.

Выполнение местными органами не только собственных вопросов, но и определённой части государственных полномочий исторически было всегда. Процесс этот объективно необходимый и большей частью взаимовыгодный как для населения, так и для государства. Обусловлен он экономической, социальной, управленческой и организационно-технической целесообразностью. Но, нахождение оптимальных способов разграничения компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве имеет принципиально важное значение для эффективного и устойчивого функционирования общества и государства, включая его социально-экономическую сферу.

*Салахова С.А.*

*Государственная Дума Федерального Собрания РФ*

### **Особенности реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации, находящихся в местах временного пребывания**

Базовой нормой, непосредственно регламентирующей избирательные права, служит ст. 32 Конституции РФ, которая установила, что все граждане РФ, за исключением признанных судом недееспособным, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это означает, что они обладают соответственно активным и пассивным избирательным правом.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее «Об основных гарантиях...») ак-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

тивное избирательное право – право граждан РФ избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Если гражданин желает реализовать свое избирательное право непосредственно по месту жительства, организационных и правовых проблем обычно не возникает. Однако нередки случаи, когда гражданин, обладающий активным избирательным правом, находится вне своего места жительства. В этом случае ему должна быть предоставлена возможность проголосовать по месту пребывания, и законодательство о выборах содержит соответствующие механизмы, обеспечивающие эту возможность.<sup>1</sup> Согласно п. 5 ст. 19 Федерального закона «Об основных гарантиях...» к местам временного пребывания избирателей относятся больницы, санатории, дома отдыха, места содержания под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений и другие места временного пребывания, установленные ст. 2 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых являются: следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы; изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел; изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов федеральной службы безопасности.<sup>2</sup>

Основной и наиболее близкой к избирателю территориальной единицей при проведении выборов любых видов и уровней является избирательный участок.<sup>3</sup> По общему правилу избирательные участки должны быть образованы территориальной избирательной комиссией не позднее 45 дней до дня голосования. В местах временного пребывания могут образовываться в общий установленный срок, а в исключительных случаях – по согласованию с вышестоящей избирательной комиссией не позднее чем за три дня до дня голосования. В решении вопроса о целесообразности образования избирательного участка в месте временного пребывания должен принимать участие руководитель организации, в которой избиратели временно пребывают. При этом нужно учитывать, что на территории каждого избирательного участка должно быть зарегистрировано не более 3 тысяч избирателей.

Если принято решение не образовывать избирательный участок в месте временного пребывания избирателей, то голосование находящихся в нем

---

1 Головин А.Г. *Избирательное право: курс лекций* / А.Г. Головин. – М.: Норма, 2007. – С. 108.

2 Выписка из протокола № 11-4-5 заседания ЦИК РФ от 17.05.2007 г. // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». – 2007. – специальный выпуск. – С. 358–359.

3 Биктагиров Р.Т., Фомин А.А. *Президент РФ: Конституционный статус и порядок выборов*. – Казань: Идел-Пресс, 2006. – С. 134.

граждан будет осуществляться на общем избирательном участке, на территории которого расположено данное место пребывания.<sup>1</sup>

Закон устанавливает требование об обязательном доведении до сведения избирателей данных об избирательных участках. Это является важной составляющей информирования избирателей, важной гарантией реализации их прав, в том числе активного избирательного права. Список избирателей является юридическим документом, свидетельствующим о праве гражданина на участие в подготовке и проведении данных выборов – голосовать и осуществлять другие избирательные действия.

Список избирателей по избирательному участку, образованному в месте временного пребывания избирателей, составляется соответствующей участковой комиссией на основании сведений об избирателях, представляемых руководителем организации, в которой избиратель временно пребывает. Список должен быть составлен не позднее дня, предшествующего дню голосования. Список избирателей, составленный участковой избирательной комиссией (УИК), подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверяется печатью участковой избирательной комиссии. Руководитель организации, представляющий сведения об избирателях, в соответствии с требованиями федерального законодательства несет ответственность за достоверность, полноту соответствующих сведений и своевременность их предоставления. Основанием для включения в список избирателей граждан РФ, находящихся в день голосования в местах временного пребывания, является паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, и открепительное удостоверение для голосования. Для граждан РФ, находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, одним из документов, заменяющих паспорт гражданина, является справка установленной формы, который выдается в порядке, утверждаемом Правительством РФ.

Руководитель организации, в которой избиратели временно пребывают, должен иметь сведения о наличии у каждого лица, включаемого в список в список избирателей, паспорта гражданина РФ или заменяющего его документа, а также открепительного удостоверения. При отсутствии у гражданина паспорта либо документа, его заменяющего, руководитель организации, где содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые, на основании информации о личности гражданина и его гражданстве, имеющейся в его личном деле, принимает решение о выдаче ему ранее указанной справки установленной формы для участия в выборах.

Избиратели, находящиеся в местах временного пребывания и не имевшие возможности получить открепительное удостоверение, решением участковой избирательной могут быть включены в список избирателей на избирательном участке по месту их временного пребывания по личному письменному заяв-

---

<sup>1</sup> Выписка из протокола №11-4-5 заседания ЦИК РФ от 17.05.2007 г. // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». – 2007. – специальный выпуск. – С. 359.

лению, поданному в участковую избирательную комиссию. Заявление должно быть подано в УИК не позднее чем за три дня до дня голосования.

Руководители организаций, в которых избиратели временно пребывают, должны провести разъяснительную работу среди избирателей по порядку включения их в список избирателей.<sup>1</sup>

Формирование участковой избирательной комиссии на избирательном участке, образованном в месте временного пребывания, осуществляется в соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об основных гарантиях...» и законом о соответствующих выборах. УИК формируется в период избирательной кампании в установленные законом сроки для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей. Включение сотрудников больниц, санаториев, домов отдыха, мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, других мест временного пребывания в состав УИК целесообразно не только в случаях образования избирательного участка в месте временного пребывания, но и в случаях организации голосования граждан, находящихся в местах временного пребывания, на общем избирательном участке. Это позволит обеспечить профессиональное и оперативное решение вопросов организации голосования с использованием переносных ящиков для голосования, то есть непосредственно в организации, где избиратели временно пребывают.

*Салимов Э.  
Государственная Академия Управления  
при Президенте Азербайджанской Республики*

### **Конституционно-правовые проблемы защиты чести и достоинства граждан Азербайджанской Республики**

Обеспечение охраны чести и достоинства личности является ведущим направлением в практике реализации основных прав и свобод человека и гражданина в Азербайджанской Республике. Согласно ст. 12 Конституции Азербайджана обеспечение прав и свобод человека является высшей целью государства. Отсюда можно сделать вывод о том, что охрана всех прав и свобод, в том числе чести и достоинства человека и гражданина, являясь верховенствующим направлением в деятельности государственных органов власти, составляет одну из основных функций государства.

Задачи Азербайджанского государства по обеспечению прав и свобод человека и гражданина определены Конституцией, принятой всенародным голосованием 12 ноября 1995 г. Статья 46 Конституции Азербайджана гарантирует

---

<sup>1</sup> Выписка из протокола № 11-4-5 заседания ЦИК РФ от 17.05.2007 г. // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». – 2007. – Специальный выпуск. – С. 360–362.

как право граждан на защиту чести и достоинства, так и обязательство государства по их охране.

В течение четырнадцати лет после принятия Конституции Национальным Собранием (Милли Меджлисом) республики было принято огромное множество законов, конкретизирующих нормы Конституции. Азербайджанская Республика подписала ряд общих международных актов, заключила международные договоры, конвенции и резолюции, утверждающие права и свободы человека в целом и составляющие основу национального законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Будучи членом СНГ, Азербайджанская Республика участвует в договорах о взаимной правовой помощи со странами СНГ. За эти годы усовершенствовалась система государственного управления, осуществлена реформа местной власти и создана сложная структура управления обществом. На данном этапе начал работать Конституционный Суд, как орган конституционного контроля, регулирующий права и свободы граждан. Таким образом, в процессе конституционного регулирования реализации основных прав и свобод, в том числе права на защиту чести и достоинства человека и гражданина, в Азербайджанской Республике накоплен значительный опыт, характеризующийся некоторыми особенностями. Поэтому изучение этого опыта можно считать основным фактором оценки всего конституционно-правового механизма обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина, и в том числе защиты чести и достоинства.

Проведенное нами исследование подтвердило наличие ряда проблем, связанных с реализацией прав и свобод человека и гражданина в республике. Эти проблемы можно высветить в двух направлениях: во-первых, проблемы, связанные с взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны чести и достоинства; во-вторых, проблемы защиты чести и достоинства граждан в Азербайджанской Республике в свете международных правовых стандартов.

Рассмотрим взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны чести и достоинства.

В соответствии со статьей 7 Конституции, государственную власть в республике осуществляют Национальное Собрание, Президент и суды Азербайджанской Республики. Статья 8 Основного Закона закрепила статус Президента республики как главы государства, что немаловажно при регулировании отношений, возникающих в процессе обеспечения жизнедеятельности общества. Обладание Конституцией наивысшей силой и прямым действием определяет непосредственное осуществление закрепленных ею прав и свобод человека и гражданина. Но для реализации прав и свобод наибольшее значение приобретает решение на конституционной основе вопроса об ответственности лица, выступающего гарантом прав и свобод граждан в стране. В этой связи нельзя считать необоснованным закрепление конституцией статуса глав государств и правительств ряда стран как гаранта прав и свобод сограждан. Глава госу-



дарства с целью управления страной и обществом утверждает законы, указы и распоряжения. Исполнение этих актов становится причиной развития отношений между государством и населением по одному из нижеследующих направлений:

а) права и свободы всех членов общества признаются и гарантируются государством; причины, создающие напряженность во взаимоотношениях государства с населением, устраняются;

б) ограничиваются права и свободы человека и гражданина для определенных слоев населения по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; происходят столкновения в виде национальных конфликтов между слоем населения, чьи интересы защищаются государством, и национальными меньшинствами, подвергавшимся насилию и унижающему человеческое достоинство обращению; напряженность между населением и государством достигает крайних пределов.

Независимо от направления развития отношений «государство–население» отрицание роли главы государства как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина невозможно. Учитывая трагические последствия, к которым привели ограничения прав и свобод людских масс в результате осуществления внутренней дискриминационной политики такими государствами, как Чили, Югославия, Ирак и др., представляется необходимым решение вопроса о статусе главы государства как гаранта Конституции, прав и свобод граждан. В этой связи следует согласиться с мнением о том, что основы правового положения в целом, а права и свободы в особенности связаны с конституционным строем государства, его государственным устройством, формой правления; они оказывают либо прямое влияние на весь статус личности, на состояние реализации её прав и свобод, либо косвенное.<sup>1</sup>

Исходя из вышеизложенного, можно считать целесообразным включение в начало второй части ст. 8 Конституции Азербайджанской Республики положения в следующей редакции:

«Президент Азербайджанской Республики является гарантом Конституции Азербайджанской Республики, прав и свобод человека и гражданина».

Статус главы государства как гаранта прав и свобод человека и гражданина должен быть подтвержден присягой вступающего в должность Президента Азербайджанской Республики, что предполагает внесение соответствующего изменения в текст самой присяги.

Сегодня указанные выше положения в Азербайджанской Конституции отсутствуют, и поэтому считаем ошибочной позицию юристов, комментирующих непредусмотренное Конституцией положение о статусе главы государства как гаранта прав и свобод граждан.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М.: МГУ: ИНФРА-М Норма, 1997. – С. 257.

<sup>2</sup> Джафаров И.М. Комментарий к Конституции Азербайджанской Республики (на азерб. языке). – Баку: Юрид. лит., 2004. – С. 34.

Далее следует рассмотреть функцию Кабинета Министров Азербайджанской Республики по охране прав и свобод человека и гражданина, осуществляемой им в практической деятельности. Считаем возможным дополнить ст. 119 («Полномочия Кабинета Министров Азербайджанской Республики») Конституции Азербайджанской Республики положением под редакцией: «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка».

Закрепление полномочий главы государства и правительства по защите прав и свобод человека и гражданина Конституцией будет служить охране чести и достоинства личности со стороны государства в Азербайджанской Республике. В то же время нельзя упускать из виду то бездействие и безразличие, которое проявляют центральные и местные органы исполнительной власти в защите чести и достоинства граждан.

Характерен такой пример: Гулиев С. предъявил иск в Хатаинский районный суд г. Баку к Сатдаровой А. об опровержении сведений, изложенных ею в заявлении в адрес Министерства Налогов Азербайджанской Республики. Суд вынес 4 ноября 2008 г. определение о несоответствии этих сведений действительности. Как видим, Министерством Налогов не была выражена принципиальная позиция по жалобе и не была предпринята попытка предотвратить подготовку дела к судебному разбирательству. Нам представляется, что необъективное отношение (безразличие к жалобам) органов исполнительной власти к исковым заявлениям в стадии распространения несоответствующих действительности сведений должно повлечь за собой привлечение должностных лиц к административной ответственности судом.

Писать о закреплении полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина за муниципалитетами в законодательстве республики не приходится, так как этими полномочиями наделены органы местной исполнительной власти, что подтверждено ст. 35 Положения о местной исполнительной власти (Утверждено Указом Президента Азербайджанской Республики от 16 июня 1999 г.).

Значительный интерес представляет собой рассмотрение проблем защиты чести и достоинства граждан в Азербайджанской Республике в свете международных правовых стандартов, определяемых Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а также договорами о взаимной правовой помощи с государствами СНГ.

В соответствии с целями исследования отметим, что Конституция служит основой всей системы законодательства республики и выражает волю народа, а Европейская Конвенция является общеевропейским договором, заключенным в 1950 г. между странами – членами Совета Европы.

Исходя из ст. 12 Конституции Азербайджанской Республики можно сделать вывод о том, что вопросы обеспечения прав и свобод, в том числе защиты че-

сти и достоинства граждан регламентируются не Конституцией страны, а только международными договорами.

Признавая порочность нормы, закрепленной во второй части ст. 12 Конституции, целесообразно дополнить её положением в следующей редакции:

«В Азербайджанской Республике гарантируются и применяются права и свободы человека и гражданина в соответствии с международными договорами Азербайджанской Республики и действующей Конституцией».

Подчеркнем, что позиция некоторых азербайджанских правоведов по вопросу о защите чести и достоинства граждан характеризуется противоречивостью. Так, например, А.Абилов, исследуя Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, пишет о том, что все закрепленные Конституцией права и свободы осуществляются в соответствии с международными договорами Азербайджанской Республики.<sup>1</sup> Для выяснения правильности позиции автора остановимся на соотношении норм Конституции с нормами международного права. Сопоставление норм Конституции Азербайджанской Республики с нормами Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и Конституции РФ дало возможность выявить факт отсутствия в национальном законодательстве нормы, определяющей право граждан обращаться в международные организации. Право граждан Азербайджана обращаться в международные организации и суды не предусмотрено также в Законе Азербайджанской Республики «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (11 июня 1999 г.) и Конституционном Законе Азербайджанской Республики «О урегулировании осуществления прав и свобод человека в Азербайджанской Республике» (24 декабря 2002 г.).

Необходимо учесть, что Азербайджанская Республика является членом Совета Европы и СНГ, нашу республику связывает с ними обязательства, вытекающие из международных конвенций, договоров. Считаем, что в Конституции должна быть закреплена норма, определяющая право граждан на судебную защиту. Дело в том, что ст. 60 Конституции Азербайджана гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, в том числе чести и достоинства. Такое назначение имеет ст. 46 Конституции РФ. Но, в отличие от Российской Конституции, Конституция Азербайджана (ст. 60) не содержит нормы, гарантирующей обращение граждан республики в Европейский Суд по правам человека.

На основании проведенного исследования с учетом требований Европейской Конвенции и правовых стандартов СНГ считаем целесообразным дополнить ст. 60 ч. 3 в следующей редакции:

«Каждый вправе в соответствии с международными договорами Азербайджанской Республики обращаться в международные организации по защите

---

<sup>1</sup> Абилов Атахан. *Европейский Суд по Правам Человека и Азербайджан (на азерб. языке)*. – Баку: Ганун, 2006. – С. 24.

прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Надеемся, что закрепление указанной нормы в Конституции Азербайджанской Республики будет способствовать устранению различий между законами Азербайджанской Республики и Европейской Конвенцией и стандартами СНГ по защите прав и свобод граждан.

По мнению автора, все международные договоры с Советом Европы и СНГ составляют основу Конституции и текущего законодательства Азербайджанской Республики, и поэтому обеспечение соответствия национального законодательства нормам международного права можно считать основным направлением его совершенствования на данном этапе.

*Сапега А.В.*

*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса*

### **Направления сравнения элементов правовых культур государств**

Содержание правовой культуры не имеет четкого описания, вместе с тем, во всем мире предпринимаются попытки сравнить правовые культуры разных государств. Предполагается, что результаты сравнения могут быть использованы в целях эффективного реформирования правовых институтов государств в условиях глобализации. Условием и предпосылкой всякого сравнительного исследования является определение содержания и структуры рассматриваемого понятия.<sup>1</sup> Правовая культура представляет собой разновидность общей культуры, объединяющей в себе систему ценностей, достигнутых человечеством в области права и относящихся к правовой реальности данного общества. Таким образом, говоря о правовой культуре отдельного государства, следует, прежде всего, отразить свойственные только ей характеристики отдельных элементов. Вместе с тем, в науке не выработано единого понятия правовой культуры. Так, по мнению М.И.Абдулаева и С.А.Комарова правовую культуру можно рассматривать в широком и узком смысле. В первом случае, правовая культура – это совокупность компонентов юридической надстройки в их реальном функционировании, комплекс представлений той или иной общности людей о праве, его реализации, о деятельности государственных органов, должностных лиц. Во втором, это совокупность материализованных идей, чувств, представлений как осознанной необходимости и внутренней потребности поведения личности в сфере права, базирующаяся на правовом сознании.<sup>2</sup> По мнению М.А. Бутенко, правовая культура – это обусловленная социальным, духовным,

<sup>1</sup> *Право и культура: монография; под общ. ред. В.К.Егорова, Ю.А.Тихомирова, О.Н.Астафьевой. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – С. 464.*

<sup>2</sup> *Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.А. Комарова. – СПб.: Питер, 2003.*

политическим и экономическим уровнем развития общества разновидность общей культуры, представляющей собой меру освоения и использования накопленных человечеством правовых ценностей, передаваемых в порядке преемственности от поколения к поколению, имеющей многоплановый, многофункциональный и многоуровневый характер.<sup>1</sup> Под правовой культурой понимается качественное состояние правовой жизни общества, выражающееся в достигнутом уровне развития правовой деятельности, юридических актов, правосознания и в целом в уровне правового развития субъекта (человека, различных групп, всего населения), а также степени гарантированности государством и гражданским обществом свобод и прав человека.<sup>2</sup>

Анализируя приведенные понятия, следует выделить некоторые элементы правовой культуры, которые могут быть сопоставлены с целью сравнения: уровень развития правовой деятельности; совершенство законодательства и юридической практики; уровень правового развития субъекта как индивида и как члена общества; степень гарантированности прав и свобод человека; мера освоения и использования накопленных и передаваемых правовых ценностей; качество состояния правосознания, включая степень осознания необходимости и наличие внутренней потребности поведения личности в сфере права.

Несмотря на то, что выделение структурных элементов правовой культуры достаточно условно, постараемся дать им краткую характеристику как объектов сравнения.

Говоря об уровне развития правовой деятельности, следует отметить, что, такая деятельности состоит из теоретической, образовательной и практической, в том числе правоприменительной, деятельности. Сравнивая уровень развития правовой деятельности, необходимо учитывать, что правовая культура общества во многом зависит от уровня развития и качества правотворческой деятельности по созданию законодательной основы жизни общества. Следовательно, при сравнении следует обратить внимание на то, что, во-первых, правотворчеством должны заниматься компетентные, уполномоченные органы, во-вторых, должны соблюдаться демократические и необходимые юридические процедуры и принципы. Кроме того, необходимо рассматривать данную деятельность в ее связи с правоприменением, т. е. властной деятельностью государственных органов, осуществляющих регулирование общественных отношений на основе закона с целью его реализации. Поскольку качество правоприменительной деятельности зависит от многих факторов, следует сравнивать основные из них, а именно, структуру государственного аппарата, порядок взаимоотношений его органов, профессионализм, культуру правоприменителя и др.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Бутенко М.А. Категория правовой культуры в теории государства и права // Вестник АмГУ. – 2005. – Вып. 28.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Норма, 2005. – С. 273.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Указанная работа. – С. 275.

Говоря о совершенстве законодательства, следует сравнивать уровень развития системы юридических актов государств, т. е. текстов документов, в которых выражается и закрепляется право данного общества. При сравнении следует определить, насколько правовые акты отвечают господствующим в общественном сознании представлениям о справедливости, равенстве и свободе, совершенны ли законы с точки зрения формы и содержания, эффективен ли механизм реализации законов.

Следующий элемент, характеризующий правовую культуру и выделенный с целью сравнения – уровень правового развития субъекта как индивида и как члена общества. Поскольку правовая культура государства во многом определяется реальным правовым поведением его граждан, следует сравнить деятельность субъектов по реализации права, определив насколько они знают и своевременно исполняют свои обязанности, соблюдают запреты и насколько полноценно используют свои права. Такой элемент как степень гарантированности прав и свобод человека сравнить непросто, поскольку он в большей степени представляет собой оценочную категорию. Правовая культура государства отражает то, насколько обеспечены свобода и безопасность личности, права человека, в какой степени гарантирована ее правовая защищенность и гражданская активность. При сравнении названного элемента, следует определить, в какой степени власть придает правовому статусу человека юридическую значимость, обеспечивая его законом и судом.<sup>1</sup>

Такой элемент как мера освоения и использования накопленных и передаваемых правовых ценностей имеет важное значение, поскольку подлинная правовая культура немыслима без преемственности всего лучшего из прошлого и без прогрессивной направленности ее функционирования в настоящем. Любая культура, раз возникнув, передается новым поколениям, другим народам, содействуя их взаимоотношению и наполняя самобытным содержанием.<sup>2</sup> При сравнении названного элемента следует определить насколько велико влияние традиций на формирование и развитие правовой идеологии, правовых ценностей, правовых институтов конкретного общества.

Нельзя не остановиться на важнейшем элементе правовой культуры – правосознании. Правовая культура общества напрямую зависит от того, насколько глубоко освоены населением такие правовые феномены, как ценность прав и свобод человека, ценность правовой процедуры при разрешении споров, поиска компромиссов и т. д., насколько информировано в правовом отношении население, его социальные, возрастные, профессиональные и иные группы, каково эмоциональное отношение населения к закону, суду, различным правоохранительным органам, юридическим средствам и процедурам, какова установка граждан на соблюдение (несоблюдение) правовых предписаний и т. д.

1 *Общая теория права. Курс лекций / Под общей ред. В.К. Бабаева. – Н.Новгород, 1993. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.vuzlib.net/book.html>.*

2 *Зубова Я.В. Ценности правовой культуры в контексте социокультурного развития современной России // Вестник ВЭГУ. – 2009. – № 5 (43) – С. 12–18.*

## К вопросу о экономической самостоятельности органов местного самоуправления

Создание самостоятельной системы местного самоуправления в РФ основывается прежде всего на придании субъектам местного самоуправления нового правового статуса, обеспечивающего возможность самостоятельно принимать решения по вопросам местного значения, для качественного решения которых в первую очередь необходим высокий уровень финансовой обеспеченности органов местного самоуправления. Однако на сегодняшний день, уровень доходов органов местного самоуправления остается крайне низок. В результате органы местного самоуправления не имеют достаточно средств, для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения.<sup>1</sup>

Действующая модель финансового обеспечения деятельности муниципальных образований наделяет Российскую Федерацию и субъекты РФ значительными полномочиями по распределению финансовых ресурсов с вышестоящих уровней бюджетной системы на нижестоящие. Таким образом, эффективность местного самоуправления в России во многом зависит от размеров финансовой помощи, предоставляемой муниципальным образованиям из вышестоящих бюджетов.

Например, БК РФ закрепляет за государством полномочия в области межбюджетного регулирования. Глава 16 БК РФ относит нормативные отчисления от регулирующих доходов; дотации и субвенции местным бюджетам; средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований; средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. В настоящее время размер финансовой помощи муниципальным образованиям колеблется в пределах 40–50% доходов местных бюджетов. По сути это означает, что за счет собственных доходов (к которым относятся и доли отчислений от региональных и местных налогов) муниципальные образования осуществляют только, половину полномочий. Кроме того, необходимо учитывать, что часть субвенций из вышестоящих бюджетов имеет целевой характер – они предназначены для выполнения отдельных государственных полномочий. Чрезмерная зависимость местных бюджетов от помощи из вышестоящих бюджетов не только ведет к иждивенчеству, как отмечается в литературе, но и к потере муниципальными образованиями самостоятельности. Ситуация усугубляется тем, что муниципалитеты не имеют

---

<sup>1</sup> Винницкий Д.В. Финансовое право в современных условиях: традиции и инновации // Финансовое право. 2009. – № 8.

юридических рычагов воздействия на объемы предоставляемой государством финансовой помощи.<sup>1</sup>

Помимо этого Российская Федерация обладает наиболее широкими возможностями по регулированию отношений, складывающихся в сфере формирования налоговых доходов местных бюджетов, в то время как права муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов в значительной степени ограничены. В соответствии со ст. 12 НК РФ органы местного самоуправления определяют лишь три обязательных элемента местных налогов: налоговую ставку в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налогов, а также формы отчетности по местному налогу. Кроме того, муниципальные образования вправе устанавливать налоговые льготы по местным налогам. Установление остальных элементов местных налогов (круг налогоплательщиков, объект налога, налоговая база, предельные значения налоговой ставки, налоговый период) находится в компетенции РФ, которая осуществляет указанные полномочия без учета местных особенностей. Так, в некоторых муниципальных образованиях введение налога на имущество физических лиц может оказаться неэффективным вследствие того, что большая часть местных жителей не имеет возможности для приобретения недвижимого имущества в собственность.

Таким образом, в НК РФ должны содержаться рамочные положения, определяющие основные принципы и критерии определения объектов налогообложения и налоговой базы поместным налогам. Детальное описание данных элементов, в свою очередь, должны устанавливать муниципальные образования с учетом местных особенностей.

В настоящее время накопилось немало проблем разграничения компетенции государства и муниципальных образований в сфере расходования средств местных бюджетов. Таким образом, можно прийти к выводу что для полной реализации новой системы местного самоуправления, ориентированной главным образом на её самостоятельность и административную независимость, необходимо прежде всего укреплять её финансовую обеспеченность, путем внесения соответствующих поправок в различные законодательные акты так или иначе затрагивающих институт финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Еремеева Л.Г. *Местные финансы: состояние, развитие, перспективы* // Муниципалитет. – 2009. – № 2. – С. 2.



## Транспарентность процесса отбора кандидатов и назначения судей: проблемы и тенденции

*Четыре качества принадлежат судье: учтиво слушать,  
мудро отвечать, трезво размышлять и беспристрастно решать.  
Сократ*

Судебная власть играет важную роль в демократическом правовом государстве, которым в соответствии с Конституцией 1993 г. является Россия. На нынешнем этапе развития общества особую актуальность приобретает транспарентность судебной власти, то есть прозрачность, открытость информации о ней. Этим понятием охватываются все стороны организации и деятельности «третьей власти» – от порядка отбора и назначения на должность судей до порядка принятия и опубликования для широкого круга текстов принимаемых решений.

Ряд международно-правовых актов предусматривает транспарентность при назначении судей. Так, Всеобщая хартия судей предусматривает: «Избрание и назначение каждого судьи должно производиться в соответствии с объективными и транспарентными критериями и основываться на надлежащей профессиональной подготовке».<sup>1</sup> Также предусматривается, что в целях обеспечения независимости и беспристрастности судебной власти судьи должны назначаться в соответствии с четкой и транспарентной процедурой.<sup>2</sup>

Орган власти, принимающий решение о назначении судей и их продвижении в должности, должен быть независимым от правительства и администрации, а также от органов законодательной власти. Если же положения законодательства и традиции страны предусматривают назначение судей правительственными органами, должны быть предоставлены гарантии, обеспечивающие транспарентность и независимость процесса назначения на практике, а также отсутствие иных факторов, кроме объективных критериев, которые могли бы повлиять на принятие соответствующего решения.<sup>3</sup>

Процесс формирования судейского корпуса включает две стадии: отбор кандидата и собственно назначение.<sup>4</sup> Рассмотрим их подробнее. Предсе-

---

<sup>1</sup> Всеобщая хартия судей : одобрена делегатами заседания Центрального совета Международной ассоциации судей в Тайпее (Тайвань) 17.11.1999 г. // Российская юстиция. – 1999. – № 23, 24.

<sup>2</sup> «Заключительные замечания Комитета по правам человека: Азербайджан», документ ООН CCPR/CO/73/AZE, п. 14. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Razerbaijan\\_2001.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Razerbaijan_2001.html).

<sup>3</sup> Рекомендация № R (94) 12 Комитета министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей. Принята Комитетом министров Совета Европы 13.10.1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.businesspravo.ru>.

<sup>4</sup> Колесников Е.В. Статус суда в РФ: конституционные вопросы. / Е.В. Колесников, Н.М. Селезнева – Саратов. Изд-во Саратовская гос. акад. Права. – 2008. – С. 159.

датель суда, в котором открылась вакантная должность судьи, сообщает об этом в соответствующую квалификационную коллегию не позднее чем через 10 дней после открытия вакансии.<sup>1</sup>

Квалификационная коллегия судей объявляет об открытии вакансии в средствах массовой информации. Как правило, объявление о такой вакансии размещается в Интернете. Гражданин, выдержавший квалификационный экзамен, чья кандидатура удовлетворяет требованиям законодательства, вправе обратиться в соответствующую квалификационную коллегию с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи, предоставив при этом ряд необходимых документов. По результатам рассмотрения документов квалификационная коллегия принимает решение о рекомендации одного или нескольких кандидатов на должность судьи или же отказывает в выдаче рекомендаций. Решение о рекомендации направляется председателю соответствующего суда, который может с ним согласиться или не согласиться. В последнем случае председатель суда возвращает указанное решение с мотивированным объяснением причин своего несогласия. Если при рассмотрении обжалуемого председателем решения квалификационная коллегия судей двумя третями голосов своих членов подтверждает свое первоначальное решение, то председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что процедура отбора кандидатов на должность судьи по российскому законодательству не является в полной мере транспарентной для общественности. Обратимся к практике зарубежных государств по данному вопросу.

Статья 99 аргентинской Конституции предоставляет Президенту Республики право назначения членов Верховного Суда, при этом обязательно публично обнародуются сведения о кандидатах. Наконец, гражданам предоставляется возможность выразить мнение относительно предложенных кандидатов.<sup>2</sup> Интересен опыт Колумбии. Группа колумбийских частных организаций создала специальный портал, так называемый Elección Visible (Видимые выборы), чтобы обеспечить контроль за процессом отбора новых судей. Их основной целью является опрос лиц, предлагающих кандидата, о том, какие кандидаты обладают лучшими качествами для занятия должности судей. На сайте граждане также могут ознакомиться с биографиями новых кандидатов и оставить свои комментарии о них.<sup>3</sup>

В Великобритании отбор кандидатов на должность судей производит Независимая Комиссия по назначению судей, которая состоит из 15 человек, судей, представителей других юридических профессий и общественности. Следует

---

1 Часть 2 ст. 5 О статусе судей в РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 (ред. от 29.03.2010 г.) // Российская газета от 29.07.1992 г.; Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48, – Ст. 5746.

2 Álvaro Herrero, Gaspar López. Access to Information and Transparency in the Judiciary. A Guide to Good Practices from Latin America. – 2010. – P. 16–17.

3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eleccionvisible.com>.

отметить, что Квалификационные коллегии судей в РФ также формируются с участием общественности. Однако это в полной мере не обеспечивает социальный контроль за назначением судей. Принимая во внимание зарубежную практику обеспечения транспарентности, следует публиковать данные о претендентах на тот или иной судейский пост до заседания Квалификационной коллегии судей, тогда любой гражданин будет вправе направить в коллегию свое мнение о кандидате в судьи. А коллегия может проверить информацию в отношении конкретных кандидатов.

Вторая стадия формирования судейского корпуса также нуждается в реформировании. Так, процедура принятия решения о включении той или иной кандидатуры судьи в проект указа Президента РФ о назначении федеральным судьей не является прозрачной. У Президента РФ отсутствует обязанность мотивировать свою позицию в случае отказа в утверждении кандидатуры на должность судьи. В этой части процесс назначения носит закрытый характер, кроме того, отсутствует перечень оснований, по которым кандидатура может быть отклонена.

Как подчеркнула Венецианская комиссия, «Необходимо обеспечить, чтобы главную роль в процессе назначения судей играл независимый орган – судебный совет». Кроме того, Венецианская комиссия указала, что «если Президент обязан придерживаться кандидатур, предложенных независимым судебным советом, назначение им кандидатов на должности судей не представляется проблематичным».<sup>1</sup> Следует согласиться с Н.М.Чепурновой, которая обосновывает предложение о назначении судей специально созданным органом – Высшим Судебным Советом РФ.<sup>2</sup> Возможно в состав Совета должны входить представители всех трех ветвей власти и гражданского общества на паритетных началах. Таким образом, процесс отбора кандидатов и назначения судей нуждается в совершенствовании. Как подчеркнул Дмитрий Медведев на недавней встрече с членами Общественной палаты «Надо сделать все, чтобы суд был максимально независимым от властей и в то же время абсолютно зависим от общества».<sup>3</sup> В отношении репутации и заслуг кандидатов должны проводиться консультации с гражданским обществом, включая профессиональные ассоциации, имеющие отношение к деятельности судов. Должность судьи является вершиной карьеры юриста, поэтому ее должны занимать самые достойные кандидаты. Однако следует помнить, что совершенствование деятельности судебной власти – дело не одного дня. Важно сочетать стабильность той судебной системы, которая сложилась в стране, с ее постепенным развитием и улучшением.

---

<sup>1</sup> Пункт 14 Доклада «О назначении судей»: Принят на 70-й пленарной сессии Венецианской комиссии 16–17 марта 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.venice.coe.int>.

<sup>2</sup> Чепурнова Н.М. Судебная власть в РФ: проблемы теории и государственно-правовой практики.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.М.Чепурнова. – Саратов. – 1999. – С. 24.

<sup>3</sup> Сидибе П. С первой пятилеткой. Дмитрий Медведев поздравил членов Общественной палаты с юбилеем от 21.01.2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru>.

## Законодательство Российской Федерации об избирательных системах, применяемых на муниципальных выборах

Статья 3 Конституции РФ закрепляет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. При этом центральное место среди форм прямого волеизлияния граждан РФ занимают выборы. Именно через выборы граждане оказывают воздействие на формирование органов государственной власти и тем самым реализуют свое конституционное право на участие в управлении делами государства.

Согласно ст. 32 Конституции РФ, граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. При организации и проведении выборов важное место отводится избирательным системам. В настоящее время в научной литературе отмечается повышенный интерес к проблеме совершенствования избирательных систем.

В большинстве зарубежных стран под понятием «избирательная система» понимается способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других уполномоченных лиц либо как порядок определения результатов выборов.

В отечественной науке вопрос о понятии избирательной системы является дискуссионным, поскольку до настоящего времени не выбрано единой дефиниции термина «избирательная система» и его содержания.

Российская юриспруденция традиционно различает понятие «избирательная система» в широком и узком смысле: «избирательная система» в широком смысле – это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти; «избирательная система» в узком смысле – способ голосования и определения результатов выборов. Имеется узкая трактовка этого термина, в рамках которой предпринята попытка раскрыть его юридическое содержание. Избирательная система в этом случае понимается как совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов.

Отечественные ученые А.В.Зиновьев и И.С.Поляшова отмечают, что каждое понятие должно употребляться только в одном смысле, они предлагают отказаться от узкой трактовки термина «избирательная система» и рассматривать этот термин широко как совокупность юридических норм.<sup>1</sup>

На наш взгляд, избирательная система, как явление государственно-правовой действительности, существует в неразрывном единстве социально-поли-

---

<sup>1</sup> Зиновьев А.В., Поляшова И.С. *Избирательная система России: теория, практика и перспективы.* СПб., 2003. – С. 20–40.

тических и юридических характеристик. Она представляет собой совокупность социальных и политических субъектов, осуществляющих целенаправленную деятельность по реализации активного и пассивного избирательного права, организации по подготовке и проведению выборов, а также совокупность следующих элементов: избирательных правоотношений, избирательного процесса, избирательных технологий, избирательной практики, индивидуального и коллективного общественного «избирательного» сознания, правовой и политической культуры.

В РФ детальные правила в отношении избирательной системы установлены Конституцией только для выборов главы государства (ст. 81). Таким образом, федеральный законодатель, равно как и органы власти субъектов РФ, муниципальных образований, имеют возможность самостоятельно определять избирательную систему для формирования представительных органов всех уровней, глав исполнительной власти российских регионов, городов.

Организация российских избирательных систем муниципального уровня регламентируется Конституцией РФ, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ о местном самоуправлении; о выборах представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, уставами муниципальных образований.

Как показывает практика, наиболее часто встречающимися недостатками региональных законов является отсутствие вариативности видов избирательных систем, применяемых на выборах в представительные органы муниципальных образований. Преобладает мажоритарная избирательная система, которая используется в одномандатных избирательных округах. Это объясняется, по-видимому, следующими причинами: использование этой системы позволяет персонифицировать выборы, обеспечить возможность участия в выборах независимых кандидатов, что существенно в связи с неразвитостью нашей многопартийности (особенно на муниципальном уровне), стимулировать объединение избирателей вокруг определенных кандидатов, что важно в условиях множественности и конфликтности социальных интересов.

В заключение отметим, что муниципальные избирательные системы имеют немало особенностей, которые необходимо изучать и анализировать, в том числе для совершенствования действующего законодательства о выборах и организации местного самоуправления.

## **Проблемы в организации надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления**

Становление органов местного самоуправления в России надзор за законностью принимаемых муниципалитетами нормативных правовых актов приобретает особо актуальное значение.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ № 30 от 22.05.1996 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор за законностью правовых актов должен осуществляться независимо от поступления сведений о нарушениях законов. Из результатов прокурорских проверок можно сделать выводы о причинах недостатков в работе прокуроров и продолжения органами власти и местного самоуправления издания незаконных правовых актов.

Работа по организации надзора должна быть организована таким образом, чтобы каждый издаваемый органами местного самоуправления правовой акт был подвергнут прокурорской проверке и в случае несоответствия действующему законодательству получил соответствующую реакцию со стороны прокурора в виде мер реагирования, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Должна быть отработана практика включения органов прокуратуры в число обязательных адресатов, которым направляются правовые акты представительных и исполнительных органов, причем не только уже принятых актов, но и предполагаемых к принятию проектов. Это позволит своевременно знакомиться с принятыми актами и реагировать на те из них, которые не соответствуют Конституции РФ и федеральным законам.

Важнейшими элементами организации прокурорского надзора за законностью правовых актов являются сбор информации об издании актов, противоречащих законам, её анализ и в связи с этим, планирование работы. Получению необходимой информации в наибольшей мере способствует поддержание прокурорами разнообразных деловых контактов с руководителями представительных и исполнительных органов местного самоуправления; участие в работе заседаний представительных и исполнительных органов муниципальных образований местного самоуправления, ознакомление с протоколами таких заседаний; предварительное ознакомление с проектами решений, постановлений и других актов; систематическое проведение проверок законности актов.

К числу источников информации о принятии (издании) органами местного самоуправления незаконных актов относятся: жалобы и заявления, поступающие в органы прокуратуры от населения соответствующей территории; сообщения средств массовой информации; обращения в прокуратуру руко-

водителей учреждений и организаций, субъектов предпринимательской деятельности и других лиц.

Хотя законом и не предусмотрена обязанность органов местного самоуправления направлять в прокуратуру проекты правовых актов, такие вопросы должны быть урегулированы на уровне взаимной договоренности с руководителями этих органов, чему в немалой степени способствует заинтересованность и самих муниципальных органов в получении от прокуратуры правовой оценки проектов актов и в конечном итоге принятие качественного юрисдикционного акта. На проекты, содержащие противоречия Конституции РФ, федеральным и республиканским законам положения, должны направляться письменные заключения с анализом допущенных нарушений и, по возможности, конкретными предложениями об их устранении.

Постоянное участие прокурора на заседаниях представительных органов местного самоуправления, участие в рассмотрении проектов на стадии их обсуждения на заседаниях рабочих групп, на депутатских слушаниях, нередко позволяет убедить разработчиков исключить нарушения до принятия правовых актов в окончательной редакции.

Замечания и мнение о законности принимаемого акта должны высказываться прокурором и при обсуждении проектов непосредственно на заседаниях представительного органа. Внимание представительного органа в этих случаях обращается на конкретные противоречия действующему законодательству, иные недостатки проекта, называются федеральные законы, которые могут быть нарушены, напоминает о вредных последствиях, которые могут наступить, и дается разъяснение, что в случае принятия акта в таком виде на него будет принесен протест либо направлено в суд заявление о признании его недействующим. Прокурору необходимо изучать планы правотворческой деятельности органов местного самоуправления. С учетом состояния законности, урегулирование общественных отношений в отдельных отраслях, возможно внесение органам местного самоуправления предложений о разработке и принятии тех или иных актов, либо в целях предотвращения правонарушений – об исключении из планов отдельных вопросов, не относящихся, например, к компетенции органов местного самоуправления.

Результаты проверок сотрудники прокуратуры на которых возложен надзор должны отражать в специально заведенных журналах, которые должны содержать сведения о количестве принятых местными органами государственной власти и органами местного самоуправления правовых актов, количестве изученных работником актов и выявленных незаконных актов, о принятых мерах прокурорского реагирования и результатах их рассмотрения.

Необходимо обращать внимание на качество документов прокурорского реагирования, своевременность и полноту их рассмотрения органами, в которые они внесены, фактическое устранение нарушений закона и негативных последствий, которые вызваны принятием незаконных актов.

При проверке правовых актов обращать внимание на грубейшие факты нарушений законов при предоставлении земельных участков, выделении бюджетных средств, необоснованного предоставления хозяйствующим субъектам льгот, ставящих их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, и на другие подобные факты, выявлять должностных лиц, готовивших незаконные акты, решать вопрос о привлечении их к установленной законом ответственности.

Опротестование прокурором незаконных актов поднадзорных органов является гарантией соблюдения законности и правопорядка в обществе. Таким образом, прокуратуре принадлежит одно из важнейших мест в системе правоохранительных органов, и должность прокурора является почетной и трудной работой, в принципе, привлекательной для всякого юриста.

Прокурор прежде всего должен быть образованный юрист. Он должен разбираться во всех отраслях российского законодательства, чтобы правильно квалифицировать допущенные правонарушения и должным образом реагировать на них. А сейчас повсеместно сложилось мнение, что раз это прокурор, то он должен знать лучше всего уголовное законодательство, иными словами, прокурор у многих ассоциируется с юристом уголовно-правового профиля.

Бюрократизация прокуратуры достигла высокого уровня. И это тем более ощутимо и болезненно для нашего государства, так как прокуратура является высшим надзорным органом и по своему определению не должна допускать ни малейших компрометирующих сведений в свой адрес, должна быть образцом соблюдения законности для остальных, прежде всего, правоохранительных органов.

Система местного самоуправления имеет не меньше проблем, чем в прокуратуре. Самая главная проблема – то, что местное самоуправление далеко не полностью самостоятельно и фактически очень зависимо от территориальных органов государственной власти, от местных государственных чиновников, постоянно лоббирующих органы и должностных лиц местного самоуправления для решения своих узконаправленных интересов. Именно на это – на пресечение незаконного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления, на создание им нормальных условий работы – должна быть направлена прежде всего надзорная деятельность прокуратуры. Конечно, параллельно с этим необходимо надзирать и за самими органами местного самоуправления, допускающих множество нарушений законодательства при осуществлении своих полномочий. Позволим себе выразить надежду, что в дальнейшем по мере проведения комплексной правовой реформы органы российской прокуратуры будут более успешно осуществлять свои полномочия и в России нарушения закона будут сведены к минимуму.



## **Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления**

Рассмотрение вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления актуально сегодня в свете проходящих реформ. Местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, по своей природе и сущности одновременно выступает и формой самоорганизации граждан. Одним из важнейших условий реального становления местного самоуправления в России, по мнению ученых, является эффективное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, так как одним из основополагающих принципов местного самоуправления является наличие собственной выделенной компетенции. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит перечень из около 30 вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований. Этот перечень вопросов местного значения нуждается в уточнении, поскольку часть из них с достаточным на то основанием могут быть отнесены к государственным. Похожим образом дело обстоит и с государственными полномочиями.

Практика показала, что существует необходимость детального уточнения предметов ведения и полномочий на основании российского исторического и зарубежного опыта реализации местного самоуправления, четкого определения вопросов местного значения, а также формирования эффективной системы сдержек и противовесов всех уровней и ветвей власти в России.

В условиях федеративного устройства российского государства четко прослеживаются три относительно самостоятельных уровня власти: федеральный, региональный и местный (муниципальный). Стабильность государственного устройства во многом будет зависеть от того, насколько эти уровни власти будут уравновешены. Для этого должны быть предусмотрены механизмы обеспечения самостоятельности каждого из уровней власти и механизмы предотвращения необоснованного вмешательства в компетенцию одного уровня власти в компетенцию другого. По мнению С.Н.Самойлова, это вопросы мобилизационной готовности, чрезвычайных ситуаций, вопросов борьбы со стихийными бедствиями, целый ряд законов по экологической безопасности, формам контроля за этой безопасностью. Реальная работа строится не только по законам, но и по сложившейся системе отношений, и эта система отношений зачастую не несет за собой финансовых обязательств и компенсации финансовых расходов. Например, тушение пожаров – это федеральная функция, леса находятся в федеральной собственности, тем не менее, и материальные,

и человеческие ресурсы, и денежные средства затрачиваются и муниципалами и органами субъектов Федерации. Но финансовых обязательств по компенсации последствий не наступает, потому, как закон этого не предусматривает и, соответственно, это не предусматривается в бюджете. Анализ законодательства в целом привел нас к выводу о том, что компетенция между уровнями власти не разграничена.

Значительная часть обязательств перед населением по выполнению публичных функций в отношении населения (в вопросах культуры, образования, здравоохранения, социальной политики, да и в вопросах безопасности), лежит на уровнях муниципалитетов, а финансовых ресурсов, которые бы предусматривались для реализации этих полномочий, как собственных, так и делегированных, на практике недостаточно. Отсюда и проблема, когда мы всей страной начинаем ликвидировать последствия тех или иных социальных или экологических проблем или стихийных бедствий на уровне одного населенного пункта, и это становится проблемой Президента, правительства, органов государственной власти и самого субъекта РФ.

Отдельной проблемой в данной области являются проблемы, вытекающие из разграничения собственности. Муниципальные образования передают в соответствии с разграничением полномочий в государственную собственность больший объем муниципального имущества, чем получают от государства. Государство и субъекты РФ часто сбрасывают на уровень местного самоуправления имущество, находящееся в аварийном состоянии со всем грузом кредиторских обязательств и штрафных предписаний. При разграничении имущества муниципальных районов и поселений первые передают, прежде всего, имущество, требующее затрат, а имущество, приносящее доход (например рынки), оставляют за собой. По свидетельству многих глав поселений в некоторых муниципальных районах идет массовая подготовка объектов муниципальной собственности к приватизации, а это означает, что, возможно, через год поселениям передавать будет просто нечего.

Перечисленные проблемы разграничения полномочий вновь активизировали обсуждение двухуровневой концепции местного самоуправления. Формирование эффективной системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления является одним из основных факторов успешной модернизации местного самоуправления в РФ на современном этапе. Отсутствие достаточного количества научных разработок по данной проблематике тормозит развитие местного самоуправления и переход российского общества на качественно новый этап организации жизнедеятельности.

## **Контроль и ответственность органов государственной власти за реализацией отдельных государственных полномочий**

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не означает, что государственные органы теряют возможность влиять на соответствующие сферы деятельности, поскольку переданные полномочия продолжают сохранять свое государственное значение.

Как справедливо отмечал К.Ф.Шеремет, такой контроль должен включать возможность дачи указаний по поводу осуществления переданных полномочий, оценку принимаемых органами местного самоуправления соответствующих актов с точки зрения не только законности, но и целесообразности, право отмены акта и по последнему основанию.<sup>1</sup>

И.Мачульская считает, что, прежде чем устанавливать какие-либо формы контроля за переданными органам местного самоуправления государственными полномочиями необходимо выяснить, что именно должны контролировать специальные контрольные службы. По её мнению это: расходование выделенных для осуществления отдельных государственных полномочий финансовых средств и материальных ресурсов; использование переданной в оперативное управление государственной собственности; адекватность исполнения переданных полномочий (превышение полномочий или, наоборот, их неполное исполнение); качество и эффективность исполнения полномочий (в зависимости от благодарностей, нареканий, жалоб граждан). Ученая предлагает ввести следующие формы контроля: периодическая отчетность, выборочные проверки, опрос населения, учет заявлений, предложений, жалоб населения по выполняемым органами местного самоуправления отдельным государственным полномочиям.

Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» ограничивается лишь общим положением, что реализация государственных полномочий подконтрольна государству, а условия и порядок контроля определяется соответствующим законом о наделении, т. е. фактически этот вопрос остался неурегулированным.

Можно выделить основные формы и способы государственного контроля: 1) дача указаний органам местного самоуправления по вопросам реализации переданных полномочий; 2) согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий; 3) направление органами государственной власти запросов и получение документов и иной информации по вопросам реализации переданных полномочий; 4) заслушивание отчетов органов местно-

---

<sup>1</sup> Конституция РФ. Комментарий. – М., 1994. – С. 566–567.

го самоуправления; 5) проведение проверок и ревизий деятельности органов местного самоуправления.

Важным положением является норма Саратовского закона о местном самоуправлении, что контроль со стороны государственных органов ограничен исключительно сферой переданных полномочий и не может служить основанием для вмешательства в иную деятельность органов местного самоуправления, нарушения их самостоятельности.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» конкретные формы контроля должны устанавливаться соответствующим законом о передаче полномочий. В законах о передаче полномочий должны содержаться указание о формах и порядке направления запросов государственных органов, сроках предоставления таких документов и т. д. Законодательство предоставляет государственным органам право давать обязательные предписания по устранению нарушений, допущенных органами местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий. Таким образом, органы государственной власти, по сути, получают возможность осуществлять отдельные исполнительно-распорядительные полномочия в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления.

Нельзя не согласиться с Мачульской И. в том, что сначала необходимо определиться с объектами контроля. По нашему мнению, органы государственной власти должны следить за: соответствием правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления во исполнение переданных полномочий, федеральному законодательству и законодательству субъекта РФ; целевым расходованием финансовых средств; целевым использованием материальных ресурсов; подготовленностью кадров к выполнению переданных полномочий; организацией исполнения; качеством и эффективностью реализации отдельных государственных полномочий.

Когда объекты контроля выявлены, становится ясно, какие конкретные форма текущего контроля могут быть установлены. Органы государственной власти должны проводить: правовую экспертизу актов органов местного самоуправления, принимаемых во исполнение переданных полномочий; проверку финансовой документации; аттестацию муниципальных служащих, ответственных за исполнение отдельных государственных полномочий; выездные проверки деятельности органов местного самоуправления по реализации полномочий; осуществлять методическую работу; назначать уполномоченного представителя для оперативного контроля за выполнением переданных полномочий; давать указания органам местного самоуправления по вопросам реализации государственных полномочий.

Государственные органы должны установить периодичность предоставления органами местного самоуправления отчета о проделанной работе и проведения мероприятий по контролю за реализацией государственных полно-

мочий. Таким образом, в законе о наделении отдельными государственными полномочиями должны быть четко закреплены: 1) объекты контроля, 2) формы текущего контроля, 3) периодичность контроля, 4) периодичность отчетности органов местного самоуправления, 5) основания внеплановых проверок.

*Тухтаматов Ф.Т.  
Институт законодательства  
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ*

## **К вопросу об ответственности губернаторов в России: сравнительный анализ**

На нынешних глав субъектов (т. н. «губернаторов») РФ лежит солидный груз обязанностей и ответственности за положение дел в административно-территориальных образованиях. В немалой степени их же должно беспокоить положение дел с законностью и правопорядком в органах исполнительной власти во вверенных им субъектах. В связи с этим может вызвать интерес солидный по времени, насыщенный множеством фактов опыт выстраивания вертикали государственной власти в России, создания и функционирования системы контроля над деятельностью губернаторов, каким образом и за что они могли держать ответ перед верховной властью.

В последние годы прежний российский управленческий опыт по укреплению вертикали государственной власти уже оказался небесполезным, он учитывается и внедряется. Следовательно, любая позитивная, заслуживающая внимания практика предыдущих поколений может быть востребована и в наши дни. Представленная же статья и включает в себя сведения о некотором ранее уже апробированном опыте взаимоотношений центральных институтов власти с властями на местах, начиная с дореволюционного периода.

Работа по укреплению вертикали власти осуществлялась не так оперативно, но последовательно. Так, ещё Екатерина II предприняла ряд решительных шагов по укреплению позиций верховной власти на расширявшихся российских территориях. 21 апреля 1764 г. она издает «Наставление губернаторам», в котором была предпринята попытка более точно определить круг полномочий и ответственности главных администраторов на местах.

Общие права и обязанности губернатора сводились к следующему: как глава администрации в губернии (области) блюсти неприкосновенность прав самодержавия, пользы государства, повсеместного исполнения имперских законов, уставов, высочайших повелений, указов правительствующего Сената и предписаний вышестоящего начальства; заботиться о благе жителей всех состояний, охранять общественное спокойствие и безопасность; принимать меры для обеспечения народного здравоохранения, продовольствия; осу-

ществлять высший надзор за оперативным производством правосудия и немедленным исполнением всех законных постановлений и требований.

Следовательно, первейшими и самыми главными задачами для губернаторов Российского государства XIX в. являлись: в первую очередь, защищать и отстаивать интересы государства, а во вторую, заботиться о благосостоянии народа своих областей, уездов, деревень, что не всегда скажешь о сегодняшних «слугах народа» – глав местных администраций субъектов РФ. Что парадоксально, с трибун законодательных собраний на первый взгляд они отстаивают интересы своего региона, т. е. народа, но его социальное положение оставляет желать лучшего. И в то же время сами губернаторы, их высшие чиновники и их родственники пользуются всеми благами, которые только возможны. Но сказанное может быть только тезисом для размышлений о российской действительности. Извечный вопрос – кто виноват? Вернемся всё же к реалиям заявленного предмета.

Более объёмно, но не совсем конструктивно и отчасти расплывчато права и обязанности губернаторам в деле охраны порядка управления, общественного порядка и прав граждан делегировались статьями общеимперского акта – «Сводом губернских учреждений». К нормам, обеспечивавшим порядок управления, следует отнести следующие: 1) своевременно обнародовать законы, манифесты, повеления императора, указы Сената; 2) подвергать наказанию лиц не исполнявших постановления и законы, при этом особенно бдительно наблюдать за правильным производством дел в областном правлении и всех подведомственных местах. 3) при решении особо важных и чрезвычайных дел губернатор имел право созывать под своей эгидой общее присутствие областных учреждений с участием областного прокурора; 4) следить, чтобы все государственные служащие были морально достойны своих занимаемых должностей; 5) глава администрации всеми мерами обязан был не допускать беспорядки со стороны должностных лиц и по каждому факту нарушения совместно с областным правлением принимать решение либо о привлечении виновного к административной ответственности либо о предании его суду. При этом при определении взыскания губернатор должен был, как предписывал имперский акт, руководствоваться «Уложением о наказаниях», а при наложении взысканий за должностные преступления, за вред и убытки, причинённые по вине служащих лиц, руководствоваться имперскими законами о судопроизводстве. В случае необходимости уволить чиновника со службы, губернатор должен был подать на имя вышестоящего начальства представление. Данная, позитивная с нашей точки зрения норма, предупреждала факт необоснованного увольнения; б) как глава администрации, как высший представитель государственной власти и её гарант, губернатор всегда должен был иметь точные сведения о состоянии области, а именно: нуждах населения, естественных ресурсах, почве, полях, лугах, лесах, реках и водах, промышленных и торговых делах, о положении жителей и их налогообложении, о состоя-

нии публичных заведений и народной нравственности, о ценах на рынках и пр. Как нам видится, было бы очень положительно, если бы и на нынешних глав субъектов РФ возложили бы аналогичные конкретные обязанности и разработали более эффективный механизм контроля за их соблюдением.

Анализ полномочий губернатора по охране общественного порядка и прав граждан показывает, что в решении данных задач губернатор выступает, с одной стороны, как должностное лицо, представляющее высшую власть, с другой, как администратор вверенной ему территории.

Естественно, при наличии широких полномочий, предоставленных губернаторам центральными органами, возникла необходимость создания эффективной системы контроля над их деятельностью, разработки механизма ответственности за принятие «вредных» административных решений на местах. Как известно Сенат исполнял роль высшего органа надзора за деятельностью губернаторов.

Существовавший институт фискалов предоставлял в распоряжение Сената помощников по надзору за управлением и за губернским правлением и судом в частности. Соответствующими законодательными актами были установлены: 1) предмет надзора; 2) порядок подачи донесений; 3) временные рамки осуществления контрольных функций. Институт фискалов затем в истории России был заменен гласным прокурорским надзором, который выполнял карательно-предупредительные функции. Кроме того, формами надзора являлись и ревизии губерний не реже двух раз в год.

В связи с вышесказанным может возникнуть вопрос, а могли губернаторы во второй половине XIX в. нести ответственность в случае нарушения закона? Положения «Общего учреждения губернского» включали обстоятельства, при наличии которых губернаторы могли нести юридическую ответственность.

Этими обстоятельствами являлись: 1) неисполнение или неточное исполнение высочайших повелений, указов Сената и предписаний вышестоящего начальства; 2) обнаружение сенаторской ревизией, допущенных по вине губернатора беспорядков и злоупотреблений со стороны самого губернатора; 3) не принятие со стороны губернатора мер пресечения фактов олигархии или, если он сам причастен к взяточничеству; 4) превышение губернаторской власти; 5) неправомерное пользование своим служебным положением; 6) начало, как, впрочем и прекращение губернатором следствия с нарушением закона, связанного с произволом последнего; 7) возложение губернатором на себя неправомерных функций; 8) незаконное вторжение в судебные споры и незаконное влияние на решение судьи; 9) ввод без ведома верховной власти нового административного устройства в городах, а также не установленных законом сборов и податей; 10) совершение нарушений, выявленных в ходе ревизии, а именно при производстве следственных уголовных дел или при проведении дополнительных расследований при непосредственном участии главы администрации; 11) когда в результате стихийных бедствий губернатор не вводил

чрезвычайное положение, не принимал меры и не оказывал помощь бедствующим.

В случае совершения вышеуказанных правонарушений губернаторы могли нести следующие виды юридической ответственности: быть подвергнуты замечаниям, выговорам, разбирательству в судебном порядке с вытекающими последствиями, либо отстранению от должности, но только при доказанности вины с согласия царя по представлению правительствующего Сената, или министерства, или главноуправляющего, или ревизирующего область.

Деятельность нынешнего главы администрации согласно «Положению о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. может быть контролируема. По предметам ведения РФ и субъекта – Председателем Правительства РФ. Законодательный орган субъекта вправе заслушать главу администрации по вопросам исполнения местных законов и бюджета, реализации целевых программ и планов социально-экономического развития соответствующей территории.

В своей деятельности глава администрации должен руководствоваться Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента России, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, уставом и законами субъекта.

Основные полномочия главы администрации по сравнению с полномочиями губернатора Имперской России в определенной степени отличаются. В основном на главу администрации возлагаются представительские и административные (кадровые) задачи.

Опять же социальные обязанности губернатора перед населением законодательные акты точно не конкретизируют. Сегодня глава администрации осуществляет полномочия, установленные федеральным и региональным законодательствами.

Что касается юридической ответственности за недолжное исполнение губернаторами своих обязанностей, то она практически их не затрагивает. Соблюдается «строгий иммунитет» на привлечение их к ответственности. Предусмотренные законодательством превентивные нормы в отношении губернаторов, как равноправных граждан, фактически не применяются, пока они находятся во власти. В худшем случае губернатор переводится на другую работу, а в лучшем уходит в отставку по собственному желанию. Президент РФ в отношении губернатора может выразить вотум недоверия. В СМИ их могут пожуричь за нарушения и недочёты по некоторым видам деятельности.



**Неудовлетворительная оценка деятельности  
главы муниципального образования как основание удаления в отставку:  
проблемы правоприменения**

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) предоставляет возможность представителю муниципального органа муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку.

Одним из оснований удаления является неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом, данная два раза подряд.

Институт ежегодных отчетов главы муниципального образования был введен Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ,<sup>2</sup> внесшим изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ. Так, в настоящее время в соответствии с ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования представляет представителю муниципального органа муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. В свою очередь, на основании ч. 11.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования. До введения указанных положений в федеральное законодательство действовала только общая норма о подконтрольности и подотчетности главы муниципального образования населению и представителю муниципального органа. Таким образом, для аргументированного применения рассматриваемого основания общие положения, касающиеся представления главой муниципального образования своих отчетов, следует включать в устав муниципального образования. Процедурные вопросы (например, дата ежегодного отчета, порядок его проведения), а также те вопросы, которые ставятся представительным органом перед главой муниципального образования при подготовке ежегодного отчета, могут быть урегулированы решениями представительного органа муниципального образования.<sup>3</sup> Необходимо отметить, что указанное основание удаления в отставку применимо исключительно к главе муниципального образования, исполняющему полномочия главы местной администрации.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2011, № 1. – Ст. 54.

<sup>2</sup> СЗ РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2280.

<sup>3</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru>.

Обязательным условием данного основания удаления является принятие документально зафиксированного решения Совета депутатов о неудовлетворительной оценке деятельности главы муниципального образования в течение двух лет подряд по итогам каждого года.

При этом с позиции суда рассматриваемое основание удаления предполагает, что первая неудовлетворительная оценка по итогам работы за первый год является своего рода предупреждением о возможных неблагоприятных последствиях в виде удаления в отставку, если деятельность главы и положение дел не изменятся в лучшую сторону в следующем году.<sup>1</sup>

Следовательно, недопустимо удалять главу в отставку по итогам неудовлетворительной оценки его деятельности, данной не по результатам ежегодного отчета, а в текущем году одновременно за два года подряд.

Важно учитывать, что непринятие отчета главы перед Советом депутатов не является неудовлетворительной оценкой. Для реализации данной процедуры необходимо после заслушивания отчета поставить на обсуждение депутатов вопрос о принятии соответствующего решения, провести по нему голосование и вынести решение о неудовлетворительной оценке деятельности главы, зафиксировав все моменты в протоколе заседания представительного органа.

Так, 1 июня 2009 г. Собранием депутатов Озерского городского округа Челябинской области было принято решение об удалении в отставку главы городского округа, в связи с неудовлетворительной оценкой деятельности главы муниципального образования, данная два раза подряд, а именно за 2007 и 2008 годы. Вместе с тем, указанное решение представительного органа было признано незаконным и отменено по следующим обстоятельствам.

Действующим законодательством и уставом Озерского городского округа повторное рассмотрение ежегодного отчета о деятельности главы округа и возглавляемой им администрации не предусмотрено. Однако депутаты данного муниципального образования 13 мая 2009 г. повторно поставили на обсуждение вопрос об оценке деятельности главы Озерского городского округа за 2007 г. Как следует из материалов дела, 13 мая 2009 г. отчет главы Озерского городского округа за 2007 г. на Собрании депутатов не обсуждался, после вынесения на повестку вопроса «Об отчете главы Озерского городского округа о его деятельности и деятельности возглавляемой им администрации в 2007 г.», был оглашен проект решения «О даче неудовлетворительной оценки деятельности главы Озерского городского округа по результатам отчета за 2007 г.» и проведено голосование по проекту решение. Кроме того, из содержания решений представительного органа следует, что оценка деятельности возглавляемой главой Озерского округа администрации Озерского городского округа за 2007 и 2008 гг. Собранием депутатов не была дана вообще.

---

<sup>1</sup> *Определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 21.07.2009 г. по делу № 33-5618/2009.*

Учитывая изложенное, суд пришел к выводу, что установленных законом оснований удаления главы Озерского городского округа в отставку не имелось, поскольку представительным органом муниципального образования не была дана дважды подряд неудовлетворительная оценка деятельности главы данного муниципального образования и возглавляемой им администрации.<sup>1</sup>

Определением кассационной инстанции указанное решение суда было оставлено без изменения.<sup>2</sup>

Проблемой применения рассматриваемого основания является отсутствие законодательно установленных критериев, на основании которых можно сделать вывод о неудовлетворительной оценке деятельности главы муниципального образования. При этом оценка деятельности главы муниципального образования на основе внутренних убеждений депутатов представительного органа, без учета каких-либо установленных критериев оценки, определяется судом как оценка, данная в нарушение требований законодательства.<sup>3</sup>

Для решения данной проблемы представляется возможным руководствоваться ст. 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ и Указом Президента РФ от 24 августа 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».<sup>4</sup>

Вместе с тем, в целях недопущения неоднозначного толкования анализируемого основания удаления главы муниципального образования в отставку, представляется целесообразным законодательно на федеральном либо муниципальном уровне установить критерии оценки и набор показателей неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования. В противном случае создаются условия для злоупотреблений со стороны представительного органа при принятии необоснованных решений об удалении главы муниципального образования в отставку.

*Ульяненок И.И.  
Российская правовая академия  
Министерства Юстиции Российской Федерации*

### **К вопросу о понятиях «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти**

Конституцией РФ регламентировано, что установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их

<sup>1</sup> Решение Озерского городского суда Челябинской области от 16.06.2009 г. по гражданскому делу № 2-822/09.

<sup>2</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 21.07.2009 г. по делу № 33-5618/2009.

<sup>3</sup> Решение Можайского городского суда Московской области от 6.12.2010 г. по гражданскому делу № 2-1475/10.

<sup>4</sup> СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003; 2010. – № 20. – Ст. 2432.

организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти находится в ведении РФ. Положением ч. 1 ст. 76 Конституции РФ закреплено, что по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

В Постановлении Конституционного суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П «По делу о проверке ст. 71 п. «г», ст. 76 ч. 1 и ст. 112 ч. 1 Конституции Российской Федерации» отмечено, что само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению РФ не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Конституционный суд РФ постановил, что по вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Мы полагаем, что существующая ситуация неприемлема к регулированию подобных вопросов, принимая во внимание, что регулирование системы органов судебной власти в России осуществляется федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

Административное законодательство (советского и постсоветского периодов) не дает четкого определения понятий «система» и «структура». Действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти, определяется Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Указом Президента от 12.05.2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». В настоящее время установлена трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти и состоит из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

В действующем законодательстве РФ, регламентирующем формирование и деятельность органов исполнительной власти, а также в концепциях административной реформы достаточно часто употребляются понятия «система» и «структура», однако содержание этих понятий остается без нормативной регламентации. Нельзя не отметить, что понятия «система» и «структура», закрепляемые в юридических нормах, становятся обязательными для практического применения и как следствие неопределенность в данных понятиях недопустима.

В Постановлении от 27.01.1999 г. № 2-П Конституционный суд РФ отметил, что структура федеральных органов исполнительной власти предопределяется задачами и полномочиями Правительства РФ по осуществлению исполнительной власти, закрепленными в ст. 114 Конституции РФ и конкретизированные в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федера-

ции». Для реализации этих полномочий создаются также другие федеральные органы, образующие в своей совокупности вместе с Правительством РФ структуру органов исполнительной власти.

В доктринальной литературе неоднократно обращалось внимание, на необходимость принятия федерального закона об органах исполнительной власти, который должен регламентировать принципы и порядок формирования системы этих органов, подчиненность, наименования, порядок взаимодействия между собой и другими ветвями власти, с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными и иными объединениями.

Обратившись к толковому словарю В.И. Даля термин «система» (от греческого *systema*) трактуется, как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего – либо, в последовательном связном порядке». В другом толковом словаре термин «система» понимается, как форма организации чего – либо, совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое. В.С. Пронина считает, что «в широком смысле – это порядок, планомерность, правильность в расположении частей, связанное целое, которое отражает и определенные требования дисциплинарного характера».

Как отмечает Ю.Н. Стариков Конституция РФ, закрепляя единую систему органов исполнительной власти в РФ, не дает их полного перечня; неясны конституционные термины «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, отсутствует четкая научная классификация субъектов, нет законов о федеральных органах исполнительной власти.

Система федеральных органов исполнительной власти имеет и свою структуру. Так Д.Н. Бахрах под структурой понимал «строение и внутреннюю форму организации системы, выступающей как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами». В ней он выделял «два компонента – строение, совокупность элементов и систему отношений между ними».

То есть применительно к федеральным органам исполнительной власти «система» более широкое понятие, нежели «структура». Структура – это «несущая» конструкция, «скелет», от правильного построения которого во многом зависит эффективность деятельности органов, и под определением «структура органов исполнительной власти» логично понимать внутреннее подразделение органов и распределение функций между его отдельными составляющими (отделения, департаменты, инспекции).

От уяснения сущности понятий – «система» и «структура», во многом зависит эффективность мер по рационализации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В условиях завершения проводимой в стране административной реформы разграничение и нормативное закрепление понятий «система» и «структура» применительно к органам исполнительной власти приобретет существенную актуальность. Таким образом, отпадают все

сомнения в необходимости принятия федерального закона об органах исполнительной власти, на основании которого будут формироваться и органы исполнительной власти субъектов РФ, что как следствие приведет к более эффективной реализации функций возложенных на органы исполнительной власти.

*Усманова Л.М.*

*Уфимский юридический институт МВД России*

### **Правовой мониторинг конституционно-правовых норм как способ совершенствования законодательства и правоприменения**

Научное сообщество будоражат споры об определении степени ценности Конституции РФ для российского общества и государства, а также перспектив ее дальнейшего существования в неизменном виде. Эти вопросы, конечно же, непростые, и ответы на них едва ли будут однозначными. При таких обстоятельствах немалую сложность представляет задача поиска истины – какие из высказанных суждений и оценок являются объективными, адекватными? На каких из них строить стратегию дальнейшего конституционного развития страны? Пришло ли время вносить поправки в Конституцию или ставить вопрос о ее пересмотре? По справедливому замечанию Н.Н.Черногора «инструментом», позволяющим решить эту задачу, является мониторинг Конституции – специфический вид государственной деятельности, который, по мнению автора, может сыграть существенную роль в деле обеспечения реальности, стабильности Основного Закона государства и его правовой охраны.<sup>1</sup>

На протяжении более чем пяти лет в России идет процесс становления и институализации нового вида юридической деятельности – правового мониторинга как обязательной функции органов государственной власти. Этот процесс стимулирует развитие в юридической науке нового направления, которое призвано обеспечивать практику необходимыми знаниями и рекомендациями по организации и проведению правового мониторинга.

Весьма неоднозначно правоведы подходят к формулировке данного понятия. Рядом ученых предложены термины «правовой мониторинг», «мониторинг закона», «мониторинг правового пространства», «мониторинг нормативных актов», «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового поля».<sup>2</sup> Однако при всем многообразии терминов сущность такого мониторинга видится учеными и практиками в

<sup>1</sup> Черногор Н.Н. *Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. – 2008. – № 11. – С. 49–52.*

<sup>2</sup> Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 08.06.2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе» // *Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2009. – № 4. См.: Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 83–84.*

целом одинаково: оценка качества нормативно-правовой основы регулирования общественных отношений и ее практической реализации в ходе правоприменительной деятельности с целью установления соотношения заложенных целей правового регулирования и достигнутых результатов. Оптимальным представляется определение Н.Н.Черногора, который раскрывает правовой мониторинг как методически обоснованную комплексную систематическую деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности.<sup>1</sup>

В формировании научных основ правового мониторинга принимает активное участие Совет Федерации Федерального Собрания РФ, который совместно с научными, общественными и иными организациями проводит систематическую комплексную работу по созданию системы правового мониторинга в стране. Также немаловажную роль в становлении изучаемого явления играет Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, сотрудниками которого подготовлена методика его организации и проведения,<sup>2</sup> успешно применяемая в системе органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, а также разработана концепция правового мониторинга.<sup>3</sup> Данная концепция воспринята Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Она нашла отражение в ежегодных докладах Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», а также в итоговых документах конференций, посвященных правовому мониторингу, проводимых верхней палатой российского парламента в течение последних нескольких лет.

Указанная концепция, тем не менее, не рассматривает Конституцию РФ как объект правового мониторинга. Исключение Конституции из числа объектов правового мониторинга было методологической ошибкой. Так как Конституция – Основной Закон государства, то ее нормы обладают наивысшей юридической силой и действуют непосредственно. Она закладывает основу правовой системы государства, то есть является базой действующих и принимаемых нормативно-правовых актов, которые в свою очередь входят в список объектов правового мониторинга. К числу последних авторы концепции правового мониторинга относят: 1) результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной; 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия,

<sup>1</sup> *Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под. ред. Н.Н.Черногора. – М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. – С. 32.*

<sup>2</sup> *Аналитический доклад «Правовой мониторинг: концепция и механизм проведения»(подготовлен сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ). – 2006.*

<sup>3</sup> *Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. – 2006. – № 10; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5.*

реализации, целью которой является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы выработки, принятия и реализации государственно-политических решений и в конечном счете – обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина.<sup>1</sup> Что касается конституционных принципов и норм, которые легли в основу вышеизложенных нормативно-правовых актов, то оценке они не подвергаются, их непосредственная реализация не отслеживается и эффективность не определяется. С течением времени в ходе апробации тех или иных научных решений, внедрения в практику теоретических моделей становятся видны и понятны просчеты, допущенные при принятии этих решений и создании соответствующих моделей. Сейчас настал момент, когда приходит осознание того, что исключение Конституции из числа объектов правового мониторинга губительно влияет на систему права в целом.

Становление мониторинга Конституции – процесс трудоемкий. Задачей первостепенной важности для достижения указанной цели является разработка методологии мониторинга Конституции, определения критериев и показателей оценки эффективности ее норм, механизма корреляции результатов мониторинга конституции с результатами других видов мониторинга (экологического, финансового и т. п.), установление существующих в этом связей и закономерностей. Для становления мониторинга Конституции потребуются официальное признание данного вида деятельности как функции государства, его закрепление в законодательстве. Мониторинг Конституции должен стать неотъемлемым элементом законотворчества и правоприменительной практики. Возможно, потребуется выход на принятие государственной программы по созданию системы мониторинга Конституции.<sup>2</sup> Предпринимать указанные меры необходимо уже сейчас, если в ближайшем будущем мы хотим видеть Россию сильным, конкурентоспособным государством. Что невозможно без качественной правовой системы, которая, как уже справедливо было отмечено, базируется на Основном законе государства.

*Файзуллин А.Р.  
Институт права БашГУ*

### ***Специально-юридические гарантии прав местного самоуправления***

В ст. 12 Гражданского кодекса РФ дается перечень способов защиты прав. Все эти способы активно используются. Наиболее значимыми и эффективными способами судебной защиты являются:<sup>3</sup> оспаривание гражданами реше-

<sup>1</sup> Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Указ. соч. – С. 30.

<sup>2</sup> Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. – № 11. – С. 49–52.

<sup>3</sup> Защита прав местного самоуправления судам и общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М.Жуйкова.



ний и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на местное самоуправление; оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти; разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

Следует особо подчеркнуть, что правом на судебную защиту обладают не только органы местного самоуправления, но и граждане, проживающие на территории муниципального образования. Значительное место среди судебных решений занимают решения Конституционного Суда РФ. Вместе с тем, ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не называют муниципальные образования, органы местного самоуправления, их должностных лиц в качестве соответствующих субъектов обращения в Конституционный Суд РФ. Из определения Конституционного Суда РФ вытекает, что органы местного самоуправления... являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция РФ (ст. 15 ч. 2) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права.<sup>1</sup> Как отмечает Т.Г.Морщакова в дальнейшем эта позиция получила развитие в постановлении Конституционного Суда РФ, которым было дано достаточно широкое истолкование правомочий органов местного самоуправления в качестве субъектов обращения о проверке конституционности законов, применением которых в конкретном деле затрагиваются конституционные права на местное самоуправление.<sup>2</sup>

Из постановления Конституционного Суда РФ. В процедуре конституционного судопроизводства в соответствии со ст. 125 ч. 4 Конституции РФ в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов РФ), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объеди-

---

<sup>1</sup> *Определение Конституционного Суда РФ от 19.03.1997 г. № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».*

<sup>2</sup> *Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т.Г.Морщаковой.*

нений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления.<sup>1</sup>

При этом было признано, что право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве может быть использовано органами местного самоуправления, а также самими избирателями. Обращение в Конституционный Суд РФ органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляется в целом по той же процедуре, что и обращения граждан. Однако необходимо разъяснить некоторые условия обращения:<sup>2</sup> 1) Обращение органов или должностных лиц местного самоуправления в Конституционный Суд РФ возможно только при наличии предшествующего решения суда, причем стороной в этом деле должен быть обязательно этот орган (это лицо); 2) Право этого органа обращаться в суды от имени муниципального образования должно быть указано в уставе муниципального образования; 3) Предметом оспаривания в Конституционном Суде РФ органом местного самоуправления от имени муниципального образования может быть акт, нарушающий права муниципального образования.

На практике чаще всего обращаются не в Конституционный Суд РФ, а в суды общей юрисдикции. Причем правом на судебную защиту воспользуются все более активно как органы местного самоуправления, так и граждане.

Большинство споров касаются вопросов организации деятельности местного самоуправления, а также установления системы налогообложения, территориальных принципов организации местного самоуправления и расходования бюджетных средств муниципальными образованиями.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2.04.2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском округе" в связи с жалобами заявителей А. Г.Злобина и Ю.А.Хнае-ва» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. – № 3.

<sup>2</sup> Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т.Г.Морщаковой.

*Файзуллин Г.Г. к.ю.н., доцент  
Институт по проблемам экологии и недропользования  
при академии наук Республики Татарстан  
Саттаров Э. И.  
Институт экономики и управления  
Уфимского государственного авиационного технического университета*

## **Защита прав человека и гражданина как одна из основ жизнедеятельности государства**

Выдвижение проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина на первоочередный план государства – свидетельство огромных преобразований во всех сферах жизнедеятельности общества: социальной, экономической, духовной и политической. Первоначально развитие института прав человека осуществлялось исключительно внутригосударственным правом. В настоящее время положение кардинальным образом изменилось: права человека регулируются как внутренним, так и международным правом.

Национальный механизм защиты прав человека составляют законодательная база, правовой порядок, а также система государственных и негосударственных органов и учреждений, практически осуществляющих влияние на состояние и соблюдение прав человека, защиту и восстановление нарушенных законных прав и свобод человека и гражданина. В то же время, на функционирование национального механизма оказывает влияние объективный процесс глобализации прав человека. Этому способствует множество факторов, но главными из них является осознание того, что соблюдение прав и свобод человека и гражданина в современном мире не может считаться внутренним делом отдельного государства, а также признание правомерности «вмешательства» наднациональных, континентальных органов в проблемы беженцев, непродуманных действий правительств и т. п.<sup>3</sup>

Как приоритетное направление в развитии некоммерческих организаций в области защиты прав человека и гражданина Президент РФ Д.А.Медведев отметил: «Задачей государства считаю создание условий для развития гражданского общества. Люди, равнодушные к тому, что происходит вокруг, должны иметь все возможности для реализации своих благородных устремлений».<sup>4</sup>

В механизме защиты прав человека особое место занимает деятельность судов. Статья 63 Конституции РФ провозглашает: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»; Всеобщая Декларация прав человека в ст. 8 регулирует то, что можно назвать правом на правосудие, она гласит: «Каждый

---

<sup>3</sup> Утяшев М.М., Утяшева Л.М. *Права человека в современной России*. – Уфа: Полиграфкомбинат, 2003. – С. 333.

<sup>4</sup> *Послание Президента Федеральному Собранию от 30.11.2010 г. [Электронный ресурс]*. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/9637>.

человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, представленных ему конституцией или законом».

Исторический опыт свидетельствует, что судебное разбирательство, облеченное в детально урегулированную процессуальную форму – наилучший способ разрешения споров, установления истины, отыскания правды. Но применение этого способа возможно лишь тогда, когда суду обеспечена реальная независимость, когда он принимает решения только на основе рассмотренных доказательств, по убеждению, по совести и полностью огражден от всякого давления извне, особенно со стороны властных структур. В таких условиях суд становится надежным гарантом прав и свобод личности в конфликтных отношениях, возникающих между гражданином и государством.<sup>1</sup>

Следует отметить, что в начале 90-х годов в РФ кроме действовавшего союзного Закона 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» был дополнительно принят ряд законов, в соответствии с которыми на суды возлагалось разрешение ряда дел по спорам между гражданином и органом исполнительной власти в сфере налоговых, жилищных, земельных и других правоотношений. Так, например, в соответствии с Законом «О крестьянском хозяйстве» рассмотрение всех споров граждан с администрацией о праве на организацию крестьянского хозяйства, об отказе в предоставлении земельного участка возлагается на судебные органы. Возможность обжалования коллективных и единоличных решений органов исполнительной власти предусматривается также в Законе «Об охране окружающей среды», «О земельной реформе», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и рядом других отраслевых законов.<sup>2</sup>

Сегодня правосудие в РФ строится на принципах, отражающих сущность и задачи демократического правового государства, закрепленных в Конституции РФ (глава 7) и в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».<sup>3</sup>

В условиях становления информационного общества все большее значение приобретает Интернет, как особая информационная площадка для выявления нарушений в области защиты прав граждан, как со стороны органов государственной власти, так и со стороны коммерческих структур. Прежде всего, это блоги первых лиц федеральных органов власти.

В настоящее время широкое распространение получили рейдерские захваты, преднамеренные банкротства, порой достаточно стабильно работающих хозяйственных субъектов, а это прямым образом отражается на защищенности

1 Лукашева Е.А. *Права человека*. – М.: Норма, 2001. – С. 310.

2 Хаманев Н.Ю. *Постатейный комментарий к Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»*. СПС-Гарант.

3 *Российская газета* от 6.01.1997 г. и 9.07.003 г.

прав граждан и их благополучии.<sup>1</sup> Наиболее эффективным средством правовой оценки и вытекающих из нее санкций является применение ст. 169 ГК РФ с целью признания подобных противоправных сделок – недействительными. Но этого недостаточно, признают ряд исследователей. Чтобы минимизировать масштабные корпоративные захваты (рейдерство), наносящие колоссальный ущерб экономике страны и ее гражданам, целесообразно введение уголовной ответственности за незаконные корпоративные захваты. В этих целях предлагается сформулировать ст. 159.1 УК РФ, предполагающую жесткие санкции.

Арбитражно-судебная защита прав и интересов субъектов аграрного предпринимательства (это, прежде всего, граждане своей страны) в основном осуществляется следующими способами: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права и пресечение действий, нарушающих права (особенно часто этот способ используется для защиты имущественных прав на землю); признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; возмещение убытков; взыскание неустойки; прекращение или изменение правоотношений. К сожалению, в настоящее время из-за отсутствия указанной выше ст. 159.1 в УК РФ огромное количество дел по корпоративным спорам не находят соответствующего разрешения и не позволяют реализовать на должном уровне ФЗ «О противодействии коррупции».

Существует проблема в деятельности арбитражных судов РФ, которая связана с огромной нагрузкой судей, возникшей за счет налоговых исков, а также возрастания количества дел, связанных с государственным регулированием тарифов на электрическую и тепловую энергию. Решение которой, видится в том, что необходимо до основной процедуры судебного разбирательства проводить предварительное, доарбитражное урегулирование споров с помощью суда, с тем, чтобы не доводить некоторые дела до рассмотрения в судебном заседании. Суд бы мог выполнять роль посредника и помогать достичь сторонам мирового соглашения. То есть необходимо внедрение примирительных процедур, как например, в Соединенных штатах Америки, где существует множество специализированных компаний по досудебному урегулированию споров, существуют специальные судьи-медиаторы.

Медиация – это давно известный исторически сложившийся метод, при котором стороны управляют и владеют как самим процессом, так и его результатом – соглашением, и ничего не решается без согласия сторон. Медиация нацелена на удовлетворение интересов каждой из сторон и обычно приводит к ситуации обоюдного выигрыша как для каждой из сторон, так и для общества в целом. При вынесении постановления судьи, по крайней мере, одна сторона будет чувствовать, что ее права ущемлены. В этом случае конфликт может не только продолжаться, но даже расширяться – ведь теперь личность находится

---

<sup>1</sup> Файзуллин Г.Г. Государственное и муниципальное управление сельским хозяйством в РФ: теоретические правовые проблемы и пути их решения: Монография. – Уфа: РИО БашГУ, 2010.

в конфликте не только с другой личностью, но и с судом и обществом в целом. Медиация предлагает достичь лучших результатов.

В развитых странах предприниматели все больше предпочитают разрешать споры в торговых (коммерческих) судах, не входящих в государственную судебную систему, т. е. по сути, являющихся третейскими судами. В США около 80 % всех экономических споров рассматривается судами, действующими по принципу третейского разбирательства. В европейских странах данная форма также имеет широкое распространение.<sup>1</sup> В США данные суды носят название «мини-суды». Мини-суд – это такой метод разрешения спора, в котором руководители высшего звена управления каждой стороны встречаются в присутствии нейтрального консультанта, заслушивают выступления представителей сторон по обстоятельствам дела и пытаются достичь соглашения по спору. Положения о мини-судах были разработаны Американской арбитражной ассоциацией, чтобы способствовать использованию их в коммерческих спорах. Любое из положений может быть изменено по соглашению сторон.<sup>2</sup>

В соответствии с Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, местного самоуправления. Слова об обязанности защищать Конституцию, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу есть в тексте присяги Президента, которую он приносит народу при вступлении в должность.<sup>3</sup>

*Файзуллина Е.Р.  
Институт права БашГУ*

## **К вопросу о самостоятельности муниципально-правовой ответственности**

Многие специалисты муниципального права отмечают в юридической литературе, что обеспечение ответственности в муниципальном праве является одним из важнейших условий эффективного функционирования муниципально-правового регулирования. Говоря об ответственности в муниципальном праве, необходимо признать, что это, прежде всего, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию своих полномочий вытекает из положений Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., закрепившей в ст. 3 норму о непосредственной ответственности субъектов муниципальной власти за решение в интересах местного населения переданных в их ведение публичных дел.

<sup>1</sup> Суханов Е.А. Третейский суд при торгово-промышленной палате России // Закон. – 1996. – № 7. – С. 35.

<sup>2</sup> Альтернативное разрешение гражданско-правовых споров в США / Носырева Е.И. – Изд-во Воронежского государственного университета, 1999. – С. 213–219.

<sup>3</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://state.kremlin.ru/president/human\\_rights](http://state.kremlin.ru/president/human_rights).

На уровне национального законодательства РФ об ответственности указанных субъектов говорится в основополагающем нормативном акте, содержащем муниципальные правовые нормы – в Федеральном законе № 131-ФЗ 2003 г. (далее Закон 2003 г.) Исходя из содержания указанного закона, можно определить ответственность в муниципальном праве как неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.

Данный закон, исходя из субъектов, перед которыми ответственны муниципальные органы и должностные лица, выделяет следующие формы их юридической ответственности. Так, органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед: а) населением муниципального образования; б) физическими и юридическими лицами; в) государством.

Н.Н.Черногор отмечает, что субъектом, уполномоченным применять соответствующие санкции к органам и должностным лицам местного самоуправления, является не население и не юридические и физические лица, а государство в лице его органов.<sup>1</sup> Поэтому кажется целесообразным подразделять ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления не в зависимости от субъекта ответственности, а в зависимости от охраняемого интереса. Многие авторы в своих работах отмечают, что в современной системе местного самоуправления используются разнообразные виды юридической ответственности, урегулированные нормами различных отраслей права: конституционно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, административно-правовая, дисциплинарная, финансово-правовая... Наряду с данной классификацией видов юридической ответственности, основанием которой является ее отраслевая принадлежность, имеет место и собственно муниципальная ответственность.

Кокотов А.Н. и Соломаткин А.С., считают, что муниципальная ответственность является видом конституционно-правовой ответственности. В то же время, в современной литературе высказываются предложения о выделении муниципально-правовой ответственности как разновидности муниципально-правовой ответственности и самостоятельного вида юридической ответственности. Представляется, что говорить о самостоятельности муниципально-правовой ответственности невозможно, так как муниципальное право еще не сложилось в обособленную отрасль права.<sup>2</sup>

Рассуждая о разграничении конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности, нужно руководствоваться таким критерием, как инстанция ответственности, т. е. та сторона правоотношения, которая применяет меры воздействия к правонарушителю. Соответственно, ответственность

---

<sup>1</sup> Черногор Н.Н. *Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке // Государство и право. 2007. – № 11. – С. 44.*

<sup>2</sup> Кондрашев А.А. *Конституционно-правовая ответственность в РФ: теория и практика. – М.: Юрисъ, 2006. – С. 269.*

органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством и его органами относится к конституционно-правовой, а перед населением – к муниципально-правовой. На наш взгляд о самостоятельности муниципально-правовой ответственности можно утверждать, потому что она имеет особенности муниципальных правонарушений, процедуры ее реализации. Основанием муниципально-правовой ответственности является нарушение норм устава, иных локальных нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, а так же актов, принятых населением на местном референдуме.

Чтобы с уверенностью говорить о самостоятельности муниципально-правовой ответственности, нужно доказать что муниципальное право является самостоятельной отраслью права. Следует согласиться с мнением Г.Н.Чеботарева, который утверждает, что муниципальное право обладает всеми признаками комплексной отрасли права. Оно характеризуется и муниципальными правоотношениями, и своими методами, и муниципальными нормами, формирующейся муниципально-правовой ответственностью.<sup>1</sup> Так же муниципальное право обладает присущим только ему предметом, это комплексные общественные отношения самых разных сфер – управленческие, организационные, имущественные, налоговые, финансовые и др., складывающиеся в ходе осуществления местного самоуправления.

Главное затруднение в том, что в основном законе данной отрасли – Законе 2003 г. отсутствует даже такое понятие, как «муниципально-правовая ответственность». Но, в то же время, в юридической науке постепенно создается концепция муниципально-правовой ответственности. В свое время и конституционно-правовая ответственность развивалась подобным образом. Не смотря на это, сегодня она является самостоятельным видом юридической ответственности. Таким образом, скажу, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципальном праве определяется, как неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций.

*Фаритов Р.Ф.  
Институт права БашГУ*

### **О некоторых вопросах формирования местного бюджета**

Одной из основных частей налоговых поступлений в местный бюджет являются нормативные отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований. Вместе с тем, закрепленные за муниципальными образованиями данные налоговые доходы не связаны с

---

<sup>1</sup> *Муниципальное право России: Учеб. / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М.: Юрист, 2006. – С. 198.*



производственной деятельностью предприятий и организаций, находящихся на территории муниципального образования, что исключает прямую заинтересованность органов местного самоуправления в развитии финансовой самостоятельности муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы. В мировой практике, в контексте федерализма и существования местного самоуправления, известны три принципиальных подхода к решению проблемы разделения налогов: 1) закрепление налогов за определенным уровнем власти и разграничение полномочий по взиманию налогов (сочетание кумулятивного и фиксированного методов); 2) совместное использование базы налогообложения; 3) долевое распределение доходов от поступления (нормативный подход).

Разграничение налогов и налоговых полномочий. Суть данного подхода заключается в том, что каждый уровень власти в государстве получает полное право и несет всю ответственность за установление и сбор собственных налогов. Тем самым в стране появляется несколько независимых уровней налогов, например, федеральные и субъектов федерации. При этом налогоплательщики перечисляют в бюджет только предназначенные для соответствующего уровня бюджетной системы виды налогов. При таком подходе самостоятельно вводимые каждым уровнем власти налоги взимаются только в пределах определенной территории и должны поступать в бюджет соответствующего уровня. Тот или иной уровень власти при этом получает исключительные права на взимание и использование этих налогов, а также установление ставок и определение базы налогообложения. Типично местными налогами во многих государствах с учетом теоретических представлений о распределении налогов между уровнями бюджетной системы (принцип мобильности налоговой базы, соответствие налогов функциям органов публичной власти и др.) являются налоги на недвижимость, землю, сборы и платежи за услуги, предоставляемые бюджетными учреждениями.

Совместное использование базы налогообложения. В основе данного подхода лежит соединение в рамках определенного вида общегосударственного налога нескольких ставок, устанавливаемых властями различного уровня самостоятельно. Это означает, что налогоплательщики обязаны уплачивать один и тот же вид налога одновременно в разные бюджеты по разным ставкам. При этом размеры поступлений определяются контингентами указанных налогов по определенной территории (в границе всей страны, в границах субъектов и т. д.), исходя из ставок налогообложения, введенных соответствующими органами власти. Этот механизм состоит, по сути, в том, что региональным и местным органам власти предоставляется право взимать с налогоплательщиков в дополнение к общегосударственным одноименные налоги, размеры которых ограничиваются, как правило, некоторым пределом. Такая система региональных «надбавок к налогам», взимаемым с использованием базы общегосударственного налогообложения, отличается простотой и функциониру-

ет эффективнее, если применяется согласованное определение базы налогообложения для органов власти всех уровней. Преимуществом данного способа является то, что при сборе дополнительных налогов региональные органы власти могут воспользоваться отлаженным административным механизмом федерального правительства.

В целях формирования модели налогового регулирования межбюджетных отношений, обеспечивающей в той или иной степени сбалансированные бюджеты регионов и муниципальных образований, государства используют один или сочетание указанных регулирующих механизмов. Например, все 50 штатов США обладают широкими бюджетно-налоговыми полномочиями. Они имеют право вводить такие же прямые налоги, которые существуют на федеральном уровне, определять ставки и базу налогообложения. В отличие от России и ряда европейских государств, местные налоги в США играют самостоятельную роль, являются основой доходной части местных бюджетов (около 61% всех доходов). Без учета финансовой помощи доходы местных бюджетов в структуре государственных доходов составляют 19,4%, доходы штатов – 32,1 %. В Германии не допускается параллельное взимание одинаковых налогов на уровне земель и общин, то есть на региональном и местном уровнях. К налогам общин относятся местные налоги на потребление и расходы (налог на напитки в розлив, на развлечения, охоту и рыбную ловлю, на собак), налог на открытие питейных заведений, гостиниц, поземельный и промысловый налоги и другие. Около 80% доходов общин приходится на поступления от налогов, что свидетельствует в пользу соблюдения в системе налогового регулирования принципа налогового суверенитета. В российской модели бюджетного федерализма применяется сочетание кумулятивного и фиксированного методов, а также нормативный метод, в результате чего формируется совокупность полномочий органов местного самоуправления в сфере налогообложения.

Несмотря на то, что многие федеративные зарубежные государства, также как и Россия, поддерживают достаточно высокий уровень централизации доходов в бюджетной системе, ограниченная налоговая компетенция нижестоящих уровней власти не способствует созданию финансовой основы для осуществления функций, закрепленных за органами местного самоуправления. Должно более обоснованно определить для каждого типа муниципального образования налоговые доходы, по которым органы местного самоуправления имеют возможность экономически воздействовать на величину налоговой базы. Например, целесообразно повысить норматив по сельскохозяйственному налогу до 80% (одновременно снизив этот норматив для городских округов до 30%), поскольку именно они в наибольшей степени способны влиять на развитие данной отрасли и, следовательно, на увеличение налоговой базы и суммы налоговых платежей.

## **Проблемы правового регулирования деятельности депутата представительного органа муниципального образования в избирательном округе**

Депутат представительного органа муниципального образования – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.<sup>1</sup> В своей совокупности депутаты представляют представительный орган соответствующего муниципального образования, и участвует в работе, которую при непосредственном осуществлении народовластия выполняло бы само население. Сами депутаты являются звеном непосредственной, живой связи между представительным органом и каждодневными заботами членов местного сообщества. Качество этой связи проявляется, прежде всего, в такой форме деятельности депутата как деятельность в избирательном округе. Данная деятельность представляет собой связь депутата с населением, которая необходима для того, чтобы избранные народом были знакомы с общим состоянием (экономическим, социальным и др.) территории своего округа, а также с условиями труда и быта избирателей.

Важность деятельности депутата представительного органа местного самоуправления понятна, но как же она закреплена в законе? В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» ст. 40 посвящена статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Но, увы, как и в этой статье, так и во всем законе нет упоминания о деятельности депутата в избирательном округе. Такая же ситуация и с региональными законами о местном самоуправлении. До вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ деятельность депутатов в избирательном округе регулировалась законами субъектов РФ о статусе депутата представительного органа местного самоуправления. Но со вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ эти региональные законы утратили силу и перестали действовать. Несмотря на это они сыграли свою организующую роль и все еще представляют интерес для науки муниципального права.

Проанализировав региональные законы о статусе депутата представительного органа местного самоуправления можно сделать вывод, что деятельность депутата в избирательном округе представляет собой совокупность следующих элементов: 1) рассмотрение депутатом предложений, заявлений и жалоб граждан. Депутат способствует решению вопросов в пределах своих

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2010 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

полномочий. Депутат при этом не сможет привлечь кого-либо к юридической ответственности, однако может обратиться в соответствующие инстанции с требованием устранения нарушения и наказания виновных лиц. В случае если рассмотрение конкретного обращения не входит в компетенцию депутата, последний в доступной форме информирует граждан об органах и должностных лицах, рассматривающих обращения граждан, об их компетенции и порядке работы.<sup>1</sup> 2) отчет депутата перед избирателями. «Депутат представительного органа местного самоуправления обязан не реже одного раза в год отчитываться перед избирателями округа о своей работе, о ходе выполнения предвыборной программы».<sup>2</sup> 3) выполнение наказов избирателей. Избиратели могут давать наказания депутату.<sup>3</sup> Наказами депутату являются поручения, принятые кандидатом в депутаты представительного органа местного самоуправления при встречах на собраниях избирателей округа и утвержденные на сессии соответствующего представительного органа местного самоуправления.<sup>4</sup>

Малопонятно, почему все эти неотъемлемые и существенные части депутатской деятельности остались за пределами правового регулирования. Деятельность депутата в избирательном округе продолжается, но закон об этом молчит. Необходимость законодательного регулирования данной деятельности очевидна. Это возможно сделать двумя способами. Первый способ – это внесение соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Более удобным представляется второй способ – принятие отдельного закона на федеральном уровне «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления», который бы полнее раскрывал бы статус депутата в целом, а также регулировал бы деятельность депутата в избирательном округе. В целях осуществления полномочий депутата в избирательном округе следует законодательно закрепить следующий перечень прав: участвовать в организации и контроле исполнения нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправления; осуществлять контроль за рассмотрением направленных им обращений, заявлений и жалоб в государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, принимать личное участие в их рассмотрении; проводить собрания или конференции избирателей округа, встречи с трудовыми коллективами и местными органами общественных организации на территории избирательного округа; участвовать в работе различ-

---

1 Санова Л.Т. Организация деятельности депутатов представительного органа местного самоуправления и ее правовое обеспечение // Общество и право. – 2008. – № 3.

2 Закон Амурской области от 18.01.1996 г. № 57-ОЗ (ред. от 29.08.2002 г.) «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Амурской области». Утратил силу в связи с принятием Закона Амурской области от 11.06.2008 г. № 41-ОЗ.

3 Закон Челябинской области от 04.04.97 г. № 5-30 (ред. от 28.10.2004 г.) «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Челябинской области». Утратил силу с 1.01.2006 г. в связи с изданием Закона Челябинской области от 25.08.2005 г. № 392-30.

4 Закон Республики Саха (Якутия) от 25.04.2006 г. № 681-III (ред. от 01.11.2006 г.) «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Республики Саха (Якутия)». Утратил силу в связи с изданием Закона РС(Я) от 11.07.2007 г. 482-3 № 979-III.

ных объединений депутатов, избирателей, органов территориального общественного самоуправления, собраний трудовых коллективов избирателей по месту работы (учебы, службы) и по месту жительства.

*Филиппович К.А.  
Институт права БашГУ*

## **Проблемы реализации принципа законности в Российской Федерации**

В современной России существует ряд проблем, которые препятствуют реализации принципа законности. Их довольно много, но с учетом анализа практической реализации принципа, можно выделить ряд основных проблем.

На первый план среди проблем в реализации выступает недоработанность такого важного принципа правового государства, как верховенство права в РФ. Данную проблему можно напрямую отнести к современной России на основании ч. 1 ст. 1 Конституции РФ. Именно там, где главенствует право, а не воля отдельных должностных лиц, где выстроена «иерархия» власти в том смысле, что «вниз» передаются не команды, а полномочия, которые защищают своих граждан, помогают людям реализовывать свои основные права и свободы, тем самым способствуя, чтобы власть существовала для того чтобы служить людям, а не такое, где граждане существуют для того, чтобы время от времени подтверждать полномочия власти.

В Конституции закреплены принципы прочной демократической государственности: её правовой характер и социальная ориентация, разделение властей, признание прав и свобод человека высшей ценностью, суверенитет народа. Однако Россия в 90-е годы формировалось иным путём. Государство ориентировалось на интересы политической элиты, тесно сомкнувшейся с крупными собственниками (олигархами). Государство оказалось отчуждённым от общенародных интересов и не стало ни демократическим, ни правовым, ни социальным.

В стране не удалось сформировать подлинно свободную и независимую судебную власть. Будучи лишенной материальной базы в результате отсутствия финансирования, суд не мог выступать подлинным защитником законности. Произошло ослабление российской государственности. Жестко централизованное управление обществом было устранено без создания правовой основы государственного воздействия на новые формирующиеся экономические и социальные процессы. В результате воцарился хаос, жесткая борьба за перераспределение собственности. Свободный рынок, частная собственность, цивилизованные формы демократии несовместимы с распущенностью и эгоистическим своеволием, разрушающими законность и устойчивое развитие общества. Ослабление государственности как важнейшего института, воздей-

ствующего на самые различные сферы общественных отношений и являющегося незаменимым инструментом их организации, явилось одной из главных причин нарушения законности в стране.

Формирование правового государства и установление режима законности – задача необычайно трудная и её решение возможно лишь в результате многих десятилетий целенаправленных усилий всего общества, связанных как с преодолением наследия прошлого, так и тех серьёзных ошибок и просчётов, которые были допущены в последние годы. Создание сильного государства, основанного на праве – необходимое условие установления режима законности в стране.

Следующая проблема: законность невозможна без четко отлаженных механизмов и процедур защиты прав человека, поскольку с восприятием и закреплением в Конституции РФ идеи правового государства в понятие законности включаются требования общества к государству по обеспечению прав и свобод человека. Ослабление российской государственности неизбежно повлекло за собой и неурегулированность, а то и полное отсутствие юридических правил, обеспечивающих защиту прав граждан. Такая ситуация обуславливает незащищённость прав человека и гражданина, сформулированных в Конституции, поскольку предусмотренные в ней юридические гарантии нуждаются в конкретизации, четком определении обязанностей государственных органов и должностных лиц, общественных организаций и органов местного самоуправления. В Конституции РФ закреплён широкий спектр традиционных институтов, гарантирующих права и свободы человека (судебные и административные формы защиты) и новых, которые не обрели ещё прочных традиций в российской правовой системе и практике: деятельность Президента, Правительства, Уполномоченного по правам человека. Итак, судебная защита, которая гарантирована каждому ст. 46 Конституции РФ, пока ещё крайне неэффективна. Это связано со слабым финансированием судов, огромным потоком жалоб и исков, которые очень трудно разбирать из-за нехватки судебных кадров. Положение усугубляется и отсутствием правовой культуры и информированности населения, прочно утвердившимся в общественном сознании недоверием к государству и его органам, слабой надеждой на оперативное и справедливое рассмотрение дел. Крайне неблагоприятно положение и с несудебными формами защиты прав человека, и, прежде всего с административными способами. Статья 33 Конституции отмечает: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Это право дополняет судебную систему защиты, создаёт возможность выбора форм процедур защиты – судебных или административных. Таким образом, задача первостепенной важности – приведение в действие всех юридических механизмов защиты прав человека, предусмотренных Конституцией РФ. И самое главное, законность в обществе может существовать, лишь опира-

ясь на массовое общественное сознание, на нравственную поддержку населения страны. Стабильность, устойчивость развития, законность несовместимы с навязыванием обществу идей и принципов, которые противоречат его общественному сознанию и нравственным установкам.

*Хайруллина А.И.  
Институт права БашГУ*

### **Право на судебное разбирательство в разумный срок**

Формирование в нашей стране полноценного правового государства с развитой рыночной экономикой невозможно без предоставления его гражданам и юридическим лицам достаточно широких прав и свобод основанных на нормах Конституции. Согласно ч.1 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью российской системы прав. Более того, в той же части Конституции РФ заявлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права, содержащиеся в ратифицированных Россией международных договорах, имеют преимущественно перед внутригосударственными законами. Вступив в Совет Европы и ратифицировав в марте 1998 г. Европейскую Конвенцию о защите прав и основных свобод, Россия присоединилась к европейской системе охраны прав человека, подразумевающей не только обязанность охранять и соблюдать зафиксированные в Конвенции права и свободы, но и признание юрисдикции Европейского суда по правам человека.<sup>1</sup> Европейская Конвенция обязывает государства обеспечить основные гражданские и политические права лицам, находящимся под их юрисдикцией, и учреждает специальный контрольный механизм для рассмотрения нарушений и принятых по ним обязательных для данных государств решений и придает им особую роль в обеспечении предусмотренных Конвенцией прав.

В ст.6 Конвенции говорится, что каждый человек имеет право на справедливое судебное разбирательство. Данная формулировка включает многие аспекты надлежащего отправления правосудия, среди которых гарантирует каждому человеку судебное разбирательство «в разумный срок». Суд заявил, что целью данной гарантии является защита «всех сторон в судебном разбирательстве от чрезмерного затягивания судебной процедуры».

Таким образом, значение критерия разумного срока состоит в том, чтобы гарантировать вынесение судебного решения в течение разумного срока, устанавливая тем самым предел состоянию неопределенности, в котором находится то или иное лицо в связи с его положением по причине предъявленного

---

<sup>1</sup> Васяев А.А. К вопросу об актуальности соблюдения разумного срока судебного разбирательства // Уголовное право. – 2009. – №5. – С. 23.

ему обвинения, что является важным как для самого заинтересованного лица, так и с точки зрения, понятия юридической определенности.<sup>1</sup>

Несмотря на наличие, достаточно жесткого контроля за соблюдением сроков рассмотрения дел судами и процессуальных сроков вообще, волокита в суде и на следствии достаточно распространена. Главная причина при этом – неявка свидетелей, потерпевших и обвиняемых, а в некоторых случаях – даже и прокуроров. Серьезным фактором, способствующим судебной волоките, является огромная загруженность судей, которые просто не успевают рассматривать огромный поток уголовных дел.<sup>2</sup>

Верховный Суд РФ в марте 1997 г. рекомендовал председателям республиканских, краевых (областных) и соответствующих им судов выявить факты неоправданно длительного рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, содержащихся под стражей, тщательно проанализировать причины допускаемой волокиты и принять конкретные меры по незамедлительному рассмотрению затянувшихся дел, исключению из практики подобных случаев. Помимо этого Пленумом Верховного Суда РФ предложено рассматривать «преднамеренное грубое или систематическое нарушение судьей процессуального закона, повлекшее волокиту при рассмотрении уголовных или гражданских дел и существенно ущемляющее права и законные интересы граждан... с учетом конкретных обстоятельств как совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи или ущемляющего авторитет судебной власти».<sup>3</sup>

В соответствии с данным поручением в судах проведена большая, целенаправленная работа, позволившая более полно установить причины нарушений процессуальных норм, регламентирующих сроки рассмотрения уголовных дел, реализовать необходимые меры по неотложному завершению судебного разбирательства по уголовным делам, рассмотрение которых приобрело затяжной характер. Согласно Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Относительно совершенствования внутренних средств правовой защиты,<sup>4</sup> национальное право многих государств – членов устанавливает, что заинтересованное лицо может ходатайствовать об ускорении разбирательства, если оно затягивается, или его предельные сроки не установлены. Если это ходатайство удовлетворено, может быть вынесено определение об установлении срока, в течение которого суду или прокурору, в зависимости от дела, придется принимать определенные процессуальные меры, такие как, прекращение следствия или назначение даты судебного заседания. Может быть также принято решение о необходимости закончить рассмотрение дела в определенный срок. Этим же Рекомендацией предусмотрены различные формы возмещения за необосно-

<sup>1</sup> Калинкина Л.Д., Мухудинова Н.Р. Обеспечение права каждого на рассмотрение уголовного дела справедливым, беспристрастным независимым судом, созданным на основании закона, в разумный срок. – М., 2009. – С. 149.

<sup>2</sup> Аширова Л.М. Проблемы реализации принципа справедливости в уголовном процессе. – М.: 2007. – С. 179.

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 52 от 27.12.2007 г. О сроках рассмотрения судами РФ уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях.

<sup>4</sup> Рекомендация № R (2004) 6 Относительно совершенствования внутренних средств правовой защиты.



ванную отсрочку в рассмотрении дела. Введение такого механизма в УПК РФ послужило бы гарантией справедливого уголовного процесса.

Итак, обеспокоенность законодателя и правоприменителя своевременностью разрешения уголовно-правового конфликта понятна и объясняется тем, что «за двенадцать лет в Страсбургском суде скопилось около пятидесяти тысяч жалоб от россиян. Речь идет только о тех жалобах, когда наши соотечественники возмущены не ущемлением их прав, не какими-то спорными решениями чиновников, а «всего лишь» бесконечной судебной процедурой, которая может длиться годами». И это все приводит к тому, что наконец то, 4 мая 2010 г. вступили в действие два Федеральных Закона: ФЗ № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права граждан на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и ФЗ № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального Закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумные сроки и сроки на исполнение судебного акта в разумные сроки». Так внесено изменение в УПК, а именно появилась ст. 6.1 Разумный срок уголовного судопроизводства, внесены изменения в статьи АПК, КоАП и др. Анализ содержания данных законов свидетельствует, что они устанавливает процессуальный порядок разрешения дел с соблюдением принципа разумности срока, практически идентичный процедуре рассмотрения подобных дел Европейским судом по правам человека.

*Халак О.Н.*

*Владимирский юридический институт ФСИН РФ*

### **Особенности правового статуса бездомных в пенитенциарный период**

Уголовно-исполнительная система, являясь одним из важнейших социально-правовых институтов государства, в огромной степени зависит от процессов и изменений, происходящих в самом государстве.<sup>1</sup>

Коллизионность действующего законодательства и правоприменительной деятельности не могла не оказать влияния на положение бездомных в пенитенциарный и постпенитенциарный период, на деятельность органов и учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

В настоящее время в России как бы немислимо это не звучало, поскольку «де-юре» в демократическом государстве такой проблемы по определению не должно существовать, «де-факто» есть такая социальная группа как

---

<sup>1</sup> Доклад Директора ФСИН России генерал-полковника внутренней службы А.А.Реймера на коллегии ФСИН России (февраль, 2010 г.) // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2010. – № 4 (95). – С. 7.

бездомные,<sup>1</sup> которая уже в течение более пятнадцати лет лишена доступа к провозглашенным Конституцией правам и свободам, а также возможности исполнения обязанностей. Причина этому – несовершенство российского законодательства: в различных отраслях российского права категория «место жительства» трактуется по-разному, в результате чего возникают юридические коллизии в правоприменительной деятельности. Проблема осложняется тем, что предложенные исследователями правила разрешения юридических коллизий равной юридической силы применены быть не могут, поскольку общественные отношения, связанные с обеспечением реализации прав, свобод граждан и исполнения обязанностей, носят межотраслевой характер.<sup>2</sup>

Следует отметить, что в определенных случаях указанные противоречия преодолеваются самим фактом нахождения лица в пенитенциарном учреждении. Согласно ч. 1 ст. 103 УИК РФ каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений.

Из-за отсутствия регистрации по месту жительства бездомные на свободе лишены возможности легально зарабатывать на жизнь.

Вместе с тем, указанная проблема не характерна для осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, не обязаны состоять на воинском учете. Следовательно, и трудоустройство указанных граждан возможно без указанного документа.

Возможность трудоустройства осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы и не имеющих регистрации по месту жительства, приводит к ряду благоприятных последствий: во-первых, сложившаяся ситуация увеличивает эффективность воспитательного воздействия на такого осужденного; во-вторых, позволяет осужденному вновь почувствовать себя человеком, а не изгоем общества; в-третьих, позволяет осужденным возместить материальный ущерб, причиненный преступлением, выплачивать алименты и иные платежи, назначенные в судебном порядке; в-четвертых, положительно влияет на морально-психологический климат в учреждении и на оперативную обстановку в нем; в-пятых, способствует приобретению ими профессий, квалификации, что имеет существенное значение для подготовки их к жизни на свободе.

---

*1 Полагаем, что бездомный – это человек, находящийся в состоянии бездомности, то есть не имеющий регистрацию по месту жительства или по месту пребывания в качестве собственника жилого помещения (здания, строения) или обладающего права пользования жилым помещением (зданием, строением), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания, а также человек, не имеющий возможности проживать по месту регистрации по независимости от него причинам.*

*2 Определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2000 г. № 199-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части первой ст. 40.1 Кодекса законов о труде РФ и п. 1 ст. 12 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. – № 1.*

В соответствии с п. 7 ст. 27 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» государственная регистрация заключения брака с лицом, находящимся под стражей или отбывающим наказание в местах лишения свободы, производится в помещении, определенном начальником соответствующего учреждения по согласованию с руководителем органа записи актов гражданского состояния.

Возможность заключения брака с осужденным заключается в том, что совместное заявление о заключении брака направляется не по месту жительства лица, которое на практике определяется регистрацией по месту жительства, а по месту нахождения исправительного учреждения, что позволяет бездомным пройти установленную процедуру подачи заявления и зарегистрировать в установленном законом порядке брак.

Заключение брака для бездомного в исправительном учреждении способно оказать положительное влияние на процесс его исправления. Традиционно, если у осужденного есть дети, жена, родители, целесообразно использовать этот фактор как доминирующий при воспитании чувства перспективы на будущее. Осужденный, любящий своих родственников, должен видеть в своем будущем возможность соединиться с ними и осознавать, что эта возможность тем быстрее реализуется, чем лучше он будет работать, соблюдать требования режима и способствовать положительной перестройке своей личности.<sup>1</sup>

Таким образом, возникает своего рода коллизия. По общему правилу лишение свободы, являясь ответом на общественную опасность преступления, его тяжесть, в значительной степени разрывает прежние социальные связи осужденного, лишает его возможности вести привычный образ жизни, заставляет переносить дополнительные физические нагрузки и тяготы, ставит в зависимость от многих людей, включая и лиц, склонных к агрессии, противоправному поведению.<sup>2</sup> «На уровне мышления это означает либо прямое предупреждение, направленное на устрашение, либо косвенное, при котором цель наказания состоит в формировании универсальной ответственности за содеянное на длительное время».<sup>3</sup>

Как часто бывает, все сущее не соответствует должному: получается так, что правовое положение бездомных в исправительных учреждениях оказывается намного лучше, чем на свободе: они имеют возможность удовлетворить свои потребности в пище, одежде, жилье, труде, получить образование, медицинскую помощь вступить в брак, оформить паспорт. Что касается прежних социальных связей, то на момент попадания в исправительные учреждения, бездомные их уже, как правило, лишены. Как показывают исследования,

---

<sup>1</sup> Васильев В.Л. Юридическая психология. – М., 1991. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z2156\\_page\\_18.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z2156_page_18.html).

<sup>2</sup> Чернов А.Д. Лишение свободы как вид уголовного наказания (уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Москва, 1998. – С. 1.

<sup>3</sup> Лайне М. Реабилитация правонарушителей // Человек: преступление и наказание. 2004. – № 4 (48). – С. 72.

бездомные, стигматизированные во взрослом состоянии, не обращаются за помощью или просто не встречаются со своими прежними друзьями, знакомыми или даже близкими родственниками, потому что не хотят, чтобы их воспринимали как опустившихся людей. В результате это приводит к тому, что с увеличением бездомного существования теряются положительные роли, присваивающиеся близким окружением. Контакты у таких людей во многом ограничены взаимодействием с другими бездомными, обладающими достаточно ограниченным объемом информации и небольшими ресурсами, а также с так называемым «придонным» слоем: вокзальными проститутками, уборщиками (вокзала, станции метро, подъезда), алкоголиками. В случае попадания в места лишения свободы контингент лиц, с кем приходится общаться в местах лишения свободы, во многом оказывается даже лучше, чем до попадания в пенитенциарное учреждение, если говорить о бездомных, ведущих маргинальный образ жизни.

*Хамзина Р.Б., Шайхуллин М.С. к.ю.н., доцент  
Институт права БашГУ*

### **Территориальное общественное самоуправление в системе органов местного самоуправления**

История возникновения системы территориально-общественного самоуправления в субъектах РФ началась в конце 80-х годов. Далее данный институт получает развитие в законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» редакции 1991, 1995 годов и 2003 г. Но значит ли это, что территориально-общественное самоуправление получило свое развитие и укрепилось в системе органов местного самоуправления? Что же представляют собой территориально-общественное самоуправление? В соответствии со ст. 27 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориально-общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Самоорганизация является элементом системы управления, ее первичным уровнем. Территориально-общественное самоуправление по своему определению первичная организация инициативы населения в решении вопросов местного значения. Он является связующим звеном между населением и органами местного самоуправления. Территориально-общественное самоуправление имеет следующие признаки: самостоятельность, ответственность, добровольность участия, инициативность, использование собственных ресурсов. При этом реализуется два конституционных права граждан: на объединение и

проведение собрания по месту жительства с целью защиты общих интересов населения данной территории.

Территориальное общественное самоуправление – это право граждан, проживающих на конкретной территории. Оно осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Кто же может участвовать в территориально-общественном самоуправлении? Это граждане РФ, достигшие установленного законом возраста и проживающие на территории, в границах которой осуществляется территориально-общественное самоуправление. Правовой статус, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации территориально-общественное самоуправление в качестве юридического лица определяются Федеральным законом, а также ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Часть 3 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» допускает создание некоммерческих организаций не только в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, но и в других формах, предусмотренных федеральными законами. Одной из таких форм является территориальное общественное самоуправление, его регистрация в организационно-правовой форме некоммерческой организации предусмотрена ч. 5 ст. 27 Федерального закона. Следовательно, территориальное общественное самоуправление является самостоятельной формой некоммерческой организации. Для осуществления органами территориально-общественного самоуправления хозяйственной деятельности необходимо, чтобы оно имело статус юридического лица, поскольку это дает право органам территориального общественного самоуправления участвовать в гражданских правоотношениях.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Муниципальное образование не должно препятствовать созданию территориально-общественных объединений, совместно с государством должно создавать условия для реализации гражданами самоуправления. При этом должно осуществляться эффективное взаимодействие территориально-общественных самоуправлений с органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут делегировать территориально-общественным самоуправлениям часть полномочий, при этом, не подменяя и не вмешиваясь в его деятельность. Здесь важен принцип недублирования полно-

мочий, и важно определить пределы вмешательства и контроля за деятельностью территориально-общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление – особый институт в системе местного самоуправления РФ, оно не относится к публичной власти, строится исключительно на началах добровольности и демократизма. Перспективы развития территориально-общественного самоуправления весьма туманны и расплывчаты. На данном этапе развития нашей страны реализация всех задач, целей территориально-общественного самоуправления в полном объеме затруднительна. Ведь только в гражданском правовом государстве есть возможность реализации и развития добровольных и свободно функционирующих объединений. Только в правовом обществе граждане могут реализовать свои права и свободно участвовать в решении вопросов местного значения. Поэтому для успешного развития и функционирования территориально-общественного самоуправления необходимо усовершенствовать нормативно-правовую базу, привести Законы субъектов РФ, местных нормативных актов в соответствие с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Развитая система территориально-общественного самоуправления, инициативность населения, способность населения совместно с добровольными объединениями и органами местного самоуправления решать повседневные вопросы местного значения характеризует наличие правового и гражданского общества.

*Ханмурзин Т.Т.  
Институт права БашГУ*

### **О комплексности правового регулирования муниципально-правовых отношений**

При всем отличии деталей в главном, основном многие авторы едины: муниципальное право – это комплексная отрасль права, и отношения, составляющие его предмет, имеют комплексный характер.<sup>1</sup>

Неопределенность предмета муниципального права, так называемая комплексность отрасли, своеобразно сказывается на практике местного самоуправления.

Социальные отношения, являющиеся предметом муниципально-правового регулирования, представляют собой комплексный способ организации экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. – М., 2006. – С. 3, 5.

<sup>2</sup> Муниципальное право: Учебник / Под ред. Н.С. Бондаря. – М., 2002. – С. 24.

Взаимоотношения, собирающие объект муниципально-правового регулирования, имеют комплексный характер, так как сцентированы с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни.<sup>1</sup> Предмет муниципального права образуют комплексные общественные отношения различных сфер – налогов, природопользования и др. Предмет муниципального права уже, чем местное самоуправление, поскольку нет никаких оснований включать в этот предмет какие-то части предметов других отраслей права. Дело еще и в том, что местное самоуправление, будучи по природе институтом, основанным в значительной степени на инициативе населения, может в порядке творческой самостоятельности этого населения создавать и использовать такие формы самоуправления, которые не укладываются, да и не должны укладываться в правовые рамки. Муниципальное право регулирует лишь основные, главные стороны устройства муниципальной власти. А, кроме того, задачи самоуправления на местах решаются на основе обычаев, чрезвычайно разнообразных для различных регионов страны, поддерживаемых не правом, а общественным мнением.

Предмет муниципального права включает в себя нормы права, регулирующие систему местного самоуправления: территориальное устройство местной власти, виды муниципальных образований, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти.

Кроме того, в предмет муниципального права включаются нормы, регулирующие организацию местного самоуправления как разновидности народовластия. Это нормы, регулирующие право граждан на осуществление самоуправления, формы муниципальной прямой демократии, принципы строения, структуру и порядок деятельности органов местного самоуправления, отношения органов местного самоуправления между собой.

В предмет муниципально-правового регулирования входят также порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и сами эти полномочия, общие принципы финансового и имущественного обеспечения компетенции органов местного самоуправления, порядок подготовки и принятия муниципальных правовых актов, ответственность.

Предмет правового регулирования муниципального права, как и любой другой отрасли права, отвечает на вопросы, что, какие именно отношения регулируются этой отраслью. Каждая отрасль права имеет свойственный только ей одной предмет, которым определяется ее самостоятельность и от которого зависят своеобразие и особенности правового регулирования ею общественных отношений. В случае с муниципальным правом можно признать наличие в данной отрасли права норм другой конкретной отрасли права. Речь идет конкретно о соотношении предмета муниципального и административного права.

В настоящее время действует немало федеральных законов, не относящихся к муниципальному праву, но содержащих нормы, затрагивающие органи-

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. – С. 7.

зацию местного самоуправления. Объединения этих норм достаточно, чтобы получить полноправную отрасль муниципального права. Не стоит при этом забывать о законодательстве субъектов Федерации и существенно развивающемся правовом творчестве самих органов местного самоуправления. Поэтому не нужно никаких заимствований из других отраслей права для формирования достаточно межотраслевой связи в значительной мере отрасли права.

Надо полагать, через несколько лет встанет вопрос о более полной систематизации муниципально-правового регулирования. В большей степени это касается уставов муниципальных образований, которые впитают в себя нормативную базу самоуправления на местном уровне.

Однако пока необходимо функционировать с имеющимися нормативно-правовыми актами и актами толкования норм права, где преобладают коллизионные нормы, нормы насыщенные формально-юридическим смыслом.

*Хворостов А.Ю. к.п.н., доцент  
Кемеровский государственный университет*

### **К вопросу о сущности права**

Традиционные отечественные школы права и современные научно-теоретические исследования сущности права<sup>1</sup> предполагают возможность наличия множественности сущностей права. Так, например, Керимов Д.А. выделяет онтологическую сущность права (социология права) и гносеологическую сущность права (философия права).<sup>2</sup>

Доктринально право детерминируется проявлением Божественной воли (теократическая теория) или правотворческой деятельностью государства (юридический позитивизм), сложившимися обычаями и традициями (историческая школа права) или экономическими условиями общества (материалистическая теория) либо иными социальными факторами (нормативизм, школа естественного права, психологическая теория и т. д.).<sup>3</sup>

Дефиниции категории «право» так же не отличаются единством. Только юридически выделяют естественное и позитивное право, объективное и субъективное право, публичное и частное право, материальное и процессуальное право, национальное и международное право.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> См.: например, Александров Н.Г. *Сущность права*. – М., 1950; Лейст О.Э. *Сущность права. Проблемы теории и философии права*. – М., 2008; Явич Л.С. *Сущность права*. – Л., 1985.

<sup>2</sup> Керимов Д.А. *Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права*. – М. 2009. – С. 26–47.

<sup>3</sup> Кашанина Т.В. *Происхождение государства и права*. – М., 2008.

<sup>4</sup> Мальцев Г. В. *Понимание права. Подходы и проблемы*. – М., 1999.



Однако при всех доктринальных и дефинитивных дифференциациях существуют общие онтологические характеристики для любой категории права, которые экстраполируются философией права,<sup>1</sup> теорией права<sup>2</sup> и историей права.<sup>3</sup>

Философия права, как область научных знаний по исследованию смысла права, его сущности, ценности и значимости в обществе, государстве и для человека, стала формироваться во времена античной архаики, как часть общей философии (например: Платоновы «Государство», «Политик», «Законы» или «Политика» (как версия – «Политическая философия») Аристотеля). Однако, как самостоятельная научная юридическая дисциплина (основными современными направлениями которой являются неокантианство, неогегельянство, неопозитивизм и экзистенциализм), была сформирована в к. XVIII в. после введения в научный обиход термина «философия права» Г.Гуго и фиксации его Г.Гегелем в работе «Философия права», после чего «ни один вдумчивый теоретик права не минул стези философствования».<sup>4</sup>

Философия права это не только система методов, но и ученье о них, это не только общенаучные, но и частнонаучные (юридические) средства познания правовой действительности. Философия, как общий интегратор юридических знаний, является единством диалектики (что не исключает наличия метафизики), гносеологии и логики.

Философия права не устанавливает наличие и существование правовой действительности и юридических категорий (они функционирует сами по себе объективно и требуют лишь терминологической определенности), а определяет суть и сущность таких категорий и правовой действительности: «сущность права постигается философией права».<sup>5</sup> Предметной областью философии права является теоретическое правопонимание, в первую очередь, – соотношение права, как общей юридической категории, и позитивного права, выраженного в определенных юридических источниках права. Концепции правопонимания, при этом, содержат в себе сущностно-понятийное единство в определениях и реальных проявлениях права.

В предметную область философии права включаются и проблемы философского исследования государства, т. к. государство устанавливает нормы позитивного права и обеспечивает их общеобязательность возможностью применения соответствующего государственно-властного принуждения.

Однако наличие юридических категорий требует не только определение их сущности, но и установление общих закономерностей по их функционированию. Теория права, обладая общей методологической функцией, способствует

---

1 См.: например, Гегель Г., *Философия права*. – М., 1990; Кистяковский Б.А. *Философия и социология права*. – СПб., 1998; Тихонравов Ю.В. *Основы философии права*. – М., 1997.

2 См.: например, Бержель Ж.-Д. *Общая теория права*. – М., 2000; Поляков А.В. *Общая теория права*. – СПб., 2001; Шершеневич Г.Ф. *Общая теория права (по изд. 1910–1912 гг.)*. – М., 1995.

3 См.: например, Анерс Э. *История европейского права*. – М., 1994; Берман Г.Дж. *Западная традиция права: эпоха формирования*. – М., 1998; Rogozin К.М. *Генезис права*. – М., 2001.

4 Ильин И.А. *Философия права: западноевропейская и русская традиция*. Собр. соч. – Т. 1. – М., 1993. – С. 224.

5 Лейст О.Э. *Сущность права. Проблемы теории и философии права*. – М., 2008. – С. 17.

установлению структурных закономерностей и свойств права и выражается в теоретической обработке нормативно правового материала с целью выработки юридических понятий, категорий и конструкций с дальнейшим их применением в юридической эмпирики.

К сожалению, в настоящий период времени общеправовые проблемы перестали быть предметом самостоятельных научно-теоретических исследований, а стали основой для соответствующих учебных курсов или для относительно нового направления в юриспруденции – компаративизма.<sup>1</sup>

Право, как определенное объективное социальное явление нематериального мира, существовало и функционировало не всегда, даже при наличии общества. История права предполагает исследование генезиса, т. е. возникновения, формирования и развития права во взаимосвязи с исторической эпохой, эволюцию права и его современное состояние, преемственность правовых явлений в процессе развития права.

Однако история права – это не история источников права и правовых систем отдельно взятых государств; история права – это история движения права от самых простых форм права (правовой обычай) к более сложным (правовой прецедент и нормативный правовой акт) и самому сложному на настоящий период времени – нормативному договору.

Генезис современного права детерминировал формирование и функционирование не только философии, теории и истории права, но и социологии права,<sup>2</sup> антропологии права,<sup>3</sup> политологии права,<sup>4</sup> а также культурологии права.<sup>5</sup>

Утверждение одного из основоположников социологии права Эрлиха Е., что «социология права – это научное учение о праве»<sup>6</sup> не является достаточно корректным и дефинитивно-смысловым. Однако функционирование права, как регулятора общественных отношений, что признается во всех научных доктринах права, детерминирует необходимость социологии права, в рамках которой исследуются вопрос не только воздействия права на общества, но и влияние общества на процедуры правообразования, осуществляемые государством.

Социологическое истолкование правовой реальности воспроизводит ее объективное состояние, изменение, совершенствование и развитие в обществе. Социология права позволяет установить взаимосвязь права с социальными

---

1 См.: например, Леже Р. *Великие правовые системы современности*. – М., 2009. Рене Д. *Основные правовые системы современности*. – М., 1988; Саидов А.Х. *Сравнительное правоведение и юридическая география мира*. – М., 1993.

2 См.: например, Карбонье Ж. *Юридическая социология*. – М., 1986; Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. *Современная социология права*. – М., 1995; Кульчар К. *Основы социологии права*. – М., 1981.

3 См.: например, Норбер Р. *Юридическая антропология*. – М., 1999.

4 См.: например, Козлихин И. Ю. *Право и политика*. СПб., 1996; Малько А.В., Саломатин А.Ю. *Политология для юристов*. – М., 2010; Хеффе О. *Политика. Право. Справедливость*. – М., 1994.

5 Сокльская Л.В. *Эвристическая ценность культурологии права // Российское право в Интернете*. – 2010. – № 4.

6 Ehrlich E. *Grundlegung der Soziologie des Rechts*. München und Leipzig. 1929. – S. 37.

ми явлениями, а также общие и особенные социальные условия в различных правовых системах.

Антропос как составная часть человеческого социума является не только объектом правового регулирования и субъектом правоотношений, но и активным участникам процесса правотворчества, что и детерминирует антропологические исследования права, а функционирование права в политической системе общества и правовая регламентация политической системы – политологию права.

Сущность (или сущности) права должны иметь не только научно-доктринальное содержание, но и обладать свойством эмпирической проекции. Однако научно-теоретические знания, в данном случае, имея детерминирующий характер, не проецируются непосредственно в юридическую эмпирику, а опосредовано трансформируются через отраслевое законодательство. Обще-теоретические юридические знания проецируются в отраслевом законодательстве и далее в правоприменительной практике посредством отраслевых теоретических знаний.

Однако эмпирика научно-теоретических знаний о сущности права проявляется не только в опосредовании через отраслевую юриспруденцию, но в непосредственном проецировании общетеоретических юридических знаний на государственно-правовую действительность: юридическая эмпирика имеет общеправовой, всеправовой и детерминирующий характер.

*Хуснутдинов А.И.  
Институт права БашГУ*

### **Новый закон о безопасности: проблемы правового регулирования**

Одной из особенностей современного правотворческого процесса в нашей стране в последние двадцать лет является резкое увеличение числа принимаемых законов в последние дни последнего месяца года – декабря. Не стал в этом плане исключением и ушедший 2010 г. Так 28 декабря 2010 г. был принят Федеральный Закон № 390 «О безопасности». Здесь необходимо указать, что в настоящий момент на территории нашей страны уже действуют федеральные законы о разнообразных категориях «безопасности» – пожарной (от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ) радиационной безопасности населения (от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ), «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ), «О безопасности дорожного движения» (от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ), и другие. Общественные отношения, безопасность которых должна быть обеспечена защитой со стороны государства большое множество. Что интересно – в законе не указано, что конкретно подразумевается

под «безопасностью», имеется лишь перечень видов деятельности по обеспечению безопасности, указанный в ст. 3 Закона, тогда как в старом законе от 5 марта 1992 г. юридическое толкование этого понятия было дано (см. ст. 1 данного ФЗ).

Получается, что законодателем на текущий момент времени изъяты юридические дефиниции данного понятия. Казалось бы – что такое безопасность, почему она должна быть обеспечена и в каких пределах – хотя бы приблизительно известно каждому человеку, не обязательно имеющему юридические познания. Однако наука любой отрасли права и практическая юриспруденция целиком построены на специфических категориях, наделенных особым юридически значимым смыслом. Конечно, справедливости ради необходимо отметить, что предыдущий закон так же не отличался серьезной проработкой этих понятий, но тем не менее, исключение данных категорий вообще представляется как минимум несколько странными. Эффективность действующих законов в большой степени зависит от количества допущенных в текстах пробелов и недоработок, имеется достаточно примеров тому, когда отсутствие достаточно проработанных определений не позволяло закону эффективно регулировать общественные отношения. На наш взгляд, было бы обоснованным и разумным дополнить текст данного нормативного акта большим количеством определений, касающихся вопросов государственной политики в области безопасности, в частности, более подробно раскрыть объекты, на которые распространяется сфера действия закона, и основные угрозы, которым власть должна будет противодействовать, опираясь на этот закон. О них можно судить при толковании ст. 7 закона – угрозы территориальной целостности и суверенитету РФ, угрозы интересам граждан РФ за рубежом, но остальные направления же прямо не указаны, на них имеется ссылка в ст. 1, но и она не отличается проработанностью. Указанные в ст. 1 интересы и отношения весьма разнородны, и зачастую, потенциально могут вступать в конкуренцию друг с другом. Необходимо указать более подробные критерии, по которым должна определяться степень угрозы безопасности и, что особенно важно – указать на механизмы, которые бы смогли эффективно препятствовать необоснованному ограничению законных прав и свобод граждан со стороны «власть предержащих», и вообще, на их ответственность.

Так же далеко не лишними представляются имевшиеся ранее нормы, предусмотренные ст. 7 закона 1992 г. В ней дополнительно подчеркивается положение, наряду с провозглашенным в ст. 5 принципом законности, по которому при обеспечении безопасности со стороны государства не допускается ограничение прав и свобод граждан, иначе как в случаях, прямо указанных в законе. Более того, согласно этой же статье граждане и общественные организации и иные организации и объединения имели право получать разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод от органов, обеспечивающих безопасность. Что весьма удивительно, данные права граждан и объединений не

предусмотрены недавно принятым законом. Конечно, здесь можно сказать, что у нас имеются на тот счет различные ведомственные правовые акты, касающиеся рассмотрения обращений граждан, имеется закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который действует на всей территории Федерации. Следует отметить, что данный закон, согласно своей третьей статье, осуществляет правовое регулирование отношений связанных с реализацией прав граждан на обращение, и согласно статье девятой, обращение, поступившее в государственный орган либо должностному лицу, подлежит обязательному рассмотрению в соответствии с его компетенцией. Исчезновение данного положения о праве граждан на информацию об основаниях и законности ограничений их прав и свобод, на наш взгляд, может существенно осложнить получение заинтересованными гражданами и организациями от соответствующих органов информации, касательно обоснованности действий, связанных с ограничением их законных прав и интересов, что и так зачастую случается. Это еще отчасти усугубляется тем, что сфера правоотношений, регулируемых новым законом (ст.1) нового закона весьма широка и несколько размыта, в эту сферу входит одновременно общественная безопасность, экологическая, безопасность личности, «иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации».

Как мы указывали выше, новый закон не содержит упоминаний об ответственности должностных лиц, тогда как уже упомянутая ст. 7 утратившего силу закона подчеркивала, что должностные лица, улученные в превышении своих законных полномочий, должны понести за это законную ответственность. Как и в вышеописанном вопросе, здесь можно возразить о том, что данное положение фактически ничего нового в законодательство не добавляет, и что у нас и так имеется достаточно норм, касающиеся ответственности за превышение полномочий, вплоть до уголовной. Мы же полагаем, что провозглашенные в Конституции принцип законности, принцип приоритетности и высшей ценности прав свобод и законных интересов личности должны пронизывать всю правовую систему, и должны отражаться во всех законах, сколько-нибудь затрагивающих личные права и интересы граждан. И, пожалуй, в текстах большинства законов эти принципы находят свое прямое, а не опосредованное воплощение. В законе «О безопасности» подобное упущение представляется нам весьма нежелательным.

Общее же впечатление от закона в целом неоднозначно. Трудно точно сказать, насколько серьезны поднятые в работе вопросы касательно изъятия прежних норм закона, ибо написать в законе можно все что угодно, «бумага все стерпит», а в конечном итоге важна будет по-настоящему лишь практическая реализация закона. Вместе с тем исчезновение положений, имевшихся в старом законе, и непосредственно следовавших из смысла норм Конституции портит впечатление о новом законе, который выглядит не доработанным.

## Понятие юридической деятельности в современной юриспруденции

Понимание юридической деятельности (далее ЮД) в научной литературе неоднозначно. В связи с этим следует более подробно проанализировать появление категории юридическая деятельность в юридической науке и развитие её содержания. Следует заметить, что оно еще в достаточной степени не сформулировано. В свое время, некоторые авторы, пришли к выводу, что «чисто» правовой деятельности, (как и правовых отношений) со специфическим правовым предметом не существует. Так, Ю.С.Решетов по этому поводу писал: «Говоря о правореализующей деятельности следует иметь в виду не какую-то особую разновидность человеческой деятельности, вписанную в нее в качестве одной из структурных единиц, наряду с производственной, социально-политической, духовной деятельностью, а перевод соответствующих принципов и норм права из потенциального состояния в поведенческое, процессуальное состояние, в ходе которого решаются политические, социальные, идеологические задачи».<sup>1</sup>

Схожую позицию занимает и Я.В.Турбова, которая полагает, что ЮД предстает не только как профессиональная деятельность должностных лиц по применению права (правоприменительная деятельность), но и с более широких позиций – как деятельность всех субъектов права, реализующих права и обязанности с помощью правовых средств в различных типах правового регулирования: правовая активность, правореализующая деятельность в составе общедозволительного и разрешительного регулирования.<sup>2</sup>

Безусловно, прав Ю.С.Решетов, говоря о том, что право, опосредуя различные сферы общественных отношений, выступает средством решения различных экономических, политических, социальных и идеологических задач. Вместе с тем, вполне очевидно, что, например, урегулированная правом хозяйственная (производственная) деятельность имеет совершенно иные цели и иное содержание, нежели, скажем правотворческая или правосистематизирующая. Поэтому полагаем, ставить их в один ряд вряд ли возможно.

Сложно согласиться также и с приведенным выше тезисом Я.В.Турбовой о том, что ЮД, это «деятельность всех субъектов права, реализующих права и обязанности с помощью правовых средств в различных типах правового регулирования: правовая активность, правореализующая деятельность в составе общедозволительного и разрешительного регулирования». В данном случае речь скорее может идти о соответствующем виде правореализующей практи-

<sup>1</sup> Решетов Ю.Г. *Механизм правореализации в условиях развитого социализма.* – Казань, 1980. – С. 30.

<sup>2</sup> Турбова Я.В. *Правосознание в структуре юридической деятельности.* Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2000. – С. 25.

ки, но никак о ЮД. Деятельность членов гражданского общества можно рассматривать как юридическую только в том случае, когда она направлена на обеспечение работы различных социально-правовых механизмов, обеспечивающих действие права. Подобный подход демонстрируют авторы учебного пособия «Социология права», понимая под юридической деятельностью правомерную деятельность граждан и иных субъектов права, направленную на сохранение либо совершенствование юридического механизма правового регулирования, в том числе его компонентов: механизма правотворчества, правореализации и государственного принуждения».<sup>1</sup>

Представляется что уравнивание различных видов ЮД, различающихся между собой конкретными целями, задачами, субъектно-объектным составом и результатами вряд ли справедливо. В связи с этим не лишённой оснований видится позиция Б.В.Шагиева, предлагающего двухаспектную концепцию ЮД.<sup>2</sup> По его мнению, с позиций широкого понимания, ЮД представляет собой деятельность различных субъектов права, использующих правовые средства для обеспечения юридического механизма правового регулирования. Суть узкого подхода заключается в том, что это деятельность государственно-властная деятельность только государственных органов и их должностных лиц, выражающаяся в издании различных правовых актов (нормативных правовых и правоприменительных, а в ряде случаев интерпретационных), влекущих определённые юридические последствия.

Анализируя юридическую деятельность на примере правовых форм деятельности государства, Б.В.Шагиев отмечает, что «хотя и правотворчество, правоприменение и другие виды ЮД связаны с фактическим разрешением специфических, относительно самостоятельных и разноплановых задач, имеющих общегосударственное значение, тем не менее, каждая из них регламентируется различными по своей специфике блоками материальных и процессуальных норм и сопровождается (завершается) различными правовыми последствиями».<sup>3</sup> Как полагает автор, вне этих видов собственно-ЮД, любая иная деятельность государства, заканчивающаяся фактическим проведением в жизнь текущих и других законов во всех сферах общественной жизни, не может претендовать на чисто юридическую форму, хотя она в решающих чертах и основывается на действующем праве. Такая организационная деятельность, которая не требует полного и строгого юридического оформления, считает автор, не связана с совершением юридически обязательных актов.

Б.В.Шагиев утверждает: «Осуществление организационных действий – это повседневные и разнообразные проявления управленческой деятельности,

---

<sup>1</sup> Социология права: Учебное пособие / В.В. Глазырин, Ю.И. Гревцов, В.В. Зенков и др.; Под ред. проф. В.М. Сырых. – М., 2001. – С. 166.

<sup>2</sup> Шагиев Б.В. Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект). Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 13–31.

<sup>3</sup> Шагиев Б.В. Указ. соч. – С. 22.

лишенные юридической оболочки».<sup>1</sup> С этим утверждением сложно согласиться. «Юридическая оболочка» присутствует в виде правовых отношений, в рамках которых происходит реализация возложенных на субъекта юридических обязанностей, прежде всего обязанностей общего характера, которые реализуются в общих правоотношениях. Справедливости ради, следует отметить, что ниже автор оговаривается, что организационные мероприятия во многом влияют на правовую реальность и в коечном счете юридически опосредованы. Далее, используя в качестве научного инструментария категорию «юридическая деятельность», он предлагает выделять условно в ее содержании две разновидности – «собственно-юридическую» и организационно-юридическую». В этом случае, по его мнению, «этимологические и содержательные проблемы в большей степени снимаются».<sup>2</sup>

Действительно, при таком подходе часть проблем снимается, однако далеко не все. В данном случае ЮД не выходит за рамки традиционного понимания ее как деятельности государственных органов и их должностных лиц, что в ряде случаев вызывает обоснованные возражения, о которых речь пойдет несколько ниже.

В понимании ЮД как деятельности государственных органов и должностных лиц, ее структуры, содержания и разновидностей имеются определенные разногласия. К исследованию различных ее аспектов, сторон, граней и отдельных видов обращались различные исследователи: в связи с рассмотрением форм реализации функций государства Н.В.Черноголовкин, М.И.Байтин, И.С.Самощенко; при анализе применения права В.В.Лазарев, В.Н.Карташов, С.С.Алексеев и др. Вместе с тем, наиболее основательно категория «юридическая деятельность» разработана В.Н.Карташовым.

Определяя понятие ЮД, он пишет, что «в наиболее точном, категориальном значении под юридической деятельностью следует понимать лишь такую опосредованную правом трудовую, управленческую, государственно-властную деятельность компетентных органов, которая нацелена на выполнение общественных задач и функций (создание законов, осуществление правосудия, конкретизацию права и т. п.) и удовлетворение тем самым как общесоциальных, групповых, так и индивидуальных потребностей и интересов».<sup>3</sup>

Предложенное им определение, как оговаривается автор, не претендуя на исчерпывающее перечисление всех, или даже основных, сущностных признаков выступает рабочим, гипотетическим и служит той теоретической конструкцией, которая позволяет дать развернутую характеристику ЮД.

Некоторые элементы рассмотренного выше определения ЮД нуждаются на наш взгляд, в некоторых уточнениях и конкретизации, поскольку сама жизнь права, развивающаяся социальная практика вносит коррективы в тео-

---

1 Там же. – С. 24.

2 Шагиев Б.В. Указ. соч. – С. 26.

3 Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989.– С. 31.



ретические конструкции их отражающие. В процессе развития общественных отношений происходит развитие и ЮД, призванной их обслуживать. Появляются ее новые грани, стороны которые привлекают к себе внимание исследователей. В связи с этим и возникает необходимость критического анализа положений юридической науки с целью проверки их соответствия изменяющейся социальной практике. В целом же необходимо констатировать, что, несмотря на значительное количество работ, посвященных анализу ЮД, нельзя однозначно утверждать, что этот вопрос решен окончательно и ничего нового о ней сказать нельзя.

В связи с этим возникает необходимость разработки такой теоретической конструкции, которая включала бы в себя наряду с общими, специфические признаки, характеризующие своеобразие, оригинальность ЮД и предельно точно отражала бы ее сущность.

*Чернышкова О.О.*

*Российский государственный профессионально-педагогический университет*

### **Проблема толкования минимального размера оплаты труда: позиция профсоюзов**

С 01 сентября 2007г. в Трудовой Кодекс РФ были внесены изменения, в том числе в ст. 129. Было исключено определение минимального размер оплаты труда. И если до внесения вышеуказанных изменений данное понятие толковалось единообразно, то после 01 сентября 2007 г. возник справедливый вопрос, а что же включается в понятие минимального размера оплаты труда?

Означают ли эти изменения то, что теперь работодатель вправе включать в минимальный размер оплаты труда помимо оклада (должностного оклада) также компенсационные и стимулирующие выплаты? К сожалению, на сегодняшний день нет однозначного ответа на данный вопрос.

Единственной гарантией государства остается закрепленное в ст. 133 Трудового Кодекса РФ положение о том, что «месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда. Таким образом, многие работодатели воспользовались предоставленной «лазейкой» для «законного» занижения заработной платы работникам: они стали устанавливать оклады ниже минимального размера оплаты труда, а также включили в минимальный размер оплаты труда компенсационные и стимулирующие выплаты. Особенно тревожная ситуация сложилась в бюджетной сфере. Многие научные деятели и практики начали высказывать свои позиции по данному вопросу. Так, например, М.В.Пресняков, С.Е.Чаннов высказали мнение о том, что в величину ми-

нимального размера оплаты труда не должны включаться компенсационные и стимулирующие выплаты.<sup>1</sup>

В статье выражено мнение о том, что необходимо принимать во внимание тот факт, что сохраняет свою юридическую силу распоряжение правительства «О некоторых вопросах оплаты труда работников бюджетных учреждений и организаций» от 19 мая 1992 г. № 913-Р.

Данным распоряжением в качестве одного из основных принципов дифференциации в уровнях оплаты труда различных категорий работников учреждений и организаций, финансируемых из бюджетных источников, названо соответствие минимальной тарифной ставки (оклада) минимальному размеру оплаты труда. Данный подход неоднократно подтверждался как Правительством РФ, так и высшими судебными инстанциями.

Также, Н.Г.Гладков отмечает, что в соответствии с ч. 1 ст. 129 Трудового Кодекса РФ, установлено, что заработная плата складывается из вознаграждения за труд, компенсационных и стимулирующих выплат.

Вознаграждение за труд представляет собой не только первую и основную по значимости слагаемую часть заработной платы, но и необходимую ее часть. Так, заработная плата работника может быть сведена лишь к вознаграждению за труд (тарифной ставке, окладу) – при отсутствии компенсационных и стимулирующих выплат и выполнении фундаментального положения ст. 143 ТК о тарификации работ – отнесении видов труда к тарифным разрядам и квалификационным категориям в зависимости от сложности труда. Но предположение о том, что заработная плата работника может состоять только из компенсационных и (или) стимулирующих выплат, следует признать абсурдным.

Подобные действия работодателей следует рассматривать, с одной стороны, как имитацию соблюдения конституционной гарантии МРОТ, с другой стороны, как невыплату компенсационных выплат, установленных законодательством, иными нормативными правовыми актами, соглашениями, коллективным и трудовым договорами.<sup>2</sup>

Активную позицию по вопросу о том, что в минимальный размер оплаты труда не должны включаться компенсационные и стимулирующие выплаты занимают и профсоюзы России.

В частности, в Свердловскую областную организацию Профсоюза работников народного образования и науки РФ в 2010 г. обратилось более 40 работников с просьбой помочь составить иски в суды области о взыскании недоначисленной и невыплаченной заработной платы. К сожалению, в связи с отзывом 16 июня 2010 г. Верховным Судом РФ разъяснения по составу

---

<sup>1</sup> Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реализация принципов равенства и справедливости при оплате труда работников бюджетной сферы, журнал «Трудовое право». – 2008. – № 2. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://top-personal.ru/lawissue.html>.

<sup>2</sup> Гладков Н.Г. О невключении компенсационных, стимулирующих и социальных выплат в вознаграждение за труд в виде минимального размера оплаты труда как конституционную гарантию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ed-union.ru/page.html?region45&sid=0>.

минимального размера оплаты труда, в судах удалось «отстоять» начисление сверх минимального размера оплаты труда лишь районного коэффициента, а также доплаты за расширение зон обслуживания.

Аналогичная позиция высказана председателем профсоюзного комитета работников образования Саянска, Иркутской области О.В.Ливановой: «районный коэффициент – это компенсационная выплата за то, что люди живут и работают в суровых природно-климатических условиях».<sup>1</sup> Безусловно, оплата труда у них должна быть выше, чем у тех, кто проживает в более благоприятных условиях. Данное положение закреплено в ст. 146 Трудового Кодекса РФ: «В повышенном размере оплачивается труд работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями». И коэффициент должен начисляться на все составляющие части заработной платы, которая не должна быть менее минимального размера оплаты труда.

Как следствие произошло уравнивание в заработной плате всех категорий работников, заработная плата которых равна МРОТ. Ни вредные и опасные условия труда, ни высокое качество выполнения порученной работы не могут повлиять на размер их заработной платы! Работники с доплатой за особые условия труда и работники с нормальными условиями труда получают одинаковую заработную плату. Таким образом, на наш взгляд, необходимо внести изменения в трудовое законодательство касающиеся минимального размера оплаты труда. Необходимо дать четкое определение, что же включается в понятие минимального размера оплаты труда, для его единообразного толкования и применения на практике.

Предлагается внести следующее определение: «Минимальный размер оплаты труда (минимальная заработная плата) – устанавливаемый федеральным законом размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда, в величину которого не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты».

*Чхутиашвили Л.В. к.э.н.*

*Московская государственная юридическая академия им. О.Е.Кутафина*

## **Производственный процесс как объект экологического аудита**

Глобальных масштабов сегодня приобретает экологическая проблема. В числе важнейших путей ее решения выделяются внедрение экологически чистых, мало- и безотходных технологий, строительство очистных сооружений, рациональное размещение производства и использование природных ресурсов.

---

<sup>1</sup> Чурилин В. Чистоту наводит некому. Экономический кризис продолжается? [Электронный ресурс]. – Режим доступа:// <http://ug.ru>Архив>36878>.

Однако, несомненно, важнейшим направлением решения стоящих перед цивилизацией экологических проблем стоит назвать повышение экологической культуры человека, серьезное экологическое образование и воспитание, все то, что искореняет главный экологический конфликт – конфликт между дикарем-потребителем и разумным обитателем хрупкого мира, существующий в сознании человека. Особенностью современного этапа развития промышленного производства стала объективная необходимость строгого соблюдения экологических принципов. Научно-техническая революция привела к снятию внутренних ограничений технологического использования природных ресурсов, что обеспечило бурный рост производства и потребления. В результате сложившегося противоречия между безграничными возможностями развития производственных технологий и ограниченными возможностями природной среды возник экологический кризис. Перед запуском нового производства, предприниматель или государство должны учитывать не только экономические факторы, но и экологические факторы и риски, поскольку величина затрат на восстановление экологического баланса может стать причиной убыточности предприятия.

Экологический аудит является механизмом достижения определенной гармонии между обществом и природой, так как его проведение позволяет защитить природную среду, сокращая совокупное негативное воздействие предприятия и изменяя сам характер отношения людей к природе, а также создать материальный стимул конкретного предприятия в усилении природоохранной деятельности.

Цель экологического аудита производственной деятельности предприятия – установление соответствия объектов аудита действующим нормативно-правовым актам и установленным нормативам, характеру и масштабам деятельности промышленных предприятий, а также экологизация развития общественного производства. Задачи экологического аудита производственной деятельности: проконтролировать соответствие технологического процесса установленным требованиям; осуществить проверку полноты учета и сохранность природных ресурсов, поступающих в производство; оценить эффективность использования природных ресурсов в технологическом процессе; выделить экологичную структуру производства продукции; установить полноту наличия природоохранных объектов основных средств и их принадлежность предприятию; оценить обеспеченность предприятия газоочистными, пылеулавливающими, водоочистными установками и их техническое состояние; установить фактическое количество образовавшихся отходов по классам опасности; провести контроль условий хранения и направлений утилизации отходов; осуществить аудит движения токсичных отходов предприятия.

Производственный процесс как объект экологического аудита производственной деятельности российских предприятий имеет следующие направления экологического аудита: организация деятельности предприятия в области

управления охраной окружающей среды; технологический процесс производства готовой продукции; состав, структура и состояние основных средств природоохранного назначения; твердые отходы производства и потребления предприятия. Экологическим аудитом должно быть установлено, соответствует ли технологический процесс законодательно установленной схеме и нормам, нужна ли реструктуризация производства, устарели и требуют ли замены производственные мощности предприятия. Целесообразность реструктуризации производства заключается в том, что внедрение современных технологий и нового оборудования позволит предприятию: повысить эффективность использования в производственном процессе природных ресурсов; избежать возникновения крупных производственных аварий, связанных с катастрофическим физическим и моральным износом промышленного, очистного и транспортно-оборудования.

Экологический аудитор в процессе проверки контролирует полноту учета и сохранность природных ресурсов, поступающих в производство. Для решения задачи, оценки эффективности использования природных ресурсов в процессе аудита, как правило, рекомендуется использовать показатели природоемкости и природной ресурсоотдачи, которые целесообразно рассматривать в динамике, когда повышение коэффициента природоемкости может свидетельствовать о техногенных сдвигах в производстве, а снижение, наоборот, о развитии экологосберегающего направления.

О неэффективности технологического процесса и нерациональности преобразования исходного сырья в готовую продукцию свидетельствует большое количество образующихся отходов и, следовательно, высокие показатели коэффициента удельных загрязнений. С целью оценки эффективности использования природных ресурсов в целом по предприятию, и представления промежуточной отчетности, экологический аудитор составляет экологический производственный баланс (метод Эллингтона «Рейнская модель»). Затраты и выход в натуральном выражении фиксируются и представляются в форме баланса, позволяет аудитору сделать вывод, насколько система современного производства неуравновешенна, поскольку процесс потребления ресурсов и энергии из окружающей среды значительно превалирует над процессами утилизации образующихся отходов, или уравновешенна.

Снижение природоемкости является важнейшей задачей в условиях переориентации структурной и инвестиционной политики научно-технического прогресса на интенсификацию. Уменьшение природоемкости должно органически увязывать два процесса в хозяйстве: сокращение или стабилизацию потребления природных ресурсов, объема загрязнений; рост макроэкономических показателей (выпуска продукции) за счет совершенствования технологий, использования вторичного сырья и отходов, внедрения ресурсосберегающего и малоотходного производства. Аудитор использует методические приемы инспектирования, расчета и аналитические процедуры сопоставления пока-

зателей с данными предыдущих периодов и сопоставления эколого-экономических показателей со средними по предприятию. Об экологической эффективности производственного процесса свидетельствуют данные по долям затрат природных ресурсов в общем объеме выпуска по видам продукции.

Свод законодательных актов, существующих в РФ и касающихся защиты окружающей среды, служит одним из основных инструментов в деле сохранения и восстановления природы. Основная цель формирования экологического законодательства – обеспечение экологически обоснованного устойчивого экономического и социального развития.

Законодательной основой экологического аудита служат Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды (ст. 1 дает определение экологического аудита), Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 27 п.2 предусматривает использование экологического аудита по требованию государственных инспекторов), Постановление Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Экологическая доктрина Российской Федерации» (о значении развития экологического аудита для действующих предприятий), Указ Президента РФ № 511 от 15.03.2000 г. «О классификаторе правовых актов» (предусматривает экологический аудит как вид деятельности), Приказ Государственный комитет по экологии РФ от 16.07.1998 г. № 436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации». Госстандартом России приняты стандарты серии ГОСТ Р ISO 14000 по формированию системы экологического аудита. Таким образом, при острой потребности и необходимости экологического аудита в различных сферах производственной деятельности в РФ практически отсутствуют нормативно-правовая база экологического аудирования, проработанные научно-методические основы, общепризнанные понятийно-терминологический аппарат. Основным недостатком нормативных документов, регулирующих экологический аудит, является теоретизированность, которой отличается большинство законодательных актов. Пробелом законодательства в данной области является не принятие мер наказания при нарушении деятельности, контролируемой аудиторами.

По нашему мнению: 1) формирование правовых основ регулирования экологического аудита должно осуществляться в соответствии с действующим международным и национальным законодательством, в системе сочетания государственного и независимого профессионального регулирования; 2) необходимо согласование органов государственной власти, компетентных в сфере природопользования и экологии с органами стандартизации и контроля в целях подготовки основополагающих нормативного документа по вопросу экологического аудита; 3) главным принципом системы нормативного регулирования экологического аудита должно явиться соответствие законодательных актов интересам долгосрочного устойчивого развития России.

### **Актуальные проблемы совершенствования законодательства в области государственной молодежной политики**

В различные периоды времени вопросы правового обеспечения государственной молодежной политики рассматривали в своих работах ученые А.И.Морозов,<sup>1</sup> В.В. Нехаев,<sup>2</sup> М.О. Пухкалова,<sup>3</sup> Р.И.Тимофеева.<sup>4</sup>

Анализ действующего законодательства в сфере молодежной политики проведен Минспорттуризмом России в рамках подготовки и проведения Года молодежи в РФ.<sup>5</sup>

Исследования показали, что регулирование в данной сфере чрезвычайно ограничено. Правовые нормы, относящиеся к молодежной политике, содержатся в нормативных правовых актах разного уровня и различной тематики, не имеют единой концептуальной основы, отсутствует единство понятийного аппарата. Так, например, на федеральном уровне не существует таких дефиниций как «государственная молодежная политика», «орган молодежного самоуправления», «молодежный совещательный орган» нет единого понятия «молодая семья» и т. д.

С целью выявления потребности в совершенствовании государственной молодежной политики и ее нормативно-правовой базы С.Н.Першуткиным был проведен экспертный опрос в результате которого была выявлена общественная потребность в федеральном законе о молодежной политике.

Устранению правового пробела в федеральном законодательстве (по мнению 69% опрошенных экспертов) могло бы способствовать принятие общефедеральных исполнительно-распорядительных актов с целью частичной компенсации отсутствия федерального закона о молодежной политике.

Почти 90% из числа опрошенных считали бы целесообразным обозначение главой Российского государства позиции по молодежному вопросу, что стало бы стимулом для конкретных действий на разных управленческих уровнях.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Морозов А.И. *Некоторые вопросы правового обеспечения государственной молодежной политики* // *Политика и общество*. – 2010. – № 4.

<sup>2</sup> Нехаев В.В. *Правовое обеспечение государственной молодежной политики России (середина 1980-х – 1993 годы)*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

<sup>3</sup> Пухкалова М.О. *Проблемы совершенствования законодательства в сфере формирования государственной молодежной политики и регулирования девиантного поведения молодежи и несовершеннолетних* // *Юридическая мысль*. – 2009. – №1.

<sup>4</sup> Тимофеева Р.И. *Правовое регулирование государственной молодежной политики*: Учеб. Пособие: Башк. гос. ун-т. – Уфа: РИО БашГУ, 2007. – 122 с. *Управление государством: проблемы и тенденции развития. Политическая наука : ежегодник, 2007.* / Рос. ассоц. полит. науки; [гл. ред. А. И. Соловьев].

<sup>5</sup> Мутко В.Л. *Доклад на заседании Совета Федерации «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации в 2009 г.» в рамках «правительственного часа» 7.07.2009 г.* / В.Л.Мутко // *Бюллетень / Совет Федерации Федер. Собрания РФ*. – 2009. – № 164 (363).

<sup>6</sup> Першуткин С.Н. *Государственная молодежная политика как предмет социально-правового анализа* // *Научные записки СибАГС*. 2006. – № 4.

Все проведенные исследования послужили материалом для законодателей и Комитетом по физической культуре, спорту и делам молодежи Государственной Думы Федерального Собрания РФ при участии Общественной молодежной палаты при Государственной Думе ФС РФ, молодежных парламентских структур субъектов РФ, экспертов в сфере молодежной политики был разработан и внесен в государственную Думу проект Федерального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации».<sup>1</sup>

Законопроектом предлагалось определить круг субъектов, их компетенция, понятийный аппарат, основные принципы и приоритетные направления, а также меры и механизмы реализации государственной молодежной политики.

Однако законопроект так и остался в недрах Государственной Думы и не был рассмотрен даже в первом чтении.

В настоящее время все общественные отношения, связанные с сферой государственной молодежной политикой опираются на Постановление Верховного Совета РФ «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», которое было принято еще в 1993 г. За прошедший период в стране произошли значительные изменения в законодательстве, экономике, политике вследствие чего этот документ давно морально устарел.

За последние 15 лет региональные органы законодательной власти субъектов РФ вынуждены были принимать законы в сфере государственной молодежной политики в условиях отсутствия федерального закона. Однако, в данных законах приведены различные понятия, определен разный круг субъектов государственной молодежной политики. Так, например единое понятие «молодая семья» на всей территории России также отсутствует и субъектами РФ трактуется по-разному.

Отсутствие единого правового поля создает трудности в работе органов государственной власти и местного самоуправления, в деятельности различных молодежных совещательных структур, молодежных общественных объединений, иных юридических и физических лиц. Данный факт негативно сказывается на реализации государственной молодежной политики в рамках России, в том время как на современном этапе работа с молодежью является одной из важнейших задач государства.

---

<sup>1</sup> О проекте федерального закона № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации»: Материалы круглого стола / Ком. Гос. Думы по физ. культуре, спорту и делам молодежи Обществ. молодеж. палата при Гос. Думе. – М., 2007.



## **Правовая регламентация отзыва депутата представительного органа муниципального образования**

Произошедшие на границе 1990-х годов либерализация политического режима, а также становление в России парламентаризма позволяют по-новому бросить взгляд на проблемы взаимоотношений выборных лиц и избирателей. Вместе с тем совокупные принципы организации представительных органов обладают определенными пробелами, прежде всего нормативного характера. Расплывчатость в нормативно-правовом регулировании ответственности депутатов и иных выборных должностных лиц является удобной почвой для разнообразных коллизий.

Проблема о досрочном прекращении полномочий депутатов и иных выборных лиц путем их отзыва избирателями считается одной из наиболее обсуждаемых в юридической науке России. Прежде всего, это обусловлено тем, что Конституция РФ отказалась от утверждения принципа подотчетности и ответственности депутатов и иных выборных лиц перед избирателями. Вместе с тем, федеральное законодательство, в ряде случаев, предусматривает вероятность использования такой формы прямой демократии.

В зарубежных государствах отзыв выборных лиц избирателями – большая редкость. В тех государствах, где право отзыва зафиксировано законодательно, оно может быть применено, как правило, на местном (муниципальном) уровне. Что же касается российского опыта использования такой формы ответственности, как отзыв, непонятность норм законодательства, отсутствие единых принципов приводят к сложностям осуществления должной процедуры. Нет ясности в том, чем было определено возникновение данного института в нынешнем законодательстве субъектов Федерации, без надлежащей регламентации в нормах федерального законодательства: отыскиванием компромисса или воздействием традиции долголетнего утверждения данного права законодательством советского периода.

В современный период в юридической литературе отсутствуют комплексные исследования, посвященные исчерпывающему изучению анализируемого института. В ряде работ прочерчивается рассмотрение некоторых аспектов данного института права. Так, В.А.Ваганова в своей работе анализировала вопросы возникновения, формирования и наличия права отзыва не только в системе местного самоуправления России, но и за рубежом. В исследовании Э.Р.Курманова представлена попытка дать ответ на вопрос, возможен ли институт отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в современных условиях развития государственно-правовых отношений в РФ.

Институт отзыва всегда являлся важнейшей составляющей императивного мандата депутата. Он занимает особое место в системе мер муниципально-правовой ответственности депутата представительного органа муниципального образования. Этот вид юридической ответственности относится к публично-правовой ответственности, в которой сочетаются политические и правовые меры.

Отзыв выборных лиц местного самоуправления возможен только в том случае, если это указано в уставе муниципального образования. Порядок отзыва должен регулироваться законом субъекта РФ. Однако отсутствие такого закона не препятствует муниципальным образованиям регулировать своими уставами и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными актами вопросы отзыва выборных лиц местного самоуправления.

Отличительной особенностью конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности являются также основания их наступления, которые, по мнению многих ученых и практиков, недостаточно четко регламентированы в действующем законодательстве, что, безусловно, создает трудности в определении механизмов реализации соответствующих норм права. По мнению А.В. Иванченко, несмотря на большое количество обращений населения муниципальных образований с требованиями об отзыве избранных депутатов и глав муниципальных образований, отзыв еще «не получил четкого процедурного оформления. Эта проблема требует постоянного внимания, глубокого изучения и законодательного обеспечения».

М.В.Баглай, считает «отзыв депутата громоздким и редко применяемым на практике институтом, характерным преимущественно для тоталитарных государств в прошлом и настоящем». По его мнению, в демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить, при определенных обстоятельствах, инструментом борьбы против политического меньшинства. Он считает, что для обеспечения соответствия депутатов их статусу достаточно ввести дисциплинарные меры, вплоть до лишения депутатского мандата, со стороны самого парламента с применением квазисудебной процедуры или даже в судебном порядке, т. е. с соответствующими процессуальными гарантиями защиты. Но возлагать оценку профессиональной депутатской деятельности или поведения депутата на избирателей – это значит открыть возможность для манипулирования ими и наказания невиновных. Таким образом, право отзыва выборных лиц содействует упрочению социального контроля над реализацией публичной власти и является эффективным механизмом при обстоятельстве высокой инициативности избирателей, должном уровне политического и правового разума граждан и проработанности правового регулирования этого института.

## **О некоторых итогах муниципальной реформы в субъектах Российской Федерации**

2010 г. знаменует собой новый этап в развитии системы публичной власти в России. В результате переустройства местного самоуправления впервые в современной России муниципальная власть активизирует значительно функционировать на самом близком к населению уровне – в масштабах сельских и городских поселений. Сразу уже можно заявлять, что поселенческие органы местного самоуправления получили и взяли на себя основополагающие функции по прямому благосостоянию жизнедеятельности людей на местах.

Совместная ориентированность проведенной в 2003–2009 гг. муниципальной реформы в принципе отвечала собственно таким вопросам. Ее осуществление предполагало отдаление от традиционной для России модели способа организации власти. Отклонение от этой модели предполагало введение европейских континентальных шаблонов. В России образовывалась двухуровневая система местного самоуправления, причем всякий уровень рассматривался как действующий самостоятельно от других и от государственной администрации с ясным разграничением предметов ведения и полномочий. По результатам проведенного изыскания можно выработать вывод, что за прошедшее пятилетие получилось достигнуть того, что было достижимо в настоящих российских обстоятельствах начала XXI в. Заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ европейская модель местного самоуправления, встретившись с российской действительностью, дала в практическом олицетворении комплект разнообразных моделей. Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти, что в принципе отвечало децентрализационному принципу организации власти в нашей стране, отмечающемуся в новейшие десятилетия в большинстве стран мира. Нешуточное воздействие, сформировавшее лишние проблемы для осуществления преобразования, оказала сложившаяся культура местного самоуправления, которая во многом была выработана советской политической традицией. Сохранение традиционного менталитета внушительной части народонаселения, региональных и муниципальных начальников привело к тому, что модель, европейская по форме, дала совсем иной эффект в настоящих российских обстоятельствах. Доктрина Федерального закона № 131-ФЗ устремлялась к наибольшей унификации правового регулирования в масштабах государства, де-факто сохраняя весьма мало места для учета местных традиций и обычаев. В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования, а именно 99% стали дотационными. В структуре финансовой поддержки местным бюджетом

все большую значимость завоевывают не дотации, а субсидии, т. е. долевое участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах.

Формально Федеральный закон № 131-ФЗ определял универсальные правовые нормы для всех видов муниципальных образований. В действительности же городская проблематика очутилась в тени вопросов порядка двухуровневой системы местного самоуправления, тогда как городам, уже обладавшим в основании протекающего десятилетия сформировавшимися системы самоуправления, интереса в законе уделено меньше.

В этой связи нужна дальнейшая – постепенная модернизация имеющейся системы местного самоуправления. Уже сегодня надо установление стратегии и тактики последующих мероприятий. Учитывая намеченные выше проблемы и направления, нужными представляются вытекающие решения и установки действий. В частности миновав муниципальную перестройку, сегодня нужно отчетливо установить основные векторы формирования местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной будущности. В настоящее время уже официально одобрена Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г., подготовлена Концепция совершенствования региональной политики в РФ.

Главным фактором формирования местного самоуправления становится наибольшее введение в процесс управления территорией прямо населением муниципальных образований. Пробуждение населения к участию в местном самоуправлении во многом покоится в плоскости организационного и экономического упрочения муниципалитетов. Нужно подготовить и осуществить комплекс критериев по муниципальному просвещению граждан.

Собственно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного раскручивания территории, и особенность осуществления национальных программ, и действенность оказания многих услуг жителям. Муниципальные модели должны быть подсоединены в систему утверждения решений на федеральном уровне, по возможности – через организацию специализированных советов по местному самоуправлению при государственных органах власти.

Нужен качественно другой подход к дифференциации политики в отношении разнообразных видов муниципальных организаций. Муниципальные образования, являющиеся точками увеличения (прежде всего города), должны обрести эффективные стимулы для формирования, а отстающие в созревании территории – гарантии государственной помощи. В части разграничения предметов ведения надобно уйти от размытых выражений в установлении вопросов местного значения. Кроме того, муниципальные органы должны быть избавлены от участия в решении несвойственных им исполнительных задач без финансовых гарантий.

## **Проблема социально-правовой природы правовых актов органов местного самоуправления Кыргызской Республики**

Правовые акты местного самоуправления в настоящее время достаточно распространены и имеют соответствующую нормативную основу, т. е. возможность и порядок издания таких актов установлены в законодательных и иных нормативных актах. Нормативные правовые акты вообще и системы местного самоуправления в частности являются важнейшими источниками права, с помощью которых устанавливаются, изменяются, отменяются нормы права, тем самым создается важнейшее звено механизма правового регулирования – его нормативная основа.

В сфере местного самоуправления нормативные правовые акты являются одними из средств осуществления органами местного самоуправления задач и функций, реализации своей компетенции, доведения до населения принятых решений. Поэтому естественным становится тот факт, что органы местного самоуправления ведут активную нормотворческую деятельность, результатом которой являются соответствующие акты местного самоуправления как внешняя форма выражения и закрепления воли местного сообщества. К ним относятся акты представительных органов местного самоуправления в лице местных кенешей, исполнительно-распорядительных органов самоуправления (айыл окмоту, горуправы, мэрии), а также решения, принимаемые непосредственным путем на собраниях, сходах и курултаях граждан в соответствии с установленной законодательством республики процедурой. Вместе с тем, потребности юридической практики в сфере местного самоуправления вызывают необходимость решения ряда общетеоретических вопросов, в числе которых немаловажной является проблема социально-правовой природы актов местного самоуправления.

В юридической литературе понятие нормативный правовой акт имеет множество определений, что связано со сложностью данного явления, наличием у него многих внутренних и внешних связей и отношений. Юридический словарь характеризует нормативный акт «как официальный письменный документ, порождающий определенные правовые последствия, создающий юридическое состояние и направленный на регулирование общественных отношений».<sup>1</sup> Ю.А.Тихомиров определяет правовой акт как «письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, местным самоуправлением, институтами демократии), имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на

<sup>1</sup> Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева. – М., 1987. – С. 20.

регулирование общественных отношений».<sup>1</sup> В.К.Бабаев предлагает рассматривать нормативный правовой акт как письменный документ соответствующего государственного органа, которым устанавливаются, изменяются или прекращаются нормы права, содержащие правила общего характера.<sup>2</sup>

Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» определяет нормативный правовой акт как «письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм, т. е. общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение».<sup>3</sup>

В результате, анализируя данные формулировки, можно выделить признаки, характеризующие нормативный правовой акт, в частности, такие как официальный характер документа, правомочность субъекта, общеобязательность норм принятого акта, длительность действия и многократность применения его норм. Как следствие, в современной правовой доктрине нормативный правовой акт рассматривается как акт правотворчества государственных органов, основной признак которого – государственно-властный характер. Причем государственно-властный характер правового акта управления означает то, что его появление обусловлено общественными и государственными интересами (публичными интересами) в целях урегулирования конкретных отношений, установления общеобязательных правил поведения или решения единичного вопроса, а также спора, возникающего в системе функционирования исполнительной власти и всего публичного управления. Субъекты принятия правового акта управления, принимая соответствующий акт, осуществляют государственную власть, характеризующуюся, как известно, и таким признаком, как обязательность исполнения действующих законов, властных предписаний, действий и решений. Государство и его специальные органы контролируют, а также гарантируют исполнение актов. Это выражается в том, что в случае неисполнения либо неподчинения требованиям правового акта государство может на законных основаниях применять меры административно-правового принуждения к юридическим и физическим лицам, не исполняющим решения органов публичной власти. Правовой акт управления при несоблюдении содержащихся в нем юридически властных предписаний предусматривает применение мер юридической ответственности к стороне, виновной в неисполнении установленных норм.<sup>4</sup> В свою очередь, положения современной Конституции Кыргызской Республики однозначно устанавливают одной из основ реализации государственной власти «принцип разграничения функций и

---

1 Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. *Правовые акты: Учебно-практич. пособ.* – М., 1995. – С. 14.

2 *Общая теория права: Курс лекций / Под ред. В.К.Бабаева.* – Н. Новгород, 1993.

3 Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 1.07.1996 г., Т. 1.

4 Стариллов Ю.Н. *Правовые акты управления: понятия, признаки // Вестник ВГУ.* – 2000. – № 1. – С. 138. – (Серия 1. Гуманитарные науки).

полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ст. 7). Исходя из смысла данной конституционной нормы, представляется, что такая обособленность от государственной власти характеризует акты местного самоуправления как не имеющие государственно-властного характера, а значит формально они как бы не являются правовыми. Отсюда возникает проблема признания их в качестве правовых и, соответственно, включения подобного рода актов в общую нормативно-правовую среду республики.

Интересно, что в юридической науке существует несколько мнений относительно данной проблематики, причем противоположных друг другу. Одна точка зрения, опираясь на общественную природу института самоуправления, считает, что акты местного самоуправления не имеют правового характера. Другая, основываясь на публично-правовом характере деятельности местного самоуправления, рассматривает эти акты как правовые, однопорядковые с нормативно-правовыми актами государственных органов. Сложность данного явления и дискуссионность вопроса, прежде всего, вызвана самим существом местного самоуправления, вариативностью теорий происхождения и природы самоуправления. Тем не менее, учитывая политико-правовую основу организации местного самоуправления в Кыргызстане, представляется, что правовые акты местного самоуправления все же имеют свою социально-правовую природу, которая предопределяется следующими обстоятельствами. Наиболее важная для существа анализируемой проблемы, а также с точки зрения права норма содержится в ст. 1 Конституции Кыргызской Республики, отражающей общие принципы государственного устройства и фундаментальное право граждан на демократию. В соответствии с ней органы местного самоуправления являются одними из органов, наряду с органами государственной власти, через которые носитель суверенитета – народ осуществляет принадлежащую ему власть, тем самым государственная и муниципальная власть единообразна в смысле первоисточника. Однако данная норма лишь закрепляет право местного самоуправления на властные полномочия, при этом оставляя открытым вопрос о существовании самих властных полномочий.

Содержание же «властных» местного самоуправления вытекает из норм ст. 93–97 гл. 8 Конституции Кыргызской Республики, согласно которым «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно либо через выборные и другие органы местного самоуправления» (ст. 93). Конституционная норма о том, что «Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и законодательством Кыргызской Республики, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории»,<sup>1</sup> позволяет сделать вывод, что юридическим инструментом реализации властных полномочий является издание местным

---

<sup>1</sup> Конституция Кыргызской Республики от 23.10.2007 г., Ст.94.

самоуправлением соответствующих правовых актов. При этом «конституционность правового акта органа или должностного лица местного самоуправления опосредует государственно-властный характер данного акта. Именно в силу конституционности власть в государстве осуществляется не только системой государственных органов, но и системой субъектов, принадлежащих местному самоуправлению, в силу конституционности власть органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечена государственными средствами и методами, в том числе и методами государственного убеждения и принуждения».<sup>1</sup> В силу того, что сущностью актов местного самоуправления является формально определенная и документально закрепленная воля народа, такие акты приобретают свойства «общности» и гарантируются государством. Гарантированность выражается в предоставлении государством местному самоуправлению права на судебную защиту, что дает ему возможность обратиться в суд в случае неисполнения норм, изданных в пределах компетенции муниципальных органов власти. Соответственно, содержащие такие нормы акты приобретают характер нормативно-правовых, обладают необходимым для правовых актов властным признаком и являются составной частью общей нормативно-правовой системы. Наряду с этим необходимо отметить и сходство по формальным признакам, таким как наличие письменной документальной формы при реализации правотворческих полномочий и опубликовании правовых актов. То есть нормы, формулируемые органами местного самоуправления, в установленных пределах обладают свойствами правовых норм.

Анализируя правовой характер актов местного самоуправления, следует указать и на то, что правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления, можно подразделить на те, которые издаются организационно оформленными и властными субъектами муниципальных правоотношений (органы и должностные лица местного самоуправления), и акты, являющиеся результатом непосредственного волеизъявления местных сообществ. В соответствии с законодательством республики представительные и исполнительные органы местного самоуправления в лице местных кенешей, мэрий, городских и сельских управ (айыл окмоту) и их должностных лиц вправе издавать соответствующие правовые акты. При этом наиболее важные правовые акты являются, по общему мнению и в соответствии с правовой системой, прерогативой представительных органов местного самоуправления. Это вытекает из их природы как представительных учреждений, являющихся по своему социальному назначению, способу формирования, составу и организационно-правовым формам работы в наибольшей степени приспособленными для организации муниципального нормотворческого процесса и способными наиболее полно выразить в этом процессе публичные интересы местного сообщества. Решения местного кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, прини-

---

<sup>1</sup> Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: Общетеоретический аспект // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 41–51.



маются большинством голосов от общего числа избранных депутатов, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрен иной порядок. В частности, местные кенешы принимают решения большинством в две трети голосов от общего числа депутатов при выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям, мэру города и его заместителям, а также главам районных государственных администраций.

Решения местных кенешей, принятые ими в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами государственной власти и управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности в пределах полномочий, установленных законодательством. Причем решения местных кенешей могут быть отменены либо признаны утратившими силу в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, то есть либо сами местные кенешы принимают по своим актам соответствующее решение либо акты отменяются Конституционным судом в случае противоречия Конституции КР и судом общей юрисдикции в случае противоречия законам и иным актам республики.

В свою очередь, исполнительные органы местного самоуправления (айыл окмоту, городские управы, мэрии) также вправе издавать соответствующие правовые акты в форме постановлений. Нормативные акты исполнительных органов местного самоуправления в целом необходимы для выполнения функции организации управления на соответствующем уровне, а также повседневного решения местных дел в соответствии с законами страны и правовыми актами представительных органов местного самоуправления. При этом правовые акты исполнительных органов местного самоуправления, в частности айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, не подлежат утверждению какими-либо государственными органами и обязательны для исполнения на соответствующей территории. Однако исполнение актов айыл окмоту, противоречащих законодательству Кыргызской Республики, может быть приостановлено соответствующими кенешами, главами государственных администраций района, области до вынесения решения судом.

Обратим внимание на то, что решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, не могут быть отменены органами государственной власти и управления иначе как по решению суда.<sup>1</sup> Это важная государственная гарантия, за несоблюдение которой установлена дисциплинарная, а также административная ответственность должностных лиц.

Таким образом, исходя из сущности местного самоуправления и законодательства Кыргызской Республики, выделим некоторые признаки, присущие правовым актам местного самоуправления. В первую очередь, они принимаются компетентными на то органами и должностными лицами, реализующи-

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29.05.2008 г., Ст. 32.

ми в рамках закона функции и полномочия субъектов муниципального права. Все правовые акты местного самоуправления носят подзаконный характер, их подзаконность выражается в соответствии действующим законам и иным актам страны, обладающим по сравнению с ними высокой юридической силой. В силу того, что правовые акты местного самоуправления выражают соответствующую волю субъекта муниципального правотворчества и влекут юридические последствия, они имеют официальный характер. Решения субъектов муниципального правотворчества становятся правовым актом при условии соблюдения процедуры его принятия и надлежащего оформления. Соответственно акты местного самоуправления не могут не обладать необходимыми вообще для правовых актов качествами – признаком властности, общеобязательности, компетентности соответствующего субъекта и т. д.

Правовые акты местного самоуправления по своей природе, источнику, порядку образования и юридическим свойствам, по целевой и социальной направленности, по действию во времени, в пространстве и по кругу лиц обладают теми же характерными чертами, присущими и нормативным правовым актам государственных органов, соответственно их можно понимать как правовые акты, элементы единой правовой системы наряду с актами, принимаемыми путем референдума и органами государственной власти. Такое единство закрепляется и действующим законодательством Кыргызской Республики. В частности, прокурорский надзор распространяется и на акты местного самоуправления, действие и законность таких актов могут быть обжалованы в суде. Кроме того, может быть возмещен ущерб, причиненный в результате издания незаконного акта, что в равной степени относится как к актам государственных органов, так и местного самоуправления. Однако в силу различных обстоятельств органы местного самоуправления не используют в полной мере предоставленные им права по защите собственных интересов.

Резюмируя свое исследование, считаем безусловным, что муниципальные правовые акты, несмотря на организационную обособленность местного самоуправления от государственной власти, имеют свою конституционно-правовую природу и место в общей правовой системе Кыргызстана.

*Шайдуллин И.И.  
Институт права БашГУ*

### **К вопросу о значительности решений Конституционного Суда Российской Федерации**

В настоящее время наличествуют разнообразные подходы к разбирательству дел в Конституционном Суде РФ. Отдельные из ученых считают, что избыточная прописанность процесса, быть может, мешает Конституционному Суду.

Особая значимость актов выносимых Конституционным Судом РФ, которые формируют огромное влияние на правовое пространство РФ, позволяет ожидать, что процедура разбора дел в Конституционном Суде РФ будет образцом правильности.

Как отмечает Е.В.Колесников и Н.М.Селезнева, значимость судов и правосудия как предпосылки и условия радикальных преобразований была осознана еще в 80-х годах 20 столетия.<sup>1</sup> Правовые результаты решений Конституционного Суда РФ, оказывающие влияние на правовое положение лиц, не участвовавших в процессе конституционного судопроизводства, позволяют верить, что состязательность процесса конституционного судопроизводства будет содействовать выяснению беспристрастной истины. Необходимо отметить, что Конституционный Суд в сегодня единственный суд РФ, который в своей деятельности должен оживленно участвовать в поиске правды, а не ограничиваться плодами состязательности сторон.

Требования Конституционного Суда РФ об обеспечении текстов нормативных и других правовых актов, доказательств и сведений; о заверении документов и текстов нормативных актов; о проведении проверок, исследований, экспертиз; об установлении определенных обстоятельств; о привлечении специалистов; о даче разъяснений, консультаций и об изложении профессиональных мнений по рассматриваемым делам неукоснительны для всех органов, организаций и лиц, которым они адресованы.

Судьи Конституционного Суда РФ пользуются предоставленными правами еще на стадии исследования дела, привлекая научно-исследовательские центры и институты, изучающие проблемы правового регулирования и законодательства.

При анализе задачи о приемлемости обращения на пленарном заседании Конституционного Суда РФ уже есть заключения, принесенные ведущими специалистами России. После принятия обращения к рассмотрению и подготовке дела к слушанию судья и председательствующий в заседании устанавливают круг лиц, подлежащих приглашению в заседание, приносят распоряжения об извещении, о месте и времени заседания, а также о направлении участникам процесса нужных материалов.

Соответственно для обеспечения состязательности и равноправия сторон перед судебным заседанием, полученные заключения высылаются сторонам – участникам процесса. При этом статус этих заключений порой неопределен. Для того, чтобы они приобрели характер экспертных или в качестве заключения специалиста необходимо, чтобы авторы этих заключений были соответственно привлечены либо в качестве эксперта, либо в качестве специалиста. Необходимо отметить, что в ряде стран акты исполнительной власти находятся за пределами конституционного контроля. В частности, во Франции

---

<sup>1</sup> Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в РФ: конституционные вопросы. Издательство СГАП, – Саратов. 2008. – С. 54.

акты правительства не подлежат контролю. В Австрии Конституционный Суд принимает к рассмотрению жалобы на акты органов управления только после того, как они будут рассмотрены во всех других инстанциях. В Казахстане Конституционному Суду было предоставлено право контроля актов правительства, однако Верховный Совет своим решением лишил его этого полномочия.

Касаясь вопроса о полномочиях Конституционного Суда РФ, следует обратить внимание на следующее. Во-первых, полномочия Конституционного Суда РФ по сравнению с ранее действовавшим законом значительно расширены. Сегодня Конституционный Суд РФ осуществляет проверку конституционности законов по запросам судов, обладает правом толкования Конституции РФ. Во-вторых, сделано все для деполитизации деятельности Конституционного Суда РФ. В частности, по действующему федеральному конституционному закону, Суд уже не рассматривает дела о конституционности партий, общественных объединений, дела о конституционности действий и решений всех высших должностных лиц РФ и ее субъектов, а также о даче заключений о наличии оснований для отрешения от должности этих лиц.<sup>1</sup> Таким образом, полномочия Конституционного Суда РФ могут вставать в прямую зависимость от значимости его как государственного судебного органа в части субъективного правосопонимания и общественной оценки его деятельности.

*Шайкамалов И.Д.*  
*Институт права БашГУ*

### **Право граждан на обращения как межотраслевой институт**

Право граждан на обращения закреплено в Основном законе нашего государства, однако это вовсе не означает, что институт обращений является строго институтом конституционного права. Конституционное право юридических и физических лиц на судебную защиту осуществляется путем их обращения в суд с исковым заявлением, заявлением или жалобой по делам неисковых производств.<sup>2</sup> В соответствии со ст. 3 ГПК РФ правом на обращение в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса обладает всякое заинтересованное лицо.<sup>3</sup> При рассмотрении задач судопроизводства в арбитражных судах уже отмечалось влияние международных норм на общие принципы судебного разбирательства в РФ. Принцип доступности судебной защиты прав и законных интересов сформулирован в ст.6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст.ст. 8, 10 Всеобщей декларации прав и свобод и ст. 14 Международного пакта о

<sup>1</sup> Саликов М.С. Конституционный судебный процесс. – М., 2003. – С. 64.

<sup>2</sup> Конституционное право: учебник / под ред. М.К. Треушниковой, – М., Изд-во МГУ, 2002.

<sup>3</sup> ГПК РФ, принят Госдумой 23.10.2002 г.

гражданских и политических правах. Указанные нормативные правовые акты предусматривают возможность каждого заинтересованного лица обратиться за судебной защитой в соответствующей компетентный суд.

Основными элементами принципа доступности судебной защиты являются следующие: 1) возможность каждого лица обратиться в соответствии со ст. 46 Конституции РФ за судебной защитой в соответствующий компетентный суд России. При этом право на обращение в суд сформулировано в виде общего дозволения – любое заинтересованное лицо вправе обратиться за судебной защитой. Отказ в возбуждении дела в суде возможен только в случаях, предусмотренных законом (ст. 134 ГПК); 2) наличие у сторон и иных лиц, участвующих в деле, широких процессуальных прав и возложение на суд обязанности оказывать им содействие в их осуществлении; 3) установление в гражданско-процессуальном законодательстве исчерпывающего перечня оснований для возвращения искового заявления, оставления его без движения, приостановления производства по делу, прекращения производства по делу либо оставления заявления без рассмотрения; возможность кассационного обжалования судебного решения; участие сторон в реальном исполнении судебного решения на стадии исполнительного производства. Согласно ч. 2 ст. 3 отказ от права на обращение в суд недействителен. Условия договоров, содержащие отказ от права на обращение в суд, являются ничтожными. Не будет являться отказом от права на обращение в суд необходимость соблюдения претензионного или иного досудебного порядка урегулирования, передача спора на разрешение третейского суда или международного коммерческого арбитража. Однако в силу принципа диспозитивности заинтересованное лицо само определяет, обращаться ли ему в суд за защитой. Поэтому в ч. 2 ст. 3 речь идет о вынужденном отказе от обращения к суду. Если заинтересованное лицо по каким-либо причинам не обращается к суду без какого-либо принуждения, то это не расценивается как отказ от права на обращение в суд. Обращение к третейскому суду не рассматривается как несовместимое с правом на обращение к суду за судебной защитой. Часть 3 ст. 3 ГПК распространяется на передачу дела не только в третейские суды, но и в международные коммерческие арбитражи, поскольку последние также являются негосударственным способом разрешения гражданских дел, но отличаются по сфере деятельности. Таким образом, можно выделить следующее понятие права на обращение граждан – это установленная законом возможность всякого заинтересованного лица обратиться в суд для возбуждения производства судебной деятельности, в целях защиты нарушенного или оспоренного (действительного или предполагаемого) права или охраняемого законом интереса. Право на обращение в суд за защитой – процессуальное право, реализация которого в механизме процессуальных отношений есть юридический факт, свидетельствующий о начале реализации права на судебную защиту.

Например, решение квалификационной коллегии судей о привлечении к дисциплинарной ответственности может быть обжаловано в судебном порядке лишь тем лицом, в отношении которого оно принято, в связи, с чем жалоба, поданная другим лицом, не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. Вместе с тем гражданин, чьи права нарушены в результате издания Правительством РФ нормативного правового акта, вправе обратиться за защитой своих прав в суд. Так, прекращение производства по делу судом по заявлению о признании неправомочной конференции областной организации КП РФ в части решения вопроса об исключении из партии ввиду неподведомственности спора было признано правильным. Подход ГПК, связанный с установлением «фильтров» на стадии обращения к суду, противоположен АПК, снявшему такие ограничения на обращение к арбитражному суду. Поэтому важным является дальнейшее направление развития практики в судах общей юрисдикции и арбитражных судах и ее анализ.

*Шайхуллин М.С. к.ю.н., доцент  
Евразийский научно-исследовательский институт проблем права*

### **О некоторых особенностях правового регулирования и традиций местного самоуправления в Германии**

Традиции местного самоуправления в Германии имеют достаточно длительную историю. В отличие от России, в Германии традиции местного самоуправления не прерывались веками. По словам профессора Е.В.Гриценко, Германия имеет глубокие демократические традиции.<sup>1</sup> Как представляется глубина традиций местного самоуправления в Германии, область их действия и влияние на правотворческую и правоприменительную практику будут актуальными еще долгое время, поскольку традиции как социально-правовому феномену присуще укрепление социальных отношений в правовом пространстве. Укрепление традиций в условиях местного самоуправления способствует нормализации функционирования всей муниципальной системы, касалось бы это Германии или еще какого-либо другого государства. В административно – территориальном делении в современных зарубежных государствах с развитой демократией видится объемное разнообразие особенностей местного самоуправления во многом обусловленное историческими традициями, в связи с чем в системе местного самоуправления наличествует многообразие организационных форм участия населения в деятельности муниципальных органов власти.

В системе территориальной организации местного самоуправления федеральные земли исходят, во-первых, из плотности населения на территории

---

<sup>1</sup> Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма : Сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России. Автореф. дис.... докт. юрид. наук. – СПб, 2002. – С. 4.

земли в целом, а во-вторых, из определенных исторических традиций существования и развития той или иной территории.<sup>1</sup> Необходимо отметить, что Основной закон Федеративной Республики Германия прямо не закрепляет обязанность учета исторических традиций местного самоуправления в системе организации и деятельности общин, земель и государства.

Вместе с этим, в соответствии со ст. 29 Конституции Германии, территориальное деление Федерации может быть изменено с целью обеспечения того, чтобы земли в соответствии со своими размерами и возможностями могли эффективно выполнять возложенные на них задачи. При этом должна учитываться земляческая общность, исторические и культурные особенности, хозяйственная целесообразность, а также требования, касающиеся организации территорий и планирования развития земель. Таким образом, земляческая общность, исторические и культурные особенности заменяют слово традиции, поскольку под всем перечисленным мы можем понимать традиции местного самоуправления. Однако справедливости ради стоит заметить, что традиция как социально-правовое явление вовсе не нуждается в правовом оформлении если исходить из ее правовой природы. В любом случае упоминание об учете традиций местного самоуправления в правотворческой и правоприменительной деятельности это скорее достоинство, чем недостаток.

То, что в Германии бережно и с символизмом относятся к традициям местного самоуправления ни кому не секрет. В отдельных землях (в первую очередь Шлезвиг-Гольштейния, Рейнланд-Пфальц) во главу угла, очевидно, ставятся не административная состоятельность и экономическая эффективность, а исторические традиции,<sup>2</sup> что говорит о мудрой постановке вопроса об организации местного самоуправления в Германии. Например в процессе развития городов, государство учитывает исторические традиции местного самоуправления о чем говорит тот факт, что городские округа меньше районов. Как отмечает Н.В.Нагорная, в Германии одним из общих критериев лежащим в основе создания и реформирования территорий муниципальных образований является учет культурных и исторических традиций.<sup>3</sup>

Местное самоуправление в Германии – это один из немногих институтов который «живет» за счет прочной связи с «местом», местностью, особенностями и традициями данной местности.<sup>4</sup> Представляется в Германии понимают, что общинная модель политического устройства устраняет причины социальных конфликтов и создает условия для толерантности при решении разнообразных вопросов. Такое понимание было и у нас однако в дореволюционный

---

1 Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 65.

2 Маркварт Э. Указанная работа. – С. 67.

3 Нагорная Н.В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование). Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – СПб, 2009. – С. 24.

4 Маркварт Э. Указанная работа. – С. 69.

период, когда общины являлись связующим звеном между населением и государством. С этой позиции ценной является работа И.И.Царькова, который наиболее полно отразил сущность общинной модели в идеях русских ученых юристов дореволюционной России.<sup>1</sup>

Балансируя между существующими традициями и структурой расселения, с одной стороны, и стремлением к эффективности и учету тенденций глобализации – с другой, земли искали и находили свою территориальную основу местного самоуправления. При этом безусловным ориентиром для всех являлись нормы Конституции и позиции Конституционного суда, запрещающие выхолащивать суть местного самоуправления, его базовую компетенцию, самостоятельность самого института, а также нарушать демократические принципы и права граждан.<sup>2</sup> Поскольку в системе местного самоуправления во главу угла поставлены исторические традиции, это обстоятельство обусловило формирование такой социальной нормы-традиции, как уважение к конституционной норме и решениям Конституционного суда.

Однако как отмечает Р.Штобер, к недостатку немецкой системы местного самоуправления относится слишком интенсивное законодательное регулирование прав общин со стороны земель. Законодательное регулирование порождает иллюзию, что существует какой-то общий тип общины, соответствующий всем местным потребностям. При этом не учитываются специфика развития и географические особенности.<sup>3</sup> Это как представляется, является следствием модернизации системы управления и реформ в Германии. Вместе с этим, в ФРГ мы встречаем поражающее впечатление количество традиций которые фундаментализируют всю систему муниципального управления на разных уровнях.

Автор неспроста говорил о том, что в Германии традиции местного самоуправления уходят в глубь веков, являясь культурным достоянием немцев. Из личного общения и сотрудничества с коллегами из Германии, в рамках проведения исследований в области права, автор настоящей статьи узнал о множестве традиций местного самоуправления в Германии, некоторые из которых хотелось бы привести к обозрению.

Так, в своей сегодняшней высокой форме с зелёной верхушкой и венком майское дерево известно с XVI в. В XIX в. оно появилось как символ местного самоуправления в деревнях Баварии. В связи с этим, сформировалось множество традиций, соединенных с майским деревом, которые значительно различаются в поселениях земель. Данная традиция имеет процедуру своего отправления. Непосредственно перед установкой дерево проносят по деревне к центральной площади или к ресторану. Эта процессия обычно сопровождается

---

<sup>1</sup> Царьков И.И. *Развитие правопонимания в европейской традиции права.* – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2006. – С. 316–317.

<sup>2</sup> Маркварт Э. *Указанная работа.* – С. 70.

<sup>3</sup> Штобер Р. *Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии // Местное самоуправление: теория и практика: сб. – М., 1997. – С. 26.*



ся духовым оркестром и множеством зрителей. Как правило дерево устанавливают в вечернее время. Похищение майского дерева в вальпургиеву ночь – популярная традиция, связанная с майским деревом, которая сохраняется молодежью. Майское дерево похищают по определённым правилам. Похищенное дерево принято выкупать.

В баварской полиции принято закрывать глаза на такие проступки в отношении майских деревьев. Бургомистр австрийского Линца д-р Франц Добуш прославился тем, что отказался выкупать похищенное майское дерево. В некоторых районах Германии холостые мужчины устанавливают маленькие майские деревья – берёзки возле домов незамужних женщин деревни. В других регионах, например, в Рейнланде майское дерево устанавливается парнями перед домами своих любимых. В других местах существует традиция, согласно которой мать девушки дарит парню пирожное, отец – ящик пива, а девушка награждает его поцелуем. В некоторых регионах в високосный год майские деревья ставят не парни, а девушки.

Культурное и историческое достояние Германии подчеркивает традиция празднования дня стрелка, которая переходит из поколения в поколение в городе Bergneustadt уже на протяжении 650 лет и уходит своими корнями в 1353 г. В день стрелка бургомистр произносит торжественную речь в честь традиционного праздника. Важность исторических традиций местного самоуправления заключается в том, что традиции которым радуются и которые существуют уже давно создают постоянные воспоминания, в результате чего они охотно передаются в семье, что делает ее крепче, а муниципалитет ближе к населению. Другая интересная традиция местного самоуправления в соответствии с которой, бургомистр издает распоряжение о присвоении названия общественным местам и улицам в честь бургомистров работавших в разное время в магистрате. Не менее любопытная, однако не так давно сформированная традиция местного самоуправления «на службе у граждан», на основании которой в течение 5 часов бургомистры повязав на себя фартуки обслуживали горожан в ресторанных заведениях, как это происходило в «Schueberfouer». Заработанные средства, а это примерно 250 € на одного участвующего в традиции бургомистра, были переведены в Люксембургский Красный крест. Интересно что бы получилось, если бы подобную традицию сформировали в России.

Еще одна, как представляется важная традиция местного самоуправления. У каждого мера в Германии традиционно есть свой девиз. Например «В Gelnhausen, жизнь хороша», «С традицией в будущее», «Проектирование с сердцем и умом». Данная традиция имеет не только важное социальное, но и правовое значение, поскольку в результате ее воплощения происходит процесс символизации муниципалитета, а это уже юридические нормы регламентированные муниципально-правовыми актами.

Устоявшейся традицией местного самоуправления в Германии, является то, что бургомистры и служащие магистрата в обязательном порядке открывают

праздники, что сближает население городов, деревень и бургомистров. В заключении хотелось бы отметить, что юридическая значимость традиции местного самоуправления состоит в том, что традиции укрепляют правовую ткань как в среде органов местного самоуправления, так и местного сообщества, соединяя тем самым муниципальную власть и право на осуществление местного самоуправления. Необходимо подчеркнуть, что правовыми средствами достаточно сложно выработать у граждан привычку уважительного отношения к органам местного самоуправления, тогда как позитивные традиции способны удержать население от антагонизма по отношению к властным органам.

*Шайхуллина Н.В.*

*Евразийский научно-исследовательский институт проблем права*

### **К вопросу о необходимости нормативно-правового регулирования взаимодействия адвокатуры и органов местного самоуправления в России**

В рамках правового регулирования вопросов взаимодействия адвокатских образований, адвокатов и органов местного самоуправления существуют нормы, которые могут явиться основой взаимного сотрудничества. Вместе с этим, следует отметить, что такая правовая гарантированность исходит прежде всего из норм ФЗ № 63 об адвокатской деятельности и адвокатуре, а что касается ФЗ № 131, то следует указать, что в нем отсутствуют нормы, закрепляющие возможность взаимодействия исследуемых субъектов, что на наш взгляд является существенным упущением, хотя бы по той простой причине, что первые шаги в сторону такого взаимного сотрудничества уже имеются на практике, во-первых, а во-вторых, в силу того, что и местное самоуправление и адвокатура являются институтами гражданского общества в России. Таким образом, при анализе правовых норм и средств взаимодействия адвокатуры и органов местного самоуправления, необходимо обратиться, прежде всего, к правовым предписаниям ФЗ № 63 об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ.

В частности п. 7 ч. 2 ст. 2 ФЗ № 63, закрепляет, что, оказывая юридическую помощь, адвокат представляет интересы доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях. Юридическая конструкция данной нормы предполагает, что адвокат может представлять интересы своего клиента в органах местного самоуправления. Однако необходимо отметить, что руководствуясь этой нормой и ст. 41 ФЗ-131 адвокат может представлять интересы органа местного самоуправления-доверителя в другом муниципальном образовании или органе государственной власти, поскольку органы местного самоуправления с одной стороны выступают как уровень публичной власти наиболее приближенный к населению, а с другой наделяются правами юридического лица. Исходя из это-

го, возможно сделать вывод, что адвокат как независимый профессиональный советник по правовым вопросам может выступать как связующее звено между муниципальными образованиями различных типов по защите их прав и интересов в условиях конфликтных ситуаций и нарождающегося антагонизма в муниципальной среде, где уровень правосознания и правовой культуры остается достаточно низким, что является почвой для развития правового нигилизма.

Правовая культура и содержание правосознания в основном зависят от знания права. Однако знание права не является решающим фактором правомерного поведения. Поэтому социально-правовые механизмы стимулирования правомерного поведения должны включать не только негативные санкции и юридическое просвещение, но и национально-государственную идеологию, влияющую на формирование правовых установок личности в ее социально-конкретных условиях.<sup>1</sup>

По мнению А.В.Клишиной, особенности профессионального правосознания адвокатов выражаются не только в знании ими норм и категорий права, но и в использовании моральных принципов в решении профессиональных задач, что позволяет сформировать особое профессиональное отношение к праву и к практике его реализации, а также к своему поведению в этом процессе.<sup>2</sup> Таким образом, вышеуказанная норма укрепляет правовые позиции сельских муниципальных образований в их взаимоотношении с администрациями муниципальных районов, где, как известно до сих пор сохраняются традиции централизованной системы управления, поэтому адвокат, представляя интересы сельских муниципальных органов и должностных лиц в исполнительно-распорядительных органах муниципальных районов может тем самым в полном объеме реализовывать конструкцию анализируемой нормы, где администрация сельского муниципального образования является доверителем, адвокат выступает защитником прав местного самоуправления, а администрация муниципального района ответчиком в случае нарушения прав и интересов местных сообществ, граждан и самих органов местного самоуправления как юридических лиц.

На основании ч. 4 ст. 2 ФЗ № 63 представителями организаций, органов местного самоуправления в гражданском и административном судопроизводстве, судопроизводстве по делам об административных правонарушениях могут выступать только адвокаты, за исключением случаев, когда эти функции выполняют работники, состоящие в штате организаций органов местного самоуправления, если иное не установлено федеральным законом. Необходимо отметить, что взаимодействие адвокатов с органами, должностными лицами местного самоуправления и населением сельских муниципальных образований во многом зависит от транспортной и пешеходной доступности в удаленные

<sup>1</sup> Бондаренко М.В. *Правовая культура и правомерное поведение в современном российском обществе*. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 6.

<sup>2</sup> Клишина А.В. *Профессиональное правосознание адвокатов (теоретико-правовое исследование)*. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук – М., 2008. – С. 7.

и труднодоступные местности, поэтому правовую помощь в кавычках, вынуждены оказывать работники администрации органов сельских муниципальных образований. Однако такая деятельность может рассматриваться не как правовая работа, а как информирование граждан об их субъективных правах и законных интересах, но насколько такое информирование является качественным, следует поставить под вопрос. Тем более, что информационное право в деятельности органов местного самоуправления вовсе не означает обязанности должностных лиц местного самоуправления оказывать правовую помощь гражданам муниципального образования, это всего лишь обязанность информировать население муниципального образования об итогах своей работы и по иным вопросам, не касающимся вопросов оказания юридической помощи.

Особого внимания с точки зрения анализа правовых норм и средств взаимодействия адвокатуры и органов местного самоуправления заслуживает рассмотрение ч. 3 ст. 3 ФЗ № 63, которая закрепляет, что в целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

Дело в том, что органы местного самоуправления до сих пор сохраняют позицию сдерживания процесса демократизации инициатив не только со стороны граждан, но и институтов гражданского общества, а когда дело доходит до адвокатуры, то следует отметить, что помощь адвокатам и адвокатским образованиям со стороны муниципальных органов необходима, не по причине того, что профессиональным юристам негде ютятся, а в том, что создание благоприятных условий деятельности адвокатских образований будет способствовать скорейшему подъему уровня правосознания и правовой культуры именно населения, о чем должна думать, прежде всего, муниципальная власть, а не адвокатура. Если образ адвокатуры и ее традиции сохранялись на протяжении длительного времени практически не прерываясь, то образ муниципальной власти еще надо формировать, равно как и возродить лучшие традиции местного самоуправления в современной России. Однако в настоящее время наблюдаются не совсем адекватные действия со стороны местных властей по отношению к адвокатским образованиям. Это выражается в многочисленных фактах противодействия правозащитным организациям с использованием хорошо налаженного административно-бюрократического аппарата и применением соответствующих правовых норм и негативных традиций, которые в большом количестве сформировались и укрепились в муниципальных органах и даже передаются из поколения в поколение, причем по родственной линии. Должностные лица муниципальных органов власти должны осознать диалектическую реальность необходимости развития взаимоотношений с адвокат-

скими образованиями и адвокатами. Только данный институт гражданского общества может перевернуть все представление о правах и свободах человека, поскольку обладает уникальным потенциалом знаний о праве и юридических явлениях, однако такой потенциал до сих пор является сокрытым и не в полной мере использованным.

*Шарипова Д.А.  
Институт права БашГУ*

### **Деятельность некоммерческих организаций в муниципальных образованиях**

Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, культурных, образовательных, благотворительных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав и законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи все, что направлено на достижение общественных благ.

Своей деятельностью они заменяют пассивность государственных и муниципальных структур, которые должны заниматься выполнением социальных программы. Общественное движение всегда создавалось для того, чтобы взять на себя решение тех задач и проблем, которые реально существуют в обществе. В любой стране, где существует рыночная экономика, основу этой экономики составляют коммерческие организации. Их главное отличие от некоммерческих организаций – цель, ради которой они созданы, а это – получение прибыли. В Уставах же некоммерческих организаций обязательно должно быть зафиксировано обратное: организации не преследуют цель получения прибыли. Некоммерческая организация в муниципальном образовании это не всякое объединение граждан, а юридическое лицо, имеющее государственную регистрацию, устав, руководителя, определенную структуру и ведет периодическую или систематическую деятельность, направленную на достижение уставных целей. Это оформленная реализация права граждан на объединение и то, как эти уставные цели осуществляются.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов РФ, некоммерческих партнерств, ассоциаций и союзов, социальных, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. В процессе своей деятельности

некоммерческие организации сталкиваются с финансовыми трудностями, их решением может стать финансово-экономические – поддержка грантодающих организаций, вступительные и членские взносы, некоммерческие организации могут брать кредиты в банке; могут заниматься предпринимательской деятельностью, направленной на решение уставных целей и задач, например – проведение семинаров и лекций; пожертвования, спонсорская помощь, а также деятельность без финансирования, только добровольный труд актива организации; с помощью органов власти и управления (гранты органов государственной и муниципальной власти (социальный заказ).

Органы местного самоуправления должны быть заинтересованы в налаживании эффективного взаимодействия с этими организациями тем самым снижается социальная напряженность в муниципальном образовании, экономятся бюджетные средства за счет передачи некоммерческим организациям некоторых административных функций, при создании социально значимых проектов и программ привлекаются дополнительные источники финансирования на их реализацию, использования ресурсов благотворительности. Органы муниципального образования, рассматривая некоммерческие организации как объект управления, что противоречит самоцели этих организаций независимого существования и делает невозможным полноценной реализации их деятельности при осуществлении контроля со стороны органов власти.

*Шарипова Р.Ф.*  
*Институт права БашГУ*

## **О необходимости понимания важности местного самоуправления в России**

Понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию. Этому понятию можно дать множество определений. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве: а) основы конституционного строя; б) права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения; в) формы народовластия.

Местное самоуправление согласно Европейской хартии местного самоуправления составляет одну из основ любого демократического строя. «Принцип местного самоуправления, – гласит ст. 2 Хартии, – должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства». Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление. Тем самым Закон констатирует: «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации». Конституция РФ, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конститу-

ционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Суть еще в том, что положения Конституции РФ, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены и никакие другие конституционные нормы не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении. Это является важной гарантией развития местного самоуправления в нашей стране.

Российское законодательство признает основным субъектом права на самоуправление население муниципальных образований (городских и сельских поселений и др.). Согласно Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем, нужно отметить, что население осуществляет местное самоуправление с помощью различных форм прямого волеизъявления, также через выборные и другие органы местного самоуправления. К таким формам относятся местный референдум, муниципальные выборы, собрания (конференции) граждан, сход граждан, индивидуальные и коллективные обращения, опрос граждан. Население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление, его осуществление населением – необходимый элемент конституционной организации власти народа: наличие его в системе публичной власти субъекта Федерации является конституционным требованием. Хочу отметить, что местное самоуправление является всего лишь правом населения, а не обязанностью. Поэтому никто не может принуждать население к этому. Право населения на местное самоуправление обеспечивается правом каждого гражданина на осуществление местного самоуправления. Согласно Закону, граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

И последнее, местное самоуправление как форма народовластия. Местное самоуправление – это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Определение, характеризующее местное самоуправление как форму народовластия, содержится в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно данному Закону, местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением и (или) через органы местного самоуправления вопросов мест-

ного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Это определение позволяет выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия. Во-первых, местное самоуправление имеет свой субъект. Им является население муниципального образования. Во-вторых, оно занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством. Как уже отмечала, местное самоуправление, его органы не являются составной частью государственного механизма управления, ибо они не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем местное самоуправление и государственная власть в РФ тесно взаимосвязаны – у них единый источник: власть народа. Органы государственной власти наделяют органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и тем самым осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления этих полномочий. Кроме того, эти органы взаимодействуют формируя местные бюджеты, при изменении границ муниципальных образований, их преобразовании. В-третьих, местное самоуправление имеет свой объект управления: вопросы местного значения, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Их перечень дается в Законе и он не является исчерпывающим.

Также к основным чертам относятся самостоятельность местного самоуправления, ответственность муниципальных образований, учет интересов населения, учет исторических и иных местных традиций. Таким образом, можно сделать такой вывод, что местное самоуправление это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая автономное решение населением непосредственно, то есть с помощью различных форм прямого волеизъявления, и через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения.

*Шмакова Е.Б.*

*Московская государственная юридическая академия им. О.Е.Кутафина*

### **Право собственности религиозных организаций в зарубежных странах: конституционно-правовой аспект**

На основе изучения положений конституций зарубежных государств и научной литературы по вопросу конституционно-правового регулирования права собственности на имущество религиозных организаций автор настоящей статьи приходит к следующим выводам.

Спорным остается вопрос о том, кому в церкви принадлежит право собственности на имущество, используемое в религиозных целях. В истории церкви выдвигались разные учения о субъекте собственности церковных имуществ.



В римском праве сложилось учение, согласно которому церковное имущество, предназначенное исключительно для церковных нужд, принадлежит Богу. Сторонники другой теории рассматривали церковное достояние как собственность нищих, так как все, лишённые возможности добывать средства к существованию, имеют право жить за счет церковного имущества. В Средневековье в Западной Европе была выдвинута теория общецерковной собственности, которая сводилась к признанию Папы субъектом права собственности на церковное имущество. В Новое время была выдвинута теория целевого имущества, согласно которой нет необходимости отыскивать субъекта права церковной собственности, так как церковное имущество принадлежит не физическим и юридическим лицам, а той или иной цели или назначению.

В XVII–XVIII вв. в противовес теории общецерковного права и под влиянием идеологии естественного права сложилась публицистическая теория, которая перенесла право собственности церковного имущества на государство. Она соответствовала государственно-правовым доктринам протестантского мира, послужила обоснованием секуляризации церковных владений в XVIII и XIX вв.

В эпоху Реформации протестантскими учеными была выдвинута церковно-общинная теория, согласно которой собственником церковного имущества является община как корпорация. В XIX в. была сформулирована близкая к ней, но более гибкая институтная теория. Согласно этой теории субъектом церковной собственности являются и общины-корпорации, и институты, основанные не на корпоративной или коллегиальной основе, а подчиненные воле их учредителей. Данная теория позволяла считать субъектами церковной собственности как церковные общины, так и церковные институты.

Конституционные основы статуса церкви и религиозных организаций в отношении собственности зависят от характера отношений церкви и государства в целом. Если церковь и государство представляют собой единое целое, то собственность церкви является одновременно собственностью государства. В Ватикане распоряжение всем имуществом государства осуществляется церковными иерархами в соответствии с каноническим правом.<sup>1</sup>

В государствах, где церковь не слита с государством, но играет важную, определяющую роль в политической жизни, обладает зафиксированными в конституции рычагами воздействия, регулирование вопросов собственности церкви и религиозных объединений на конституционном уровне носит особый характер (например, п. 8 ст. 18 Конституции Греции).<sup>2</sup>

Там, где церковь находится в дружественных отношениях с государственной властью (Аргентина, Колумбия, Коста-Рика), но не является важнейшей политической силой, конституционно-правовое регулирование права собственно-

---

1 Андреева Г.Н. *Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции РФ*. / Г.Н.Андреева. – М.: Норма, 2009. – С. 153

2 Папастатис, Хараламбос. *Государство и церковь в Греции* // Робберс, Герхард. *Государства и религии в Европейском Союзе [Текст]: (опыт государственно-конфессиональных отношений)* / сост. Герхард Робберс; ред. М.А.Воскресенский [и др.]; Ин-т Европы РАН. – М., 2009. – С. 192.

сти религиозных организаций носит охранительный характер.<sup>1</sup> В конституции включаются гарантии, что собственность этих субъектов будет использована на религиозные цели в случае прекращения их деятельности (§ 106 Основного закона Норвегии, ст. 24 Конституции Турции, ст. 4 Конституции Дании). Подробно урегулирован вопрос о праве собственности религиозных организаций в Конституции Кипра (п. 9, 10 ст. 23).

Довольно часто государство сотрудничает с церквями во многих областях. Эту модель государственно-церковных отношений, которая существует в Чехии, ФРГ, Венгрии и в других странах Европы, можно назвать кооперационной. Конституции государств, ограничивающих церковную деятельность (Австрия, Гондурас, Мексика, Сальвадор, Панама), нередко содержат ограничения права собственности церкви. Например, австрийский Основной закон в ст. 6 устанавливает, что «для церковных общин допустимы по соображениям общественного блага законодательные ограничения права приобретения недвижимости и распоряжения ею». Согласно ст. 27 Конституции Мексики религиозные ассоциации «ни в коем случае не имеют права приобретать недвижимое имущество либо вложенные в него средства, владеть либо управлять им; такое имущество подлежит возврату в собственность нации».

Среди положений, характеризующих правовой статус церкви и религиозных общин по отношению к их имуществу, на конституционном уровне можно выделить следующие аспекты:

– определены основы правового статуса религиозных общин и церкви. Так согласно ч. 6 ст. 10 Конституции Албании 1998 г. «религиозные объединения имеют статус юридического лица. Они независимы в управлении своими капиталами согласно своим принципам, правилам и канонам»;

– закрепляются имущественные права церкви, особенности их реализации и пределы осуществления. Так, ч. 2 ст. 138 Конституции Германии 1919 г., действие которой сохраняется и в настоящее время, устанавливает, что «собственность и другие права религиозных обществ и религиозных союзов на их учреждения, вклады и прочее имущество, предназначенное для целей богослужения, учебных и благотворительных, гарантируется»;

– закреплено право религиозных общин на самостоятельное ведение своих дел. Так, согласно абз. 3 ст. 24 Конституции Словакии 1992 г., «церкви и религиозные общины самостоятельно управляют своими делами, в частности, учреждают свои органы, определяют своих духовных лиц, обеспечивают обучение религии и основывают монастыри и иные церковные учреждения, независимые от государственных органов».

Церковная собственность, в основном, формировалась и формируется путем добровольного отчуждения частной и личной собственности в пользу

---

<sup>1</sup> Дюбек, Ингер. Государство и церковь в Дании // Робберс, Герхард. Государства и религии в Европейском Союзе [Текст]: (опыт государственно-конфессиональных отношений) / сост. Герхард Робберс; ред. М.А.Воскресенский [и др.]; Ин-т Европы РАН. – М., 2009. – С. 256.

церкви (пожертвование). Социальное служение церкви проявляется в том, что религиозные организации обладают имуществом, которое обеспечивает эффективность социальной защиты, в их собственности находятся объекты, служащие общепольным целям (больницы, школы, богадельни, приюты, земля). Вместе с тем церковь проявляет себя и как хозяйствующий субъект, причем церковное хозяйство всегда рентабельно и экономика, формируемая религиозными организациями, весьма мобильна. Церковь обладает правом собственности на объекты национального богатства как ассоциированный собственник, никто персонально из членов церкви не вправе присваивать себе объекты национального богатства, это гарантирует целостность, сохранность и неотчуждаемость национального богатства от его главного владельца – народа. Церковь, как и монастыри, является юридическим лицом публичного права и к ним нужно подходить как к общественным благам, принадлежащим всему народу. Социальная деятельность церкви дополняет деятельность социального государства и ориентирована на тех, кто не охвачен государственной поддержкой. Таким образом, исходя из данных фактов эффективного хозяйствования церкви, доходы от которого направляются на финансирование ее уставной созидательной деятельности, на организацию духовного образования и на социальную благотворительность, следует подчеркнуть, что церковная собственность выполняет социальную функцию в обществе, неперсонифицирована, служит общественному благу, ее использование является свободным, бесплатным и равным для всех, следовательно, она по своим характеристикам может быть отнесена к публичной собственности.

*Якупова Л.Н.  
Институт права БашГУ*

### **Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления**

«Местное самоуправление в Российской Федерации 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 Российской Федерации и федеральными законами», данное положение отражено в ст. 133 Конституции РФ.

В ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления (принята 15 октября 1985 г.; подписана Российской Федерацией 28 февраля 1996 г.) предусматривается, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и

соблюдения закрепленных конституцией или внутренним законодательством страны принципов местного самоуправления.

Реализации этих прав и исполнения запретов наряду с правовым обеспечением выступает механизм судебной защиты.

Право местного самоуправления на судебную защиту является весьма значимой юридической гарантией местного самоуправления, поскольку направлено на обеспечение эффективного решения установленных законодательством вопросов местного значения, а также на защиту прав местного самоуправления. При этом под данными правами следует понимать право муниципальных образований в лице их органов обращаться в суд не только за защитой своих прав, но и прав и интересов населения соответствующего муниципального образования, а также право граждан на обращение в суд за защитой своих прав на местное самоуправление.

Анализируя Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то можно выявить следующие проблемы, касающиеся права на судебную защиту местного самоуправления.

Во-первых, отсутствует четкая правовая регламентация статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления в отношениях, связанных с осуществлением правосудия. Вопрос об особенностях статуса лиц, участвующих в деле, неоднократно поднимался в практике как Верховного Суда РФ, так и Высшего Арбитражного Суда РФ, иных федеральных судов. Так, в одном из решений Верховный Суд РФ подчеркнул, что органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов по основаниям не только нарушения их компетенции (ч. 2 ст. 251 ГПК РФ), но и нарушения оспариваемым нормативным правовым актом других прав местного самоуправления.

В практике арбитражных судов также неоднократно поднимался вопрос о том, кто может обращаться с исковыми заявлениями, подписывать их. В частности, было отмечено, что структурное подразделение органа местного самоуправления, не наделенное статусом исполнительного органа или юридического лица, не обладает правом на обращение в арбитражный суд с иском заявлением (ч. 2 ст. 27 АПК РФ).

Во-вторых, отсутствует прямое нормативное указание о подведомственности судов по рассмотрению споров между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, в том числе споров, вытекающих из бюджетных правоотношений. Поскольку квалификация судей судов общей юрисдикции не позволяет должным образом разрешать споры, касающиеся государственного устройства РФ, в частности, споры о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления, целесообразно отнести разрешение указанных споров к полномочиям КС РФ посредством внесения соответствующих поправок в Закон № 1-ФКЗ или введения в

судах общей юрисдикции специализации по разрешению споров между различными уровнями публичной власти.

Думаю, необходимо отметить тот факт, что суды общей юрисдикции переполнены разрешением дел уголовного и гражданско-правового характера. Отсюда и качественное рассмотрение защиты прав местного самоуправления, не всегда исходит положительно.

В-третьих, можно выявить проблему исполнения судебных решений в области бюджетных правоотношений. Поскольку даже по выигранным делам органы местного самоуправления не имеют возможности взыскать с вышестоящего бюджета положенные по решению суда средства, так как ст. 239 Бюджетного кодекса РФ предусматривает иммунитет бюджетов.

В-четвертых, проблема участия прокурора, связанная с защитой прав местного самоуправления. Существующая форма его участия в процессе противоречит принципу состязательности сторон. Прокурор в публично-правовом споре может выступить как созаявитель по делу, касающемуся публичного интереса, или – в другом процессе – выступить как заявитель от имени государства, защищая его интересы.

Исходя из всего вышесказанного, делается вывод о том, что необходимо детально рассмотреть вопрос о подведомственности судов по рассмотрению споров между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, поскольку роль местного самоуправления неуклонно возрастает и приобретает общегосударственное значение. Следует отметить, что в научной литературе высказывалась точка зрения о необходимости введения института муниципального омбудсмана, т. е. уполномоченного по правам человека в муниципальном образовании. Так, например, Д.Г.Жаромских предлагает учредить в муниципальных образованиях с многочисленным населением выборную или назначаемую представительным органом муниципального образования должность муниципального правозащитника.

На мой взгляд, введение института омбудсмана на муниципальном уровне действительно необходимо в современных условиях. Это бы послужило ещё одной гарантией осуществления местного самоуправления, а также позволило бы гражданам более эффективно решать свои проблемы с муниципальными властями на досудебном производстве. Также я считаю, что в крупных муниципальных образованиях следует вводить общественные приемные граждан по вопросам осуществления местного самоуправления, что позволило бы привлечь интерес граждан к жизни муниципальных образований.

Научное издание

# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

Материалы международной научно-практической конференции  
(г. Уфа, 21 февраля 2011 г.)

В трех частях

Часть I.

Государственно-правовые проблемы

Компьютерная верстка А.В. Кулагин

Тексты докладов печатаются в авторской литературной редакции

Подписано к печати 31.03.2011 г. Формат 60×84 1/16.

Гарнитура «Calibri». Отпечатано на ризографе.

Уч. изд. л. 25,5. Усл. печ. л. 27.

Тираж 200 экз. Заказ № 3. Цена договорная.

Издательство

Евразийского научно-исследовательского

института проблем права

450059, Российская Федерация, Республика Башкортостан,

г. Уфа, ул. Р. Зорге, д. 20.