

Воронежский государственный университет

# **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ**

ВЫПУСК 4

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА:  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОСНОВ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ  
И ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ**

Издательство  
Воронежского государственного университета  
2008

УДК 342.25(470)(082)

ББК 67.400

К65

Редакционная коллегия:

д-р юрид. наук, проф. *Т. Д. Зражевская* (отв. редактор),  
канд. юрид. наук, доц. *В. А. Мальцев*,  
канд. юрид. наук, преп. *Е. В. Сазонникова*,  
канд. юрид. наук, преп. *И. И. Тюнина*

**Конституционные чтения.** Вып. 4 : Актуальные проблемы науки конституционного права : Совершенствование федеративного устройства России, органов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Т. Д. Зражевской. — Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2008. — 192 с.  
ISBN 978-5-9273-1365-5

Четвертый выпуск сборника издается по материалам регулярно действующего (с 1999 г.) научно-методического семинара при кафедре конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета с целью привлечения к современным научным исследованиям молодых ученых-юристов, а также студентов для создания «научной школы» конституционалистов (государствоведов). В него включены статьи и тезисы докладов, отражающих актуальные проблемы науки конституционного права в сфере совершенствования государственного устройства и местного самоуправления в Российской Федерации, которые могут быть положены в основу научных студенческих, монографических и диссертационных исследований.

Для преподавателей, соискателей и аспирантов юридических вузов, студентов, практических работников органов законодательной (представительной) и исполнительной власти.

УДК 342.25(470)(082)

ББК 67.400

ISBN 978-5-9273-1365-5

© Воронежский государственный университет, 2008

© Издательство Воронежского государственного университета, 2008

*50-летию  
юридического факультета  
Воронежского государственного университета  
п о с в я щ а е т с я*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

12 декабря 2008 г. исполняется 15 лет действия Конституции Российской Федерации. Анализ итогов реализации конституционных институтов, проводимый на постоянно действующем научно-методическом семинаре при кафедре конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета «Конституционные чтения», показывает определенные противоречия между декларируемыми ценностями и реальными правоотношениями. Особенно это касается проблем совершенствования федеративного устройства России, органов государственной власти и местного самоуправления.

Современная тенденция централизации институтов государственной власти, посредством которых осуществляются функции федеративного государства, не всегда оправдана; она слабо сочетается (а порой и противоречит) реализации конституционного принципа народовластия. Осуществление административной и судебной реформ, развитие местного самоуправления требуют оценки эффективности с точки зрения целевых показателей.

С этих позиций научный интерес представляют статьи, посвященные совершенствованию территориальных основ федеративных отношений (В. Н. Чебаев, С. В. Сабаева). Раскрываются отдельные проблемы деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Президента РФ (С. С. Федюнин), Совета Федерации (Е. А. Руднев), исполнительной власти (В. Г. Кобяшев), Счетной Палаты РФ (Н. Н. Соломатина), Конституционного Суда РФ (З. А. Резцова), прокуратуры (В. Д. Миронов).

До настоящего времени недостаточно исследован феномен конституционного института местного самоуправления. Опреде-

ленный вклад в решение этой научной задачи внесли участники семинара, сосредоточив особое внимание на единстве публичных и частных интересов и разрешении коллизий в муниципальном образовании (В. Г. Карташов, Д. А. Попов, И. А. Стародубцева), соответствующих юридических конструкциях (Ю. С. Королев, М. С. Серeda), а также разграничении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления (М. А. Ивашенко, И. Н. Маланыч).

Выдающийся русский правовед Б. А. Кистяковский писал: «..ко всем предыдущим признакам власти — престижу, обаянию, авторитету, традиции, привычке, силе, внушающей страх и покорность, мы должны присоединить еще один признак — *всякая власть должна быть носительницей какой-нибудь идеи, она должна иметь нравственное оправдание*. Это оправдание может заключаться или в величии и славе народа и государства, как это бывает в абсолютно-монархических государствах, или в упрочении правового и общественного порядка, что мы видим в правовых и конституционных государствах, или же оно может заключаться в регулировании экономической жизни и в удовлетворении наиболее важных материальных и духовных нужд своих граждан, что составляет задачу государства будущего. Как только власть теряет одухотворяющую ее идею, она неминуемо гибнет»\*.

Выявление идей, заложенных в устройство Российской Федерации, их научное обоснование обуславливают содержание деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. А это, в свою очередь, способствует развитию функций Российского государства и его дальнейшему укреплению.

---

\* Кистяковский Б. А. *Философия и социология права*. — СПб.: РХГИ, 1998. — С. 281.

*Доктор юридических наук, профессор  
Т. Д. Зражевская*

## Р а з д е л 1 СТАНОВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИИ

---

И. Н. М а л а н ы ч

### КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОФИЦИАЛЬНОЙ СИМВОЛИКИ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовое регулирование в сфере официальной символики является составной частью правовой политики Российской Федерации по воспитанию патриотизма и национальной гордости граждан.

Регулирование официальной символики имеет собственную многоуровневую нормативную базу, в том числе опирается на акты самой высшей юридической силы: Конституцию РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, уставы и законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований. Созданы организационно-правовые формы обеспечения геральдической деятельности: Геральдический совет при Президенте РФ, геральдические советы (комиссии) в ряде субъектов РФ.

Сферу официальной символики, как компонент правовой политики, можно определить следующим образом: это *совокупность правовых отношений, связанных с созданием, использованием и охраной официальных символов территориальных, коллективных и индивидуальных субъектов конституционно-правовых отношений, регулируемых нормами права*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Исторически и культурно сложившиеся геральдические нормы и правила должны устанавливаться в правовых формах с целью обеспечения их общеобязательности и однозначности применения.

Значение официальной символики в числе инструментов правовой политики состоит в том, что с ее помощью формируется идейно-психологическая основа законопослушной и созидательной деятельности людей, которые стремятся и могут использовать преимущества их интеллектуального, трудового и творческого потенциала для удовлетворения своих и общественных интересов в рамках исторической и нравственной основы национального самоуважения и гордости.

«В любой стране государственный флаг и герб выражают основную идею государства, объединяют людей вокруг определенных целей, задач, идеологии, культурно-исторических традиций и ценностей»<sup>2</sup>.

Устанавливаемая на самом верхнем уровне, официальная символика испытывается на прочность и реализуемость на всех, в том числе на самых нижних, эшелонах государственно-общественного механизма.

Нормативная правовая основа, регулирующая правовой статус официальной символики, основывается на положениях Конституции РФ, согласно которой Российская Федерация имеет государственные герб, флаг и гимн, описание и порядок использования которых определяются федеральными конституционными законами. Содержание правового статуса государственных герба, флага и гимна заключается в регламентации их размещения на официальных документах и бланках, использовании на официальных мероприятиях и в других случаях, регламентируемых федеральными конституционными законами, помещении их в кабинетах должностных лиц и зданиях.

Согласно Гражданскому кодексу РФ (ч. 6 ст. 1259), символы и знаки (флаги, гербы, ордена, денежные знаки и т.п.), а также символы и знаки муниципальных образований не являются объектами авторских прав.

В настоящее время помимо Конституции РФ и указанных выше трех федеральных конституционных законов правовая основа, регулирующая правовой статус официальной символики, состоит из 7 федеральных законов, более 50 указов Президен-

---

<sup>2</sup> См.: Любашиц В. А. Теория государства и права. — Ростов н/Д: Изд-во «МарТ», 2002. — С. 140.

та РФ, распоряжений Президента РФ, постановлений Правительства РФ, подзаконных актов министерств и ведомств.

На уровне Воронежской области правовые основы официальных символов Воронежской области (герба и флага) устанавливает Устав области; также действуют два областных закона<sup>3</sup>, постановления Воронежской областной Думы<sup>4</sup> и постановления администрации области<sup>5</sup>.

На уровне местного самоуправления правовые основы официальной символики устанавливает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup>. Данное правомочие отражено в Уставах муниципальных образований.

Обеспечение геральдической деятельности в России осуществляется Геральдический совет при Президенте РФ<sup>7</sup>, который является совещательным и консультативным органом<sup>8</sup>. В его обя-

<sup>3</sup> Закон Воронежской области от 5 июля 2005 г. № 50-ОЗ «Об официальной и иной символике в Воронежской области» // Коммуна. — 2005. — 8 июля; Закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 70-ОЗ «О наградах Воронежской области» // Коммуна. — 2006. — 13 июля.

<sup>4</sup> Постановление Воронежской областной Думы от 22 декабря 2006 г. № 695-IV-ОД «Об областной целевой программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации, проживающих на территории Воронежской области, на 2007—2010 годы» // СПС «Консультант Плюс. Региональный выпуск».

<sup>5</sup> Постановление администрации Воронежской области от 23 ноября 2005 г. № 1110 «О геральдической комиссии при главе администрации Воронежской области»; Постановление Администрации Воронежской области от 25 июня 2004 г. № 609 «Об утверждении положений о представительстве администрации Воронежской области на территории иностранного государства и о полномочном представителе администрации Воронежской области в иностранном государстве» // СПС «Консультант Плюс: Региональный выпуск».

<sup>6</sup> См.: Рос. газ. — 2003. — 8 окт.

<sup>7</sup> См.: Указ Президента РФ от 29 июня 1999 г. № 856 «О геральдическом совете при Президенте Российской Федерации» // Рос. газ. — 1999. — 2 июля.

<sup>8</sup> См. п. 1 «Положения о геральдическом совете...», утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 1999 г. № 856 // Рос. газ. — 1999. — 2 июля.

занности входят: геральдическое обеспечение в установленном порядке работ по созданию и использованию официальных символов и отличительных знаков; проведение геральдической экспертизы материалов<sup>9</sup>, касающихся учреждения и использования официальных символов и отличительных знаков, и подготовка соответствующих заключений; ведение в установленном порядке Государственного геральдического регистра Российской Федерации<sup>10</sup>.

В соответствии с действующим законодательством правовое регулирование официальной символики субъектов конституционно-правовых отношений, которыми являются Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования, Президент РФ, законодательные и исполнительные органы государственной власти, а также граждане, реализуется на трех уровнях публичной власти — федеральном, региональном и местном.

Эффективность геральдической работы на разных уровнях публичного управления, как показывает сравнительный анализ Государственного геральдического регистра Российской Федерации, сильно различается.

На федеральном уровне геральдическое обеспечение Российской Федерации, министерств, агентств и служб осуществляется на достаточно высоком уровне, что позволяет говорить об отдельном правовом институте государственного регулирования в сфере геральдики. Принято более 40 Указов Президента об учреждении геральдических знаков — эмблем различных федеральных органов государственной власти, принято Положение о личных штандартах (для отдельных должностных лиц).

В некоторых органах государственной власти (федеральная таможенная служба, Центробанк) созданы собственные организационно-правовые формы обеспечения геральдической деятельности.

---

<sup>9</sup> Указанное «Положение о геральдическом совете...» не определяет, что входит в содержание понятия «геральдическое обеспечение...» и каковы правила проведения «геральдической экспертизы».

<sup>10</sup> См.: Указ Президента РФ от 21 марта 1996 г. № 403 «О государственном геральдическом регистре Российской Федерации» // Рос. газ. — 1996. — 27 марта.

Отдельным подинститутом можно считать военную геральдику, особенность правового регулирования которой заключается в том, что субъектами соответствующих правоотношений являются федеральные органы исполнительной власти и управляемые ими Вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы, в которых законом предусмотрена военная служба.

Специфика правового института государственного регулирования в сфере геральдики заключается в особой императивности геральдико-правовых норм, регулирующих геральдическую деятельность. Эта императивность определяется прежде всего тем, что формулирование многих норм и правил, действующих в геральдической области, является прерогативой высших органов государственной власти. Устанавливаемые нормы, как правило, однозначны, детально проработаны и являются нормами прямого действия.

Правовое регулирование геральдической деятельности в субъектах Федерации пока ограничено и ориентировано только на установление территориальной символики (гербов и флагов). В большинстве регионов приняты собственные официальные символы. Правовое регулирование геральдической основы в субъектах Федерации осуществляется в их конституциях (уставах) а также в законах об официальной символике. В некоторых субъектах Федерации приняты нормативные правовые акты об официальных геральдических знаках для высших должностных лиц (губернаторов).

На схеме представлены результаты морфологического анализа состояния российского законодательства в сфере официальной символики на всех уровнях правового регулирования: федеральном, региональном (на примере Воронежской области) и муниципальном (на примере сельских поселений Воронежской области).

Анализ схемы показывает, что *зона патриотического, духовного аспекта государственной политики в сфере официальной геральдической символики* с позиций поднятия национальной гордости и морально-нравственных основ самосознания граждан на всех уровнях правового регулирования *абсолютно не урегулирована*.

Федеральный законодатель, закрепив *основы* геральдического обеспечения правовой политики (в том числе в Федеральном



законе № 131), предоставил право субъектам Федерации и муниципальным образованиям осуществлять регулирование *конкретных механизмов реализации* этой политики, с доведением ее результатов до конкретного района, села, человека.

На уровне Воронежской области *реализация государственной политики в сфере официальной символики* с позиций стимулирования нравственных и патриотических аспектов социально-экономического развития сельских поселений области в рамках комплексной стратегии развития *не проводится*. Отсутствует нормативная правовая база геральдических правил разработки и экспертизы официальной символики. По другим вопросам геральдического обеспечения регулирования является *не полным*.

На муниципальном уровне *отсутствует правовая основа* определения смыслового содержания официальных геральдических символов, правил и порядка их разработки, использования, охраны.

Проведенный анализ законодательства показывает, что в настоящее время наиболее актуальным является развитие правовой базы официальной символики муниципальных образований. Наличие геральдических символов (герба и флага), а также наград (почетных званий, отличительные знаки которых разработаны на основе официальной символики) является действенным правовым стимулом развития морально-психологических, организационных, а также экономических<sup>11</sup> основ возрождения средних и малых городов России, сельских поселений.

Как показывает практика, социально-экономическое развитие сельских поселений Воронежской области (на примере Хохольского муниципального района) характеризуется высокой степенью конфликтности правовых отношений, многовариантностью и разнообразием конфликтов, часть из которых имеет морально-психологический а также идеологический характер. Их причинность лежит в плоскости отсутствия личной инициативы, недостаточного стимулирования патриотического и духовного самосознания граждан.

---

<sup>11</sup> Например, разработка с учетом официальной символики муниципальных образований товарных знаков для производимой на их территории продукции, что способствует ее узнаваемости, гарантирует качество и повышает привлекательность в системе экономических отношений спроса и предложения на товарных рынках.

Анализ нормативной правовой основы решения вопросов местного значения приводит к выводам, что для устранения недостатков, нестыковок и «пробуксовки» реализации правовой политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления наряду с совершенствованием федерального и регионального законодательства необходим значительный подъем «инициативы снизу». Это достигается через побуждение самих жителей муниципальных образований решать проблемы и задачи социально-экономического развития доступными способами в установленных законом рамках, используя интеллектуальные способности, идеи, труд для удовлетворения интересов граждан и местного сообщества.

Задача государства и местной власти заключается в стимулировании и поощрении такой инициативы. Это осуществляется не только материальным способом, но и морально-психологически: в системе нравственных оценок.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в числе основных положений (глава 1) установил, что «муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Определение понятия «геральдические правила» в российском законодательстве отсутствует. В профессиональной среде геральдистов также нет устоявшегося мнения по этому вопросу. Вот как определяет это понятие Государственный герольдмейстер России (Председатель государственного Геральдического совета при Президенте РФ) Г. В. Вилинбахов: *«Геральдические правила, это своеобразная грамматика геральдического языка. И так же, как развивается язык и, скажем, русский язык сегодняшний отличается от русского языка 19, 18, 17 веков, так же развивается и геральдика. Так же, как в грамматике языка имеются правила, исключения из правил, так и в существующих геральдических правилах есть свои исключения. Существуют некоторые универсальные правила, присущие геральдике разных стран, но существуют и особенности, характерные для той или иной страны. Поэтому и существуют специалисты в области геральдики, в той же мере владеющие геральдическими правилами, как и филологи — специалисты по русскому языку, владеющие его грамматикой»* (См.: Вилинбахов Георгий. День России. Праздники и символы обновленного государства // <http://www.rian.ru/online/20050606/40476916.html>).

вправе устанавливать официальные символы<sup>13</sup>, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Данные официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством. Изображения и геральдические описания официальных символов муниципальных образований, а также порядок их официального использования устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований»<sup>14</sup>.

В настоящее время 2774 наименований Государственного геральдического регистра, доступных для анализа<sup>15</sup>. К муниципальным образованиям относятся зарегистрированные официальные символы (гербы и флаги) 243 городов (городских округов и городских поселений), 397 муниципальных районов и 12 сельских поселений. При этом количество городов в России составляет 1087 (по данным Свободной Интернет-энциклопедии «Ви-

<sup>13</sup> Понятие «официальные символы» в федеральном законодательстве не определено, но присутствует в региональном законодательстве. Согласно ст. 1 Закона Воронежской области от 5 июля 2005 г. № 50-ОЗ «Об официальной и иной символике в Воронежской области», официальные символы Воронежской области — символы, утверждаемые органами государственной власти Воронежской области и служащие знаковым оформлению статуса Воронежской области как субъекта Российской Федерации. В данном законе определены также понятия: *основные официальные символы* — герб и флаг Воронежской области и *вспомогательные официальные символы* — знаки отличия и различия, утверждаемые органами государственной власти Воронежской области.

<sup>14</sup> См.: Рос. газ. — 2003. — 8 окт.

<sup>15</sup> Официальные публикации Государственного геральдического регистра отсутствуют. Приведенные оценки базируются на неофициальных данных сети Интернет (<http://geraldika.ru/registr.php>). На 6 июля 2007 г. в Государственном геральдическом регистре присутствует не менее 3328 наименований, поскольку инициативно разработанные автором настоящей статьи гербы и флаги Народненского сельского поселения Воронежской области внесены в Государственный геральдический регистр за № 3327 и 3328 соответственно (Санкт-Петербург, протокол заседания Геральдического совета при Президенте РФ от 6 июля 2007 г. № 38).

кипедия»<sup>16</sup>: 68 городов в Дальневосточном ФО, 191 — в Приволжском ФО, 152 — в Северо-Западном ФО, 132 — в Сибирском ФО, 112 — в Уральском ФО, 300 — в Центральном ФО, 132 — в Южном ФО), муниципальных районов — 1082<sup>17</sup>, а сельских поселений — около 20 тысяч<sup>18</sup>.

Таким образом, реализация Федерального закона № 131-ФЗ в части установления официальных символов муниципальных образований в процентном отношении составляет: для городских поселений и округов — 22 %, для муниципальных районов — 37 %, для сельских поселений — 0,0006 %.

Налицо факт практически полного отсутствия каких-либо результатов правоприменительной деятельности по установлению официальных символов для сельских поселений, наличие которых предусмотрено федеральным законодательством и уставами этих сельских поселений.

Практика непосредственной работы по исследованию эффективности правовых и организационных механизмов решения вопросов местного значения и реализации компетенции органов местного самоуправления в сельских поселениях Воронежской области (на примере Хохольского муниципального района) показывает, что реализуемость компетенции муниципальных образований по установлению их официальных символов не зависит от инициативы данных сельских поселений по самостоятельной разработке проектов своих официальных символов, а также от нормативных правовых документов, устанавливающих их описание и порядок использования.

---

<sup>16</sup> См.: <http://ru.wikipedia.org>

<sup>17</sup> См.: Информация Минфина РФ о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2006 г. (период мониторинга — 9 месяцев 2006 г.) // <http://www1.minfin.ru/rms/monitoring011006.pdf>

<sup>18</sup> См.: С. М. Миронов. Доклад «Эффективное местное самоуправление — залог успешного развития российских регионов» (Выступление сопредседателя Национального Комитета «Интеллектуальные ресурсы России», Председателя Совета Федерации С. М. Миронова на заседании «круглого стола» «Интеллектуальный фундамент эффективной власти» 27 мая 2005 г.) // [http://wwintellect.ru/forum\\_news/30.05.2005m.asp](http://wwintellect.ru/forum_news/30.05.2005m.asp)

Недостаточная эффективность правового механизма по разработке, экспертизе, регистрации и принятию официальных символов сельских поселений проявляется в крайне низкой результативности геральдической деятельности муниципальных образований на уровне Российской Федерации в целом.

Оценка ситуации, сложившейся на примере длительных и нерезультативных процессов рассмотрения в геральдической комиссии при главе администрации Воронежской области инициативно разработанных и представленных на обязательную предварительную экспертизу официальных символов трех сельских поселений Хохольского района Воронежской области, с точки зрения конфликтности<sup>19</sup>, показывает наличие условий конфликта правового регулирования в отношениях между комиссией и сельскими поселениями.

Причиной конфликта является несоответствие норм федерального законодательства и механизма его реализации в субъекте Федерации (Воронежская область). С одной стороны, в Федеральном законе № 131-ФЗ (и в соответствии с ним в уставах сельских поселений) закреплено право муниципальных образований по установлению своих официальных символов. С другой стороны, отсутствует правовое обеспечение деятельности геральдической комиссии при губернаторе Воронежской области, поскольку отсутствуют законодательно закрепленные правила и нормы разработки, а также экспертизы проектов официальных символов. Кроме того, у данной комиссии отсутствуют достаточные материальные и кадровые ресурсы для оказания методической и информационной помощи в геральдической деятельности на территории Воронежской области.

Сущность конфликтной ситуации проявляется в следующих противоречиях. Нормативная правовая база в сфере регулирова-

---

<sup>19</sup> Методологию оценки, разрешения и управления конфликтами см.: *Маланыч И. Н.* Методики оценки, анализа и управления конфликтами в конституционных и иных социальных и экономических явлениях: сущность, порядок применения и результаты (на материалах Хохольского муниципального района Воронежской области): Научно-юридический отчет № 5 / Под ред. Т. Д. Зражевской. — Воронеж: Институт регионального законодательства, 2007. — 552 с.

ния официальной символики на федеральном уровне присутствует по форме (наличие различных символов, эмблем и званий, порядок их использования), а также по обеспечению организационно-правовых форм официальной экспертизы и регистрации геральдических символов (Государственный геральдический регистр, Геральдический совет при Президенте РФ). Поэтому на уровне Российской Федерации институт государственной геральдики достаточно хорошо развит и обеспечен, что подтверждается также результатами анализа Государственного геральдического регистра.

Иная ситуация наблюдается на уровнях субъектов Федерации (на примере Воронежской области), особенно муниципальных образований (на примере Хохольского муниципального района Воронежской области). Практика показывает, что на этих уровнях правового регулирования основную трудность вызывают:

- нехватка специалистов, способных творчески создать и изобразить проекты официальных символов;
- вопросы правильности, с точки зрения геральдических требований, разработанных символов;
- нечеткость, отсутствие процессуальной ясности и правовой обоснованности процедур принятия проектов официальных символов на экспертизу;
- отсутствие критериев оценки и вынесения решения о приемлемости или неприемлемости проекта официального символа.

На уровнях субъектов Федерации и муниципальных образований законодательство в сфере геральдики присутствует по форме, но плохо функционирует механизм его реализации, поскольку отсутствует методическое обеспечение геральдической деятельности, а также неясны правила, по которым должна проходить разработка и экспертиза официальных символов.

Геральдический совет, состав и положение о котором утверждены Указом Президента РФ от 29 июня 1999 г. № 856, действует при отсутствии официально утвержденного Положения о проведении геральдической экспертизы<sup>20</sup>, а также официальных

---

<sup>20</sup> Не удалось обнаружить, существуют ли вообще какие-либо однозначные процедурные правила (положение) и методика проведения геральдической экспертизы в Геральдическом совете при Президенте РФ. Общедоступные нормативные документы на эту тему отсутствуют.

(т.е., утвержденных в правовом порядке) методических рекомендаций (норм и правил) по разработке официальных символов.

Существует только один нормативный правовой акт обеспечительного характера, которым руководствуется в своей деятельности Геральдический совет. Это распоряжение Президента РФ от 13 октября 2003 г. № 471-рп «О порядке выдачи свидетельств о регистрации официальных символов и отличительных знаков в Государственном геральдическом регистре Российской Федерации». Данный правовой акт не содержит никаких правил по разработке официальных символов и порядке проведения их экспертизы.

На уровне Воронежской области отсутствуют общедоступные официальные методические рекомендации по созданию и использованию официальных символов и отличительных знаков области и органов местного самоуправления области, выпущенных комиссией (хотя такая задача перед ней поставлена<sup>21</sup>).

Геральдическая комиссия при губернаторе Воронежской области (состав и положение о которой утверждены постановлением администрации Воронежской области от 25 ноября 2005 г. № 1110, *функционирует при отсутствии ряда правоустанавливающих документов*:

- «Положения о правилах и нормах разработки официальных символов муниципальных образований Воронежской области»;
- «Положения о порядке принятия на обязательную предварительную геральдическую экспертизу проектов официальных символов муниципальных образований Воронежской области»;
- «Положения о правилах и критериях обязательной предварительной геральдической экспертизы проектов официальных символов муниципальных образований Воронежской области».

В федеральном законодательстве, регулирующем геральдическую деятельность, отсутствует понятие «обязательная предварительная геральдическая экспертиза», которое используется в

<sup>21</sup> См.: Постановление администрации Воронежской области от 23 ноября 2005 г. № 1110 (ред. от 9 февраля 2006 г.) «О геральдической комиссии при главе администрации Воронежской области» (вместе с «Положением о геральдической комиссии при главе администрации Воронежской области»).

постановлении администрации Воронежской области от 25 ноября 2005 г. № 1110.

В Положении о Геральдическом совете при Президенте РФ не указано, что для представления проектов официальных символов муниципальных образований, их геральдических описаний и проектов нормативных правовых актов, устанавливающих статус данных символов, в Геральдический совет при Президенте РФ требуется заключение или протокол решения геральдической комиссии субъекта Федерации (например, при главе администрации Воронежской области).

Следует отметить, что в Российской империи геральдическая служба (Департамент Герольдии) действовала в условиях полного нормативно-правового обеспечения своей деятельности. В 1859 г. в Департаменте Герольдии были приняты «Правила составления и утверждения гербов царской фамилии, гербов и дипломов на присвоение прав дворянства, княжеского, графского и баронского титулов и грамот губерниям, городам и местечкам».

Первый параграф этих «Правил...» гласит: «Гербы суть эмблемы, составленные по известным средневековым геральдическим правилам..., употребляться теми лицами, которые пожалованы вместе с нисходящим их потомством на своих печатях, домах, утвари и прочих предметах, в знак собственности и владении».

В «Правилах...» указывалось, что может быть отражено в гербе: «Герб может состоять только из одного поля в щите, второе поле должно быть мотивировано: а) прибавлением фигур по особой монаршей милости...; б) ...вследствие исторических воспоминаний в гербах государственных деятелей и полководцев; в) соединением нескольких фамилий». «Следует, по возможности, изображать в щите только одну фигуру, составляющую главную эмблему герба, а если проситель пожелает еще другую, то второстепенная фигура помещается: а) во главе щита, или б) в конечности щита, или в) в правой или левой стороне от главной фигуры, или г) на какой-нибудь главной фигуре, например, столбе, поясе, перевязи, или д) нашлемнике»<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Борисов (Ильин) И. В. Родовые гербы России. — М.: Виктория. Янтарный сказ, 1997. — С. 86—87.

В отличие от Российской империи, в Российской Федерации в настоящее время отсутствуют *легальные определения* герба, флага, а также законодательно установленные правила составления, экспертизы и утверждения данных символов.

В отсутствие норм и правил разработки официальных символов муниципальных образований у них нет законодательной базы для реализации своих полномочий в этой сфере.

Правовая неопределенность в вопросе разработки и утверждения официальных символов муниципальных образований тормозит процессы их социально-экономического развития. В частности, без принятия герба и флага невозможно учреждение звания «Почетный гражданин сельского поселения», поскольку для укрепления морально-нравственной основы самоуважения и инициативы граждан необходимо, чтобы официальные дипломы (свидетельства) Почетного гражданина, нагрудные знаки и удостоверения к ним разрабатывались на основе изображений герба и флага сельского поселения.

Отсутствие герба и флага сельского поселения тормозит разработку товарных знаков для продукции (в том числе экологически чистой), производимой на территории сельских поселений. Разработка с учетом официальной символики муниципальных образований товарных знаков для производимой на их территории продукции повышает ее узнаваемость, оригинальность, гарантирует качество и повышает привлекательность в системе экономических отношений спроса и предложения на товарных рынках. Разработка товарного знака на основе официальной символики муниципального образования не противоречит Гражданскому кодексу РФ.

Таким образом, в настоящее время на федеральном и региональном уровнях отсутствуют легальные нормы и правила разработки официальных геральдических символов.

Органы, осуществляющие обеспечение геральдической деятельности (Геральдический совет, геральдические комиссии субъектов Федерации) имеют общественно-консультативный статус и не имеют права издавать общеобязательные методические рекомендации по разработке официальных символов.

Данные органы действуют также при отсутствии легальных правил и критериев проведения геральдической экспертизы.

Сложившиеся условия конфликтности правового механизма в сфере официальной символики (на уровне Воронежской области) приводят к практической невозможности сельскими поселениями самостоятельно реализовать собственные полномочия по принятию официальных символов муниципальных образований в силу следующих причин:

1. В настоящее время в России отсутствует Федеральный закон «Об официальной символике», вследствие чего нет легальных определений родовых понятий «официальные символы», «герб», «флаг», «эмблема», «отличительный знак» и их соотношение между собой. В результате во всех уставах муниципальных образований Воронежской области закрепляется норма, устанавливающая возможность иметь муниципальному образованию исключительно такие официальные символы, как герб и флаг<sup>23</sup> (минуя иные формы официальной символики). Это существенно усложняет ситуацию с провозглашением символов муниципальных образований.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в ст. 9 предоставляет право (а не обязанность!) муниципальным образованиям устанавливать эти официальные символы. Нормативное закрепление в качестве муниципальной символики исключительно герба и флага существенно ограничивает возможности сельских поселений в выборе способов реализации выражения своих исторических, культурных и социально-экономических особенностей в символическом выражении, так как создание герба и флага (как «высшей» формы официальной символики) имеет свои существенные особенности.

3. Отсутствуют законодательно установленные императивные нормы и процессуальные правила разработки, обоснования и экспертизы официальных символов.

4. Отсутствует Федеральный закон «О муниципальной символике в Российской Федерации», поэтому говорить о четкой научно-правовой основе в сфере регламентирования этой символики не приходится.

---

<sup>23</sup> См. п. 2 ст. 5 Устава Костенского сельского поселения Хохольского муниципального района Воронежской области.

5. Практика привлечения геральдических организаций к разработке официальной символики без проведения конкурса, с последующей оплатой их услуг, как правило, из бюджетных средств, грубо нарушает Федеральный закон № 94-ФЗ «О государственном заказе», а также федеральное антимонопольное законодательство.

Таким образом, существует правовая неопределенность и конфликтность в этих вопросах.

Для устранения вышеизложенных противоречий *рекомендуется*:

На *федеральном уровне*: разработать и принять Федеральные законы «Об официальной государственной символике в Российской Федерации», «О муниципальной символике в Российской Федерации»<sup>24</sup>.

На *региональном уровне*:

1. Разработать и утвердить нормативным правовым актом «Правила разработки официальных символов муниципальных образований», которые должны содержать:

- а) определение, виды и назначение официальных символов;
- б) субъекты, имеющие право разрабатывать проекты официальных символов муниципальных образований;
- в) герб муниципального образования (назначение и функции герба, основания выбора символики герба, допустимые геральдические правила выбора и компоновки фигур герба и используемых цветов);
- г) флаг муниципального образования (назначение и функции флага, основания выбора символики флага, допустимые геральдические правила выбора и компоновки фигур флага и используемых цветов);
- д) соотношение символики герба и флага муниципального образования;
- е) средства обозначения территориального статуса и административной принадлежности (виды и назначение территориальных корон, вольных частей и порядок их размещения на гербе муниципального образования);

---

<sup>24</sup> Возможна разработка единого Федерального закона «Об официальной символике в Российской Федерации», который должен содержать раздел о муниципальной символике.

ж) виды и правила разработки иных официально утверждаемых символов: должностных знаков, наградных знаков, эмблем, свидетельств, удостоверений, использующих в своем оформлении изображения или элементы герба и флага муниципального образования;

з) порядок разработки и требования к содержанию проектов нормативных правовых документов муниципальных образований, устанавливающих правовой статус и порядок использования своих официальных символов;

и) порядок подачи проектов официальных символов муниципальных образований на государственную регистрацию.

2. Разработать и утвердить нормативным правовым актом «Методические указания по проведению обязательной предварительной геральдической экспертизы официальных символов муниципальных образований», которые должны содержать:

а) условия проведения обязательной предварительной геральдической экспертизы официальных символов муниципальных образований;

б) требования, предъявляемые к экспертам;

в) права и обязанности экспертов и субъектов, подающих официальные символы на обязательную предварительную геральдическую экспертизу;

г) этапы проведения экспертизы;

д) методы и критерии оценки соответствия представляемых проектов официальных символов муниципальных образований геральдическим нормам и правилам;

е) порядок подведения итогов экспертизы, требования к протоколам рассмотрения представленных проектов официальных символов экспертами;

ж) порядок подготовки итогового экспертного заключения и требования к его содержанию.

3. Организовать обучение (консультации, семинары, «круглые столы») для глав муниципальных образований с целью разъяснения им роли официальной символики в комплексе правовых и организационных мероприятий по реализации государственной политики на уровне субъекта Российской Федерации, а также норм и правил геральдической техники (изображения, компоновки и обоснования проектов гербов и флагов).

4. Способствовать развитию интеллектуально-технической базы по разработке проектов гербов и флагов силами региональных специалистов.

На *муниципальном уровне*: внести изменения в уставы сельских поселений, исключив прямое указание на разработку именно герба и флага, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит прямого указания на необходимость для муниципальных образований иметь именно такие символы<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> При общем количестве примерно 20 000 сельских поселений Российской Федерации объективно невозможно создать для каждого из них уникальные, отличные друг от друга гербы и флаги. Не все сельские поселения имеют достаточно исторических и социально-экономических обоснований для учреждения именно герба в качестве своего официального символа. Поэтому необходимо предоставить сельским поселениям право выбора форм их официальной символики (например, использовать эмблему, отличительный знак вместо герба).

**С. В. С а б а е в а**

## **ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТИ СТОЛИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Принятие Конституции РФ 1993 г. стало началом построения российского федерализма, когда бывшие части унитарного государства стали наделенными статусом равноправных субъектов Федерации. Если раньше в силу доминирования принципа централизации<sup>1</sup> государственного управления не

<sup>1</sup> От лат. *centrum* — *средоточие, центр* как система управления из единого центра, основанная на строгом подчинении вышестоящих органов нижестоящим; *централизовать* — собирать, сосредоточивать, скоплять в одни руки, в одно место (см.: *Халипов В. Ф.* Власть: Крайтологический словарь. — М.: Республика, 1997. — С. 139–140).

возникла потребность законодательного закрепления понятия столицы Российского государства, то с изменением основ конституционного регулирования федеративного устройства, вопрос уточнения понятия столицы приобрел актуальность, поскольку г. Москва является равноправным субъектом Российской Федерации.

В настоящее время правовое положение г. Москвы регулируется Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон). Однако данный нормативно-правовой акт не дает четкого понятия столицы, ограничиваясь лишь тем, что «столица Российской Федерации — место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации». Следуя этому буквальному толкованию, осуществление функций столицы связано исключительно с необходимостью определения перечня объектов, необходимых для выполнения полномочий органов государственной власти, установления границ земельных участков, занимаемых зданиями, строениями и сооружениями, находящимися в ведении федеральных органов власти. При данной трактовке понятия столицы невозможно исчерпывающим образом закрепить «статус *места нахождения* федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации», т.е. права, обязанности, гарантии, ответственность, функции *места нахождения* органов власти. Таким образом, при наличии соответствующего количества объектов или финансирова-

---

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 683; СЗ РФ. — 1995. — № 30. — Ст. 2863.

ния<sup>3</sup> обязанность надлежащим образом обслуживать функционирование федеральных органов власти теоретически может быть возложена: а) на другой субъект Федерации; б) на несколько субъектов Федерации<sup>4</sup>; в) на федеральные органы государственной власти. Любой из этих вариантов повлечет побочные негативные явления, финансовые затраты, порождая конфликтные ситуации и в целом не способствуя укреплению федеративных отношений, а являясь «крайней революционной мерой». Именно в целях предупреждения данных негативных явлений и возникла потребность в надлежащем определении понятия столицы, чтобы в дальнейшем можно было четко определять параметры ее правового статуса.

Предположим, что столицей является «место нахождения федеральных органов государственной власти...». Для этого обратимся к постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4803-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации»<sup>5</sup>. В соответствии с его нормами Правительству РФ с участием органов государственной власти г. Москвы и Московской области надлежало обеспечить подготовку и внесение в установленном порядке до 1 июня 1993 г.

<sup>3</sup> Потери доходов бюджета г. Москвы, связанные с передачей земли города в безвозмездное пользование органам государственной власти и управления Российской Федерации и льготными ставками арендной платы по нежилым помещениям, в 2003 г. составили фактически затрат 6726,9 млн руб. (при расчете потребности в 3405,1 млн руб.), согласно данным Отчета о проверке использования средств федерального бюджета, выделенных в виде дотаций, субсидий и субвенций г. Москве в 2003 г., утвержденному Решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 марта 2004 г. № 9 (379) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2004. — № 5 (77).

<sup>4</sup> Этот вариант уже рассматривался депутатами Государственной Думы Российской Федерации в 2004 г. и был отклонен практически единогласно (см.: Протокол заседания Совета ГД ФС РФ от 25 марта 2004 г. № 15 (выписка) «О проекте Федерального закона № 366527-3 «О столице Российской Федерации»; Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ от 23 апреля 2004 г. № 2.2-1/1446 «По проекту Федерального закона № 366527-3 «О столице Российской Федерации» (1-е чтение).

<sup>5</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 684.

предложения по вопросам, например, разграничения государственной собственности на федеральную собственность, собственность г. Москвы и собственность Московской области; сформировать перечень объектов, необходимых для выполнения полномочий федеральных органов государственной власти; установить границы земельных участков, занимаемых зданиями, строениями и сооружениями, находящимися в ведении федеральных органов государственной власти, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, г. Санкт-Петербурга. Вплоть до настоящего времени это Постановление не выполнено, проект Генерального плана развития Москвы<sup>6</sup> в части осуществления г. Москвой функций столицы Российской Федерации не согласован<sup>7</sup>, следовательно, данное определение столицы не имеет содержания.

Одновременно в том же Законе содержатся противоречащие этому нормы: «В соответствии с Конституцией Российской Федерации столицей Российской Федерации является город Москва (абз. 1 ст. 1 Закона). Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы (абз. 2 ст. 1 Закона). Под статусом столицы Российской Федерации понимается правовое положение города Москвы (ст. 2 Закона)». Получается, что поставлен знак равенства между столицей — *местом нахождения...* и столицей — городом Москвой, хотя эти понятия соотносятся между собой как часть и целое.

---

<sup>6</sup> Закон г. Москвы от 27 апреля 2005 г. № 14 «О Генеральном плане города Москвы (Основные направления градостроительного развития города Москвы)» // Вестник мэра и правительства Москвы. — 2005. — № 32; Ведомости Московской городской Думы. — 2005. — № 6. — Ст. 92.

<sup>7</sup> На это обстоятельство особо обратила внимание Счетная палата РФ, отметив, что в условиях отсутствия перечня согласованных объектов и принятых Минфином России обязательств по их финансированию оценка целевого использования субвенций на осуществление функций столицы Российской Федерации, выделяемых из федерального бюджета, затруднена // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2004. — № 5 (77).

Теперь рассмотрим второй вариант: столица — город Москва. Сразу возникает необходимость уточнения, что после принятия Конституции РФ Москва является не просто городским поселением, а городом федерального значения — равноправным субъектом Российской Федерации (ст. 65 Конституции РФ), одновременно, в соответствии с п. 2 ст. 70 Конституции РФ, являясь столицей Российской Федерации, т.е. конституционно закрепленный объективный случай асимметрии субъекта Федерации, все противоречия которого предусматривалось разрешить с принятием Федерального закона о статусе столицы Российской Федерации. Несмотря на прямо предусмотренную в Конституции необходимость, данный Закон до настоящего времени не принят, статус городов федерального значения также законодательно не закреплен.

В связи с этим в настоящее время правовое регулирование в Москве осуществляется на основе общих принципов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти г. Москвы: Московской городской Думой 28 июня 1995 г. был принят первый в московской истории акт конституционного законодательства — Устав г. Москвы<sup>8</sup>, а в 1998 г. был заключен Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы<sup>9</sup> (далее — Договор).

Таким образом, заложенные в Законе противоречия, которые предусматривалось разрешить, не нашли способов надлежащего правового регулирования: отсутствуют критерии разграничения статуса столицы и статуса равноправного субъекта, не учитываются новые явления экономической жизни (по сравне-

<sup>8</sup> Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 15.02.2006) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. — 1995. — № 4; Вестник мэрии Москвы. — 2000. — № 9.

<sup>9</sup> Договор от 16 июня 1998 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города Федерального значения Москвы» // Рос. газ. — 1998. — 23 июня.

нию с 1993 г.) и факторы рыночной экономики, влияющие на правовой статус города мегаполиса, а главное — отсутствует сформулированный подход к пониманию функций столицы и механизма его реализации.

За 15 лет действия Закона механизм реализации функций столицы прошел несколько этапов, что позволило сформулировать ряд его особенностей: во-первых, на территории г. Москвы действовали нормативно-правовые акты, отличающие ее статус от других субъектов Федерации: а) прямое нормативное регулирование Президентом РФ, Правительством РФ<sup>10</sup> в 1991—1993 гг.; б) формирование Столичных коллегий 1991 и 1997 гг.<sup>11</sup>, призванных обеспечивать взаимодействие органов власти г. Москвы,

---

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1594 «О прекращении полномочий Московского городского совета народных депутатов, Зеленоградского городского совета народных депутатов, районных советов народных депутатов, поселковых и сельского советов народных депутатов в г. Москве» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 41. — Ст. 3915; Указ Президента РФ от 10 декабря 1993 г. № 2125 «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 50. — Ст. 4866; Указ Президента РФ от 6 февраля 1995 г. № 96 (в ред. от 25.02.2003) «О втором этапе приватизации в г. Москве» // СЗ РФ. — 1995. — № 7. — Ст. 510; Постановление Правительства РФ от 3 октября 1993 г. № 990 «Об особом порядке управления предприятиями энергетики, транспорта, связи в период чрезвычайного положения в г. Москве» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 40. — Ст. 3762; Распоряжение Президента РФ от 28 апреля 1993 г. № 300-рп «О проведении митингов и демонстраций в Москве» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 18. — Ст. 1620; Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 1993 г. № 774-р «О территориях, на которых не допускается проведение митингов, собраний, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и манифестаций в городе Москве» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 1754.

<sup>11</sup> Распоряжение мэра г. Москвы от 2 сентября 1991 г. № 142-РМ «О составе московской столичной коллегии»; Распоряжение мэра г. Москвы от 14 апреля 1997 г. № 298 «Об утверждении Положения о Столичной коллегии и об аппарате столичной коллегии» // Тверская, 13. — 1997. 1—7 мая; Вестник мэрии Москвы. — 1997. — № 14.

Московской области и Российской Федерации по вопросам полноценного эффективного осуществления Москвой функций столицы (в настоящее время расформирована); в) организация в 1992 и 2001 гг. Объединенной коллегии органов управления г. Москвы и Московской области<sup>12</sup> с целью координации действий городских и областных органов власти и управления, решения которых реализовывались в постановлениях правительства Москвы и Московской области, отдельных и совместных распоряжениях мэра Москвы и губернатора Московской области, законодательных инициативах правительств Москвы и Московской области, совместных комплексных целевых программах<sup>13</sup>.

Во-вторых, Закон, имея формулировки «в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы» (ст. 2—5), не разъясняет понятия «функции столицы» и не уточняет, какие именно функции возложены на органы государственной власти

---

<sup>12</sup> Распоряжение мэра г. Москвы от 25 июня 1992 г. № 159-РМ «Об обеспечении деятельности Объединенной коллегии г. Москвы и Московской области»; Распоряжение мэра г. Москвы от 17 августа 2001 г. № 834 «Об аппарате Объединенной коллегии органов управления г. Москвы и Московской области».

<sup>13</sup> Например, решение Столичной коллегии от 23 марта 1998 г. № 3-РСК «О мерах по увеличению пропускной способности вылетных радиальных магистралей г. Москвы и о развитии сети автомобильных дорог Московского региона от Московской кольцевой автомобильной дороги (МКАД) до малой бетонной кольцевой автомобильной дороги (МБК) на 50-м километре»; Постановление правительства Москвы и Правительства МО от 5 августа 1997 г. № 579-64 «О строительстве объединенной системы водоснабжения Москвы и городов Московской области с использованием подземных вод» // Вестник мэрии Москвы. — 1997. — № 19; Решение Объединенной коллегии органов управления Москвы и Московской области от 27 февраля 1995 г. № 35-РОК «О комплексной программе развития национального природного парка (НПП) «Лосиный остров» и его использования в природоохранных, рекреационных, просветительских, научных и культурных целях»; Распоряжение премьера правительства Москвы и губернатора Московской области от 26 мая 2000 г. № 531-РП/410-РГ «О дополнительных мерах по обеспечению отдыха детей в оздоровительных учреждениях предприятий и организаций г. Москвы, расположенных на территории Московской области, до 2005 года» // Информационный вестник правительства МО. — 2002. — 20 мая (спецвыпуск).

г. Москвы. Отсутствуют законодательно закрепленный перечень вопросов федерального и местного значения в Москве, параметры оценки баланса интересов Российской Федерации, Московской области (которая в соответствии со ст. 5 Закона обязана содействовать в осуществлении г. Москвой функций столицы) и субъектов Федерации в столице. В связи с этим их интерпретация понимается каждым субъектом конституционно-правового регулирования в соответствии со своими интересами и не носит правового характера.

В-третьих, отсутствие единого подхода к пониманию разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти г. Москвы, пределов вмешательства в компетенцию друг друга, гарантий своих прав и ответственности за неисполнение обязательств. В соответствии с Договором органы государственной власти г. Москвы осуществляют правовое регулирование не только абсолютно по всем предметам совместного ведения и имеют приоритет над федеральными нормативно-правовыми актами (абзац «б» ч. 2 ст. 5, п. 2 ст. 15 Договора), но и во многих вопросах вторгаются в исключительную компетенцию Российской Федерации, например по вопросам миграции, работы с беженцами, иностранной рабочей силой, реализацией таможенной политики, функционирования транспортного комплекса и инфраструктуры, обслуживающей федеральные и международные транспортные нужды, предприятия оборонного комплекса и др. Особо обращает на себя внимание п. «в» ч. 1 ст. 5 Договора, согласно которому органы государственной власти Российской Федерации (а не наоборот!) обеспечивают приведение нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти в соответствие с этим Договором.

В-четвертых, задача выполнения функций столицы и цели заключения Договора (например, в преамбуле: в целях качественного улучшения социально-экономических и политико-правовых условий жизни и деятельности населения Москвы, обеспечения устойчивого роста экономического потенциала Москвы, создания условий, стимулирующих активизацию деловой жизни города и ориентацию ее на обеспечение социально-экономических интересов Москвы, развитие предпринимательской деятель-

ности и научно-промышленного комплекса города) — не вполне соответствуют друг другу, нарушая баланс интересов между населением столицы и других субъектов Федерации. Устав г. Москвы «выражает волю и интересы жителей города Москвы», органы государственной власти города сформированы, и их должностные лица приносят присягу действовать в интересах жителей Москвы и несут конституционно-правовую ответственность перед московским электоратом по определению.

Таким образом, анализ всех этих факторов в совокупности позволяет сделать вывод о нарушении конституционного принципа равноправия субъектов Федерации в связи с объективным случаем асимметрии города федерального значения Москвы, что является причиной обострения конфликтов, диспропорций в проведении региональной политики государства. Обеспечение конституционно-правового статуса столицы Российской Федерации и механизм его реализации органами государственной власти г. Москвы целесообразно осуществлять не за счет обеспечения интересов только жителей г. Москвы, а за счет принятия мер по укреплению федеративных отношений при активной позиции г. Москвы как столицы Российской Федерации, что позволит не только создать условия для более эффективного функционирования государственных структур на территории столицы (связанные с процессом перенаселения мегаполиса и переуплотнения Центрального административного округа города<sup>14</sup>, влекущие транспортные и экологические проблемы), но и снять нагрузку на систему жизнеобеспечения города федерального значения как субъекта Федерации (износ инфраструктуры социальной сферы, систем водо-, энергоснабжения, проблемы транспортной обеспеченности, дорог, экологии, роста цен на

<sup>14</sup> Подавляющее большинство (почти 90 %) административных зданий, задействованных в выполнении столичных функций, историко-архитектурные объекты города, озелененные территории Сокольников и Воробьевы горы находятся в пределах Садового кольца (по данным Госстроя России). Свыше 60 % всего аппарата органов управления федерального уровня работают на территории ЦАО (см.: Актуальные задачи реализации Генерального плана. Осуществление Москвой столичных функций // (<http://www.mos.ru>; [www.genplan2020.ru/task/capital/](http://www.genplan2020.ru/task/capital/))).

продукты питания, жилье, легальная и нелегальная миграция и др). Причем следует учитывать, что рост населения московского региона обусловлен именно изменением конституционно-правового статуса столицы и снятия административных ограничений, существовавших в советское время.

Все это приводит к необходимости совершенствования правового регулирования понятия столицы и механизма реализации функций столицы с целью определения четких критериев, с одной стороны, и выделения сферы равноправного субъекта, правовое регулирование в котором основано на принципе невмешательства федеральных органов государственной власти, — с другой, в соответствии с потребностями общества и государства на современном этапе.

Для определения сущностных черт города федерального значения Москвы его следует понимать как систему следующих взаимосвязанных элементов:

1) как административно-политический центр страны, в котором сосредоточены федеральные органы государственной власти, представительства субъектов Федерации, дипломатические представительства иностранных государств в Российской Федерации — эту его сущность предлагается законодательно закрепить как приоритетную сферу и как главное функциональное назначение столичного города, которая не может быть произвольно перенесена;

2) присущие только Москве природно-географические (обусловившие выбор именно этого города для объединения земель) особенности; значение Москвы как национального общественно-культурного центра (особенно его центральная историческая часть), символа российской государственности, наличия высокого производственного потенциала и крупнейших сооружений — объектов федерального значения, а также всероссийских государственных средств массовой информации — все это в совокупности обусловило надлежащее обеспечение городом функций столицы за счет центростремительных тенденций населения со всей страны на протяжении многих лет. Ввиду особого государственного значения эта сфера жизнедеятельности города не может соответствовать принципу равноправия субъектов Федерации и подлежит анализу как сфера предметов ведения и пол-

номочий, отличающаяся от других субъектов Федерации в связи с частичным выполнением государственных функций федерального значения. Исторически она была предметом прямого правового регулирования со стороны федеральных органов власти<sup>15</sup>, обеспечивающих сбалансированное проведение политики на территории столичного города. Альтернатива этому — прямое закрепление делегированных полномочий органам государственной власти г. Москвы для проведения единой политики на всей территории города при определенном механизме реализации и четкой формулировки функций г. Москвы как столицы;

3) как транспортный узел федерального и международного значения, находящийся на перекрестке геополитических линий Север—Юг, Запад—Восток, в масштабах не только Центрального региона, всей России, но и внешнеэкономического взаимодействия с другими странами, в результате чего Москва имеет договорные отношения и дружественные связи с 45 крупными городами мира, 10 странами СНГ и 30 городами и регионами стран СНГ и Балтии, активно участвует в деятельности ряда международных организаций («Метрополис», «Конференция мэров городов мира», «Конференция столиц причерноморских стран», «Конгресс местных и региональных властей Европы», «Международная ассамблея столиц и крупных городов»), ведет целенаправленную работу по поддержке российских соотечественников, проживающих за рубежом (например, в 2004 г. Москва осуществляла торговые связи со 188 странами<sup>16</sup>, доля

<sup>15</sup> Ст. 89 Конституции РСФСР 1925 г., ст. 101, 145 Конституции РСФСР 1937 г., ст. 71 Конституции РСФСР 1978 г.

<sup>16</sup> На постоянной основе правительство Москвы поддерживает отношения с торговыми представителями более 50 стран. В столице зарегистрированы представительства более 2500 иностранных компаний, действует более 7,5 тыс. предприятий с иностранным капиталом. В 2004 г. в московскую экономику поступили инвестиции из 119 стран-экспортеров капитала. Лидеры по этому показателю — Великобритания, Люксембург, Кипр, Франция, Германия. Лидерами по объемам прямых иностранных инвестиций, привлеченных в экономику города, стали Кипр, Виргинские острова, Германия, США, Узбекистан. Доля этих стран составила 71 % от общего объема прямых привлеченных иностранных инвестиций.

Москвы по итогам 2004 г. составила 38 % от общего объема привлеченных иностранных инвестиций в экономику России). В связи с этим возникает потребность регулирования рационального индекса трансфертности<sup>17</sup> в международном сотрудничестве г. Москвы со стороны федеральных органов государственной власти, так как эта сфера непосредственным образом связана с внешнеполитическими функциями государства;

4) как собственно городское поселение, являющееся деловым центром (в котором сосредоточен значительный частный сектор экономики<sup>18</sup>, сфера обслуживания, предприятия общественного питания, строительство), преследующее цель создания благоприятной, удобной и комфортной для проживания городской среды для своих жителей<sup>19</sup>. Чем более интенсивно

---

<sup>17</sup> Трансфертность — всеобщее свойство геополитических элементов, начиная от крупнейших государств до городов. Сущность трансферта составляют малая территория, отсутствие собственной материально-технической базы экономики, существование за счет транзита, посреднических операций, наличие нейтральной политической линии, выполнение функций контроля международных инфраструктурно-экономических связей. Главное — соотношение трансфертности и органического производства и потребления. Существует рациональный индекс трансфертности — ввоза, транзита, реэкспорта к собственному производству, внутреннему рынку, национальному валовому продукту, который не должен превышать некую  $h = 0,00X$ . Когда валовой внутренний продукт не превышает некую величину, конкретный элемент, развиваясь, выполняет позитивные, созидательные функции. Разрушительные свойства превышение индекса трансфертности приобретает для автаркийных (самостоятельных, самодостаточных) геополитических образований, превращая их в зависимые полукOLONиальные государства, а также на основе межэтнических и межконфессиональных противоречий (см.: *Чернов П. В.* Россия: Этногеополитические основы государственности. — М.: Изд. фирма «Восточная литература» РАН, 1999. — С. 13).

<sup>18</sup> По данным сообщения Московского городского комитета государственной статистики от 2 августа 2007 г. «Социально-экономическое положение в Москве в январе—июне 2007 г.», в общем числе предприятий Москвы частные составляют 89,6 %.

<sup>19</sup> Следует заметить, что работники бюджетной сферы, ввиду низкого уровня заработной платы, в меньшей степени являются потребите-

и эффективно г. Москва уделяет внимание развитию и функционированию системы жизнеобеспечения мирового мегаполиса с многоотраслевым и многоукладным экономическим хозяйством, тем он становится более привлекательным для вновь прибывающего многомиллионного населения, которое в большей степени состоит из экономических мигрантов. Вывод заключается в том, что именно в этой сфере расходятся а) интересы Москвы как города, заинтересованного в привлечении наиболее активной части населения со всей страны с целью наполнения городского бюджета, но не успевающего создавать производственные мощности и обеспечивать инфраструктурой; б) интересы субъектов Федерации, заинтересованных в равномерном распределении людских и соответственно финансовых ресурсов и сбалансированной региональной политике; в) интересы федеральных органов государственной власти, которым в результате переуплотнения города (особенно его центральной части) не обеспечены надлежащие условия для работы (дорожно-транспортные, экологические проблемы, безопасности).

Противоречия между принципом равноправия субъектов и г. Москвой предлагается разрешить путем признания двойственной природы конституционно-правового статуса Москвы как города федерального значения — равноправного субъекта Федерации и города, выполняющего функции столицы Российской Федерации, законодательно закрепив главное назначение г. Москвы — обязанность создавать условия для функционирования федеральных органов государственной власти. Возможность ограничения конституционно-правового статуса субъекта — города федерального значения носит естественный характер,

---

лями благ столичного региона. Наиболее высокая заработная плата наблюдается в организациях, осуществляющих финансовую деятельность, — 56 059 руб.; связи — 34 640 руб.; оптовой и розничной торговли — 32 333 руб., тогда как в организациях, ведущих образовательную деятельность, — 16 130 руб.; здравоохранения и предоставления социальных услуг — 19 916 руб., научных исследований и разработок — 18 443 руб. (см.: Там же).

предоставляет дополнительные права и налагает большие обязанности на органы государственной власти г. Москвы, так как проистекает из особых функций города, непосредственным образом связанными с функциями государства. К деятельности, характеризующей международное сотрудничество, относится проведение сбалансированной непротиворечивой внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности г. Москвы. К главным направлениям деятельности, характеризующим внутреннюю политику государства, относятся осуществление г. Москвой охранительных и регулятивных (экономической, социальной, взимания налогов и др.) функций не только в пределах города, но и на территории других субъектов Федерации. Причем статус столицы Российской Федерации (законодательство г. Москвы) оказывает прямое воздействие на отношения между субъектами Федерации: либо это правовое регулирование способствует децентрализации власти и предпосылкам к созданию анклавного федерализма, либо укреплению федеративных отношений, территориальной целостности, проведению сбалансированной региональной политики и обеспечению интересов Российской Федерации в целом, поскольку жизнеспособность российской государственности прямо пропорциональна степени государственного единства и центростремительных тенденций регионов.

Ограничения для города в связи с выполнением им функций столицы должны носить минимальный характер, необходимый для достижения конституционно-значимых целей. Устав г. Москвы является правовой основой деятельности Москвы как равноправного субъекта Федерации и действует на основе принципа невмешательства. При этой схеме организации столицы он не противоречит Договору и содержит формулировку о том, что на г. Москву налагаются дополнительные права и обязанности в части выполнения функций столицы Российской Федерации.

Таким образом, в столице Российской Федерации необходимо учитывать все эти факторы, влияющие на правовой статус г. Москвы: являясь главным столичным городом, в сущности та-

ким же символом<sup>20</sup> власти, как герб, флаг и гимн (ст. 70 Конституции РФ), Москва в концентрированном виде выражает политику всего государства. На этом основании следует сформулировать новое понятие столицы: «Столицей Российской Федерации является город федерального значения Москва как исторический административно-политический центр Российской Федерации, принимающий участие в выполнении государственных функций и являющийся местом нахождения федеральных органов государственной власти, представительств субъектов Российской Федерации, дипломатических представительств иностранных государств на территории Российской Федерации».

<sup>20</sup> Символами (от греч. *symbolon* — *знак*) являются, как правило, исторически сложившиеся отличительные знаки, применимы в основном к государствам, олицетворяют их национальный суверенитет, самобытность и несут определенный идеологический смысл. Символы государства — то же, что и атрибуты государства, дают представление об его природе (сущности) и тех ценностях, которых оно придерживается (см.: *Борисов В. И.* Словарь по конституционному праву Российской Федерации. — М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. — С. 329; *Халипов В. Ф.* Власть: Кратологический словарь. — М.: Республика, 1997; С. 41—42, 344; *Разворотнева С. В.* Язык власти, власть языка. Анализ исследований политической коммуникации в Америке // *Райгородский Д. Я.* Психология и психоанализ власти: Хрестоматия: В 2 т. — Самара, 1999. — Т. 1. — С. 220—224).

**В. Н. Ч е б а е в**

### **О СТАТУСЕ ТЕРРИТОРИИ ПРИГРАНИЧНОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Актуальность вынесенного в название статьи вопроса обусловлена тем, что территория приграничного субъекта Российской Федерации является частью ее пограничного пространства, ос-

новой экономической деятельности различных субъектов права (в том числе с приграничным иностранным элементом), организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления и их сотрудничества с соответствующими органами власти приграничных территорий сопредельного государства.

Территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>, к элементам которого относят наличие (конституции) устава и законодательства; самостоятельно устанавливаемую в соответствии с общими принципами, определяемыми законодательством РФ, систему органов государственной власти; территорию, которая не может быть изменена без согласия субъекта<sup>2</sup>.

Определение статуса территории приграничного субъекта Федерации, исследование содержания его элементов позволит установить роль и предназначение приграничных территорий, повысить эффективность и качество управления их социально-экономическим развитием.

По нашему мнению, элементами статуса территории субъекта Федерации являются законодательство о территории, функции, правовые режимы, правовые гарантии ее целостности и единства.

Рассмотрим содержание статуса территории приграничного субъекта Российской Федерации на примере Воронежской области.

1. Статус территории приграничного субъекта Российской Федерации — Воронежской области — определяется Консти-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. — 1997. — № 5. — Ст. 708.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Г. Д. Садовникова. — 3-е изд., исправл. и доп. — М.: Юрайт-Издат, 2006 / СПС «Консультант Плюс».

туцией России, федеральными законами, Уставом, законами и иными нормативными правовыми актами области.

Из текста ч. 1 ст. 67 Конституции РФ вытекает, что каждый субъект Федерации имеет собственную территорию, которая является составной частью территории Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 67 Конституции территории субъектов имеют границы, которые могут быть изменены с их взаимного согласия. Однако изменения границ между субъектами РФ подлежат утверждению Советом Федерации (ст. 102), что, несомненно, является гарантией целостности и неприкосновенности территории Российского государства в целом.

В конституциях и уставах субъектов Федерации вопросы изменения их границ также нашли свое отражение. Так, например, Устав Воронежской области определяет, что «изменение границ Воронежской области, являющихся ее границами с иными субъектами Российской Федерации, осуществляется на основе соглашений, утверждаемых Воронежской областной Думой и законодательными (представительными) органами государственной власти данных субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Изменение границ Воронежской области, являющихся внешними границами Российской Федерации, осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» (пп. 1, 2 ст. 4)<sup>3</sup>.

Некоторые вопросы изменения территории Российской Федерации и субъектов регулируются Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Как известно, в Конституции России нет прямого указания, в чьем ведении — Российской Федерации или ее субъектов — находится территориальное устройство субъектов Федерации. Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 января 1997 г.

<sup>3</sup> Устав Воронежской области: Принят Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г. // Коммуна. — 2006. — 10 июня.

<sup>4</sup> СЗ РФ. — 2001. — № 52. — Ст. 1868.

№ 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»<sup>5</sup> установил: из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в ряде статей Конституции, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, — их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве Удмуртская Республика вправе решать сама, причем по своей природе он имеет конституционное значение. Данное положение по аналогии распространяется и на другие субъекты Федерации.

Следует отметить, что конституционно-правовой институт «административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации» сохраняется и функционально, и институционально. Созданные в муниципальных образованиях — районах и городских округах — органы местного самоуправления выполняют отдельные государственные полномочия, на территории муниципальных образований самостоятельно действуют органы государственной власти, реализуя правоохранительные, налоговые и другие государственные функции<sup>6</sup>. При этом территориальное устройство местного самоуправления регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>, а административно-территориальное устройство субъекта Федерации — законодательством субъекта. В преамбуле Закона Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения»<sup>8</sup>, например, прямо указывается, что действие Закона «не распространяется на порядок создания, реорганизации и упразднения

---

<sup>5</sup> СЗ РФ. — 1997. — № 5. — Ст. 708.

<sup>6</sup> См.: *Васильев В. И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // СПС «Консультант Плюс».

<sup>7</sup> СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>8</sup> Молодой коммунар. — 2006. — 3 нояб.

муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований».

В связи с этим, на наш взгляд, важным является определение соотношения правовых институтов «административно-территориальное деление» и «территориальное устройство местного самоуправления». В. И. Васильев отмечает, что «территории муниципальных образований и административно-территориальные единицы могут... совпадать, а могут и не совпадать... В некоторых региональных законах об административно-территориальном делении понятие административно-территориальной единицы в той или иной степени включает в себя «муниципальное содержание»<sup>9</sup>.

По Федеральному закону от 6 октября 2003 г. границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными ст. 11—13 Закона. В Воронежской области обозначенные организационно-правовые понятия совпадают. Так, в ст. 2 Закона Воронежской области от 27 октября 2006 г. административно-территориальная единица определена как «часть территории Воронежской области в фиксированных границах, совпадающих с границами муниципального образования. Административно-территориальными единицами являются муниципальный район, городской округ, городское поселение, сельское поселение».

В целом результаты анализа законодательства о территории субъекта Федерации, в том числе и законодательства Воронежской области, показывают, что:

- статус территории области определяется Конституцией России, федеральными законами, Уставом и законами области;
- территория области является неотъемлемой составной частью территории Российской Федерации, непосредственно входящей в нее;
- территория области является частью пограничного пространства Российской Федерации;
- территория области едина, она имеет административные границы, которые неприкосновенны и могут быть изменены с ее согласия;

---

<sup>9</sup> *Васильев В. И.* Указ. соч.

изменение участка границы Воронежской области, являющегося частью государственной границы Российской Федерации, осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией России и федеральными законами;

на территории области Российская Федерация осуществляет полномочия по предметам ведения, установленным в ст. 71 Конституции РФ, а также полномочия по предметам совместного ведения, определенным в ст. 72 Конституции РФ;

вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения область на своей территории обладает всей полнотой государственной власти и осуществляет собственные предметы ведения;

в отношении управления собственной территорией полномочия области в основном сводятся к установлению административно-территориального устройства области, порядка образования, реорганизации и упразднения территориальных единиц;

административно-территориальное устройство области основывается на принципе общности административно-территориальных единиц и территорий муниципальных образований;

территория области является элементом ее конституционно-правового статуса.

2. Важным элементом статуса территории субъекта Федерации являются ее функции, которые, по нашему мнению, целесообразно рассматривать как правовые категории, выражающие и реализующие роль и предназначение объекта права<sup>10</sup>, в нашем случае — территории области.

Функции территории Воронежской области обусловлены тем, что она является, во-первых, неотъемлемой частью территории Российской Федерации; во-вторых, приграничной территорией; в-третьих, элементом конституционно-правового статуса области.

Указанные обстоятельства определяют роль и предназначение территории Воронежской области как приграничного субъекта

---

<sup>10</sup> См.: Чебаев В. Н. Функции государственной границы как важнейший элемент содержания ее конституционно-правового статуса // Научные труды / Рос. акад. юрид. наук. Вып. 4: В 3 т. — М.: Юрист, 2004. — Т. 1. — С. 608—612.

Российской Федерации. На основе анализа федерального законодательства, Устава и законодательства области можно выделить следующие функции:

а) территория области как пространственный предел действия Устава, законов и иных нормативных правовых актов Воронежской области, которые подлежат обязательному исполнению в ее пределах;

б) территория области, ее административно-территориальное устройство как основа организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, участия населения в их работе;

в) территория области как основа экономической и иной не запрещенной законом деятельности (по территории области обеспечивается свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств и иного имущества с соблюдением ограничений, предусмотренных федеральным законодательством);

г) на территориальном устройстве области основана ее бюджетная система (на территории области взимаются налоги, сборы и другие обязательные платежи, установленные федеральным и областным законодательством);

д) постоянное или преимущественное проживание на территории области является одним из определяющих элементов статуса жителя Воронежской области;

е) территория области является частью пограничного пространства Российской Федерации, в пределах которой реализуется пограничная политика государства.

Содержание функций территории — отдельная тема исследования. Вместе с тем следует отметить, что роль и значение территории Воронежской области как приграничного субъекта Федерации обуславливают необходимость

участия органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и жителей области в защите государственной границы;

создания условий для производственной деятельности в приграничных районах с учетом характера международных и межрегиональных связей;

осуществления контроля использования стратегических ресурсов области;

предотвращения чрезвычайных ситуаций в приграничных районах и проведение мероприятий по защите населения при их возникновении;

регулирования потоков внешней миграции на территории области;

поддержания и развития исторически сложившихся традиций и обычаев, родственных и дружественных связей между жителями приграничных районов соседних государств;

противодействия любым формам дискриминации населения в приграничных районах.

Осуществление функций территории субъекта Федерации предполагает установление соответствующих правовых режимов, определение правовых гарантий.

3. Правовой режим территории субъекта Российской Федерации (отдельных зон на ее территории) представляет собой систему общеобязательных правовых предписаний (правил, требований), регулирующих общественные отношения на территории субъекта РФ или в отдельных зонах, создающих конкретную степень благоприятности для удовлетворения интересов личности, общества и государства, обеспеченных механизмом реализации.

В рамках данной статьи не рассматриваются признаки правового режима территории области, их классификация и условия установления. Вместе с тем следует отметить, что свой отпечаток на него накладывает тот факт, что Воронежская область является приграничным субъектом.

Вопрос о наделении приграничных территорий особым правовым статусом постоянно находится в центре внимания ученых из-за своей сложности и многоаспектности. Так, например, А. Г. Гранберг, исследуя межрегиональное экономическое сотрудничество сопредельных стран, обращает внимание на неоднородность территории России, что не позволяет дать унифицированное определение приграничной территории. По его мнению, существует три уровня приграничья:

макроуровень — субъекты Федерации, имеющие выход к государственной границе;

мезоуровень — административные районы в составе субъектов Федерации, участки границ которых совпадают с государственной границей;

микроуровень — приграничная полоса, включающая населенные пункты, непосредственно прилегающие к государственной границе<sup>11</sup>.

По мнению М. Р. Панфиловой, нецелесообразно разрабатывать особую приграничную политику для столь обширных территорий, тем более какой-либо особый приграничный статус, так как многие приграничные и прибрежные субъекты Федерации занимают огромные территории, значительные части которых не испытывают существенного воздействия границ. Она считает, что основную нагрузку несет мезоуровень приграничья, который и должен рассматриваться в качестве приграничной территории, имеющей особый статус<sup>12</sup>. В Воронежской области к ним относятся приграничные муниципальные районы — Кантемировский и Россошанский.

А. Г. Гранберг выделяет еще один аспект определения понятия «приграничная территория». Это связано с тем, что признаком приграничной территории является также наличие на ней пунктов пропуска через государственную границу и таможенных постов<sup>13</sup>. Например, в пределах Воронежской области на государственной границе развернуты посты пограничного контроля «Новобелая — автодорожный» и «Бугаевка — автодорожный» и работают одноименные пункты пропуска, которые, как известно, отсутствуют на многих участках. По этому же признаку и контрольно-пропускной пункт «Воронеж-аэропорт» может быть рассмотрен как один из участков государственной

<sup>11</sup> См.: Гранберг А. Г. Межрегиональное экономическое сотрудничество сопредельных стран // Регионы в системе внешнеэкономических связей Российской Федерации / Под ред. С. Г. Горшенина. — Оренбург, 1998. — С. 30.

<sup>12</sup> См.: Панфилова М. Р. Понятие земель приграничных территорий: историко-правовой аспект // СПС «Консультант Плюс».

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 60 «Об утверждении Положения о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1998. — № 4. — Ст. 485; Приказ ГТК России от 10 октября 2002 г. № 1082 «Об утверждении общего положения о таможенном poste» // Рос. газ. — 2002. — 19 дек.

границы<sup>14</sup>. Здесь стоит согласиться с А. Г. Гранбергом, что функциональные и позиционные признаки отдельных элементов приграничной территории могут не совпадать.

По Закону РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации»<sup>15</sup> в состав приграничной территории входят пограничная зона, российская часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря РФ, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через государственную границу РФ, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе РФ, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов.

В. В. Чебан при исследовании понятия «государственная граница» выделяет геополитический аспект приграничной территории как одного из составляющих элементов пограничного пространства государства. Он утверждает, что «...граница — это не только линия обозначения территории, но и геополитический контур, при помощи которого она входит в мировую цивилизацию, в систему многообразных отношений с сопредельными государствами. Граница выступает средством регулирования процессов и явлений, происходящих в пограничных пространствах»<sup>16</sup>.

Основы пограничной политики Российской Федерации в состав пограничного пространства включают «государственную границу Российской Федерации, пункты пропуска через государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство,

---

<sup>14</sup> Посты пограничного контроля «Новобелая — автодорожный», «Бугаевка — автодорожный, контрольно-пропускной пункт «Воронеж — аэропорт» организационно входят в состав Пограничного управления ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям.

<sup>15</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 17. — Ст. 594.

<sup>16</sup> Чебан В. В. Граница России через призму геополитики // Вестник границ России. — М.: Граница, 1996. — № 11. — С. 80.

трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации»<sup>17</sup>.

Следует отметить то, что пограничный режим устанавливается не на всей приграничной территории, а в пограничной зоне и в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ.

Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц пограничных органов на территориях субъектов РФ. Конкретное содержание, пространственные и временные пределы действия правил пограничного режима, круг лиц, в отношении которых те или иные из правил действуют, устанавливаются и отменяются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по согласованию со старшими должностными лицами пограничных органов на территориях субъектов РФ и подлежат опубликованию (ст. 16 Закона РФ от 1 апреля 1993 г.). Так, пределы пограничной зоны на территории Воронежской области установлены приказом ФСБ России от 2 июня 2006 г.<sup>18</sup> Правила пограничного режима утверждены приказом ФСБ России от 28 сентября 2006 г.<sup>19</sup>

В пунктах пропуска через государственную границу устанавливается соответствующий режим, который включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах созда-

<sup>17</sup> Основы пограничной политики РФ: Утверждены Президентом РФ 5 октября 1996 г. // Рос. газ. — 1996. — 6 нояб.

<sup>18</sup> Приказ ФСБ России от 2 июня 2006 г. № 246 «О пределах пограничной зоны на территории Воронежской области» // Рос. газ. — 2006. — 14 июля.

<sup>19</sup> Приказ ФСБ России от 28 сентября 2006 г. № 452 «Об утверждении Правил пограничного режима» // Рос. газ. — 2006. — 22 ноября.

ния необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля (раздел V Закона РФ от 1 апреля 1993 г.).

Законодательством области могут устанавливаться различные зоны с определенным правовым режимом. Так, Закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области»<sup>20</sup> устанавливает нормативы градостроительного проектирования жилых, общественно-деловых, производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур, сельскохозяйственного использования, рекреационного назначения, особо охраняемых территорий, специального назначения (ст. 16). Закон Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 20-ОЗ «О пригородных зонах в Воронежской области»<sup>21</sup> регулирует отношения, возникающие в связи с утверждением и изменением границ и правового режима пригородных зон городских поселений области. Закон Воронежской области от 6 февраля 2007 г. № 18-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Воронежской области»<sup>22</sup> регулирует отношения в сфере организации, охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий областного значения.

Кроме того, в законодательстве области определены и другие виды зон, их режимы, в частности, зоны охраны объектов культурного наследия, санитарной охраны.

Правовой статус субъекта Российской Федерации может быть также расширен путем создания в пределах его территории особой экономической зоны.

4. Одним из элементов статуса территории субъекта Федерации — Воронежской области — являются гарантии ее единства и целостности, неприкосновенности административных границ, которые можно разделить на общие и правовые.

---

<sup>20</sup> Коммуна. — 2006. — 13 июля.

<sup>21</sup> Там же. — 8 апр.

<sup>22</sup> Молодой коммуна. — 2007. — 10 февр.

Среди общих гарантий, создающих условия для эффективного правового регулирования общественных отношений на территории области, можно выделить экономические, политические, социальные, идеологические, общественные и другие гарантии.

В рамках данной статьи внимание акцентируется на правовых гарантиях, представляющих собой совокупность установленных законодательством правовых способов, приемов, средств, обеспечивающих реализацию функций (роли и предназначения) объектов права. К ним относятся специальные принципы (например, принцип территориального единства), правовые институты (административно-территориальное устройство), процедуры (порядок изменения границы области, являющейся внешней границей Российской Федерации) и собственно правовые средства (установление запретов, в частности запрет реорганизации территориальных единиц, влекущей изменение границ административно-территориальных единиц). В статье не исследуются их признаки, функции, не дается классификация.

Таким образом, проведенный анализ позволяет определить конституционно-правовой статус территории субъекта Российской Федерации как установленное Конституцией России, федеральными законами, конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Федерации ее правовое положение, которое характеризуется функциями, правовым режимом и обеспечивается правовыми гарантиями.

**Р а з д е л 2**  
**РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ**  
**ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

---

**Н. В. Б е л о к о н ь**

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОВ ЮРИДИЧЕСКОГО**  
**И ЛИНГВИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА**  
**В ПРОЦЕССЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ТОЛКОВАНИЯ**

Грамматический способ как исходный, первичный способ толкования способствует устранению лингвистической неопределенности законодательства (стилистической, синтаксической, грамматической, лексической, лексико-стилистической). Он заключается в использовании языковых средств, способов и приемов в целях уяснения и разъяснения истинного смысла, содержания правовой нормы. Говорить о неопределенности синтаксической и грамматической в отношении конституционного толкования нецелесообразно: проекты нормативных правовых актов на стадии разработки и подготовки проходят лингвистическую экспертизу (на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации), в ходе которой устраняются неточности и ошибки в образовании слов и словосочетаний, построении предложений. Появление стилистической неопределенности должно исключаться в соответствии с принадлежностью законодательных текстов к официально-деловому стилю русского литературного языка, не допускающему проникновения стилистически окрашенных языковых единиц иной стилистической отнесенности. Поэтому основной интерес вызывают такие виды неопределенности, как лексическая и лексико-стилистическая,

---

© Белоконь Н. В., 2008

т.е. смысловая, содержательная неопределенность конституционно-правовых понятий и терминов.

В процессе текстуального оформления конституционно-правовых норм используются те же языковые ресурсы, что и в обычной речи. Однако язык закона, оставаясь частью русского литературного языка и подчиняясь общезыковым правилам (лексическим, грамматическим, синтаксическим и пр.), имеет определенную специфику. Язык закона — это относительно самостоятельный лингвистический комплекс, подчиняющийся, помимо правил русского языка, определенным правилам и законам юридической техники. Понятия и термины, составляющие основную, информативную часть законодательной лексики и предназначенные для текстуального закрепления правового предписания, получают дальнейшее смысловое развитие под влиянием и в соответствии с объективными свойствами и требованиями права. Именно поэтому в процессе использования грамматического способа конституционного толкования невозможно обойтись без юридического анализа (толкования юридических терминов, оценочных понятий и юридических конструкций). Например, нередки случаи, когда один и тот же термин применяется для обозначения понятий с различным смыслом или с различным объемом содержащихся в них признаков. Так, употребленный в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ термин «республика (государство)» применительно к установленному Конституцией федеративному устройству не означает признания государственного суверенитета субъекта Федерации (в отличие от употребления данного термина в тексте Федеративного договора от 31 марта 1992 г.), а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера<sup>1</sup>.

При уяснении и разъяснении смысла правового понятия или термина необходимы не только языковые знания и навыки, но

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. — 2000. — № 25. — Ст. 2728; Вестник Конституционного Суда РФ. — 2000. — № 5.

и профессиональные юридические знания. И поскольку язык закона — составная часть языка права, а язык права, в свою очередь, — исходный элемент, первооснова юридической техники, следует выделить юридико-технический способ конституционного толкования, объединив в нем черты грамматического способа и методы юридического анализа.

Речь идет о юридической технике, так как толкование текста закона, в отличие от его подготовки и создания, не может ограничиться только средствами, способами и приемами нормотворческой техники. Как для создания, так и для применения права общим связующим звеном является язык, на котором пишутся законы и при посредстве которого они используются в правоприменительной практике. Толкование — промежуточный этап между созданием правового предписания (языковым, текстуальным оформлением) и его применением. К тому же в соответствии со ст. 74 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ принимает решения, оценивая не только буквальный смысл подлежащих толкованию положений, но и смысл, придаваемый им официальными и *иными толкованиями и сложившейся правоприменительной практикой*<sup>2</sup>. То есть для конституционного толкования одинаково важен понятийно-терминологический материал как языка закона, так и языка науки и языка правоприменительной практики. Процесс установления истинного содержания понятий и терминов требует обобщения всех имеющихся правовых знаний о сущности обозначаемого ими явления или предмета. К примеру, употребляемым в ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 35 Конституции РФ термином «имущество» охватывается любое имущество, связанное с реализацией права частной и иных форм собственности, в том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования и распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях. Такое истолкование Конституционным Судом термина «имущество» имеет важное значение, так как в текущем законодательстве и на практике дан-

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447; 2001. — № 7. — Ст. 607.

ный термин применяется неоднозначно, чаще всего только как вещь или совокупность вещей<sup>3</sup>.

Невозможно без овладения и использования средств, способов и приемов юридической техники определить и содержание таких понятий, как «общее число депутатов»<sup>4</sup>, «вхождение автономного округа в состав края, области»<sup>5</sup>, «трехкратное отклонение представленных кандидатур на должность Председателя Правительства Российской Федерации»<sup>6</sup>, «система федеральных органов исполнительной власти»<sup>7</sup>, «структура федеральных органов исполнительной власти»<sup>8</sup>.

В пользу выделения юридико-технического способа конституционного толкования говорит и тот факт, что конституционное толкование не только уточняет содержание понятий и терминов законодательства. Оно придает им официальный, нормативный, конечный смысл, т.е. происходит процесс определения. А дефинирование, создание продуманной системы определений — одно из действенных средств юридической техники. В Постановлении Конституционного Суда РФ о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ<sup>9</sup> дается определение понятия «принятый федеральный закон». Это:

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 2000 г. № 9-П // СЗ РФ. — 2000. — № 24. — Ст. 2658; Вестник Конституционного Суда РФ. — 2000. — № 4.

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П // СЗ РФ. — 1995. — № 16. — Ст. 1451; Вестник Конституционного Суда РФ. — 1995. — № 2/3.

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П // СЗ РФ. — 1997. — № 29. — Ст. 3581; Вестник Конституционного Суда РФ. — 1997. — № 5.

<sup>6</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СЗ РФ. — 1998. — № 52. — Ст. 6447; Вестник Конституционного Суда РФ. — 1999. — № 2.

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П // СЗ РФ. — 1999. — № 6. — Ст. 866; Вестник Конституционного Суда РФ. — 1999. — № 3.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П // СЗ РФ. — 1996. — № 18. — Ст. 2253; Вестник Конституционного Суда РФ. — 1996. — № 3.

— законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции РФ;

— законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ;

— законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ.

Данное определение, конечно, не отвечает требованиям, предъявляемым к правовым дефинициям. Это так называемый условный вид дефиниций, строящийся по принципу правовых конструкций<sup>10</sup>, т.е. включающий в определение понятия перечисление тех элементов, из которых оно состоит. Однако это не умаляет его значения, поскольку в результате достигается смысловая определенность понятия «принятый федеральный закон».

Таким образом, понятийно-терминологическая неопределенность в законодательстве должна устраняться с обязательным использованием средств, способов и приемов юридической техники. Невозможно правильно истолковать неопределенный в содержательном отношении термин только с помощью лингвистических приемов и средств, так как существует правовая специфика. Она заключается в том, что правовые понятия, термины, определения, конструкции создаются и развиваются в соответствии с правилами и законами русского языка, но, будучи основными средствами юридической техники, существуют и взаимодействуют в пределах законодательного текста с учетом целей и требований законодательства и права в целом.

Основные характерные черты юридико-технического способа конституционного толкования можно определить следующим образом:

1. Юридико-технический способ — это средство устранения языковой неопределенности в законодательстве.

2. Юридико-технический способ толкования составляют методы лингвистического и юридического анализа.

---

<sup>10</sup> Законодательная техника: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. — М.: Городец, 2000. — С. 96.

3. Лингвистический анализ включает в себя выявление и устранение:

— грамматической неопределенности (неопределенности в образовании слов и словосочетаний);

— синтаксической неопределенности (неопределенности в построении предложений и использовании пунктуационных знаков);

— стилистической неопределенности (неопределенности в использовании стилистически нейтральных или стилистически окрашенных единиц);

— лексико-стилистической неопределенности (информационной пробельности);

— лексической неопределенности (в частности, семантической неопределенности понятий и терминов).

Лингвистический анализ должен содержать также исследование этимологии (происхождения) терминов, изучение их контекстного окружения с точки зрения структуры и содержания.

4. Юридический анализ, традиционно определяющийся как исследование и толкование юридических терминов, оценочных понятий и юридических конструкций, также должен включать:

— определение (на основе научной концепции правового акта) содержания и объема понятия или термина, подлежащего конституционному толкованию;

— определение соотношения данного понятия или термина с другими конституционными понятиями и терминами, с ключевой терминологией международных нормативных правовых актов;

— изучение случаев неофициального толкования (если такое имеется) понятий или терминов, подлежащих конституционному толкованию, и практики их применения;

— установление правильности, достаточности и необходимости определения (дефиниции) понятия или термина, в содержании которого обнаружена неопределенность;

— выявление всех необходимых существенных характеристик понятия, подлежащего толкованию, для выработки его правильной и адекватной дефиниции.

А. Д. З р а ж е в с к и й

### **КОЛЛИЗИИ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИХ ОШИБОК В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Преобразования в политической системе России, проведение административной и судебной реформ, решение стратегически важных задач в области охраны прав граждан нуждаются в эффективном правовом регулировании, что предполагает наличие качественного законодательства и отработанного механизма его реализации, осуществление законотворческой деятельности в рамках единого правового поля.

Необходимыми условиями эффективного законодательства, гарантирующего действенность правового регулирования, являются совершенствование процесса принятия законов, обеспечение наиболее полного соответствия законодательных решений назревшим потребностям развития российского общества<sup>1</sup>.

Однако подготовить качественный закон удается далеко не всегда. Подготавливаются некавалифицированные законопроекты ради внешней демонстрации своего усердия — особенно это свойственно для депутатов<sup>2</sup>. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, около 20 % принимаемых в субъектах Федерации правовых актов противоречат Конституции России и федеральным законам<sup>3</sup>. Это связано с недостатками, недоработками или, более широко, с законотворческими ошибками.

В Российской Федерации созданы органы государственной власти, которые участвуют в выявлении законотворческих оши-

---

<sup>1</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М.: Городец, 2004. — С. 54.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 8. — С. 9.

<sup>3</sup> Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности (материалы «круглого стола») // Государство и право. — 2001. — № 7. — С. 88.

бок. Хотя у этих органов и различные функции, но задача одна — выявление законотворческих ошибок.

Как правило, это федеральные органы, которые осуществляют названную функцию и в регионах. В субъектах Федерации эти функции выполняют сами органы государственной власти, участвующие в законотворчестве.

К федеральным органам относятся:

Министерство юстиции и ее территориальные органы;

Прокуратура Российской Федерации;

К органам государственной власти субъекта Федерации относятся: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации;

высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации.

В пределах своей компетенции государственные органы самостоятельны и независимы, причем они не могут не взаимодействовать. Ни одна из ветвей государственной власти не может сделать много без другой, и в случае несогласия между ними вся государственная власть «буксует», а то и парализуется<sup>4</sup>.

На практике возникают противоречия между законодательным закреплением прав и обязанностей органов государственной власти, которые выявляют законотворческие ошибки, и механизмом их реализации, что не может не сказаться на эффективности устранения этих ошибок. Особую роль в выявлении законотворческих ошибок принадлежит Министерству юстиции Российской Федерации и его территориальным подразделениям (далее по тексту — Минюст Российской Федерации).

Минюст Российской Федерации выступает государственным органом, уполномоченным проводить юридическую экспертизу актов субъектов Федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству<sup>5</sup>. Предоставленное право делает его активным участником деятельности по выявлению законотворческих ошибок в субъектах Федерации.

<sup>4</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. — М., 1996. — С. 2.

<sup>5</sup> Вопросы министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 окт. 2004 г. № 1313 // Рос. газ. — 2004. — № 230. — 19 окт.

Однако на практике возникают противоречия между предоставленным правом и механизмом его реализации. Они проявляются в следующем:

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации»<sup>6</sup> в ст. 6 закрепил круг субъектов, которым предоставил право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации, а также установил возможность предоставления этого права иным органам, общественным объединениям, гражданам, проживающим на территории данного субъекта Федерации. Однако ни Воронежская область, ни многие другие субъекты Федерации не предоставили право законодательной инициативы территориальным органам Министерства юстиции, что сказывается на отсутствии самостоятельности этих субъектов в законотворческом процессе.

Минюст Российской Федерации направляет в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации экспертное заключение о несоответствии изданного нормативного акта субъекта Федерации Конституции России и (или) федеральному законодательству. Однако ни в федеральном, ни в региональном законодательстве не закрепляется ответственность законодательного (представительного) органа субъекта Федерации за невыполненные рекомендации Минюста Российской Федерации.

Отсутствует у Минюста Российской Федерации и право на обращение в суд с требованием о признании нормативного правового акта недействующим полностью или частично в силу его противоречия федеральному законодательству.

Единственным способом воздействия Минюста Российской Федерации на незаконный правовой акт, принятый законода-

---

<sup>6</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184 // Рос. газ. — 1999. — № 206. — 19 окт.

тельным (представительным) органом субъекта Федерации, является направление в областную прокуратуру субъекта Федерации копии экспертных заключений по правовым актам, не соответствующим Конституции Российской Федерации и (или) федеральному законодательству.

Устранение указанных правонарушений осуществляется преимущественно силами прокуроров, посредством направления в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации протеста или представления. Ежегодно не позднее 30 июля и 30 января областная прокуратура субъекта Федерации информирует Минюст Российской Федерации о мерах реагирования по их заключениям о незаконных правовых актах<sup>7</sup>.

Однако такое взаимодействие представляется не совсем удачным, так как происходит наложение функций государственных органов, что негативно влияет на самостоятельность органов государственной власти, закрепленную в Конституции Российской Федерации. Так, в Воронежскую областную Думу с 2005 по 2007 г. прокуратурой Воронежской области было внесено в Воронежскую областную Думу 27 протестов на незаконные правовые акты и 10 представлений (из них 26 протестов и 1 представление были удовлетворены)<sup>8</sup> и 53 экспертных заключения Главного управления Министерства юстиции РФ по Воронежской области и ЦФО. По 10 законам Воронежской области протесты и экспертные заключения дублируют друг друга и внесены с временным промежутком от 2 до 20 дней. Да и сами работники юстиции подчеркивают, что сотрудничество с прокуратурой не всегда действенно<sup>9</sup>.

Не менее важным является вопрос об ответственности законодательных (представительных) органов за совершение зако-

<sup>7</sup> Об организации исполнения соглашения Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции Российской Федерации от 25 марта 1998 г.: Распоряжение генеральной прокуратуры РФ от 30 июля 1998 г. № 49/7р // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. — М., 1999.

<sup>8</sup> Вестник Воронежской областной Думы за 2005—2006 гг.

<sup>9</sup> См.: Будылка В. Региональное нормотворчество // Рос. юстиция. — 2001. — № 5. — С. 25—26.

нотворческих ошибок. Статья 3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает ответственность органов государственной власти субъектов Федерации за законотворческое правонарушение.

Однако действующее законодательство не предусматривает ответственности органов государственной власти субъектов Федерации за допущенные законотворческие ошибки. Такую ответственность установить достаточно сложно в силу коллегиальной природы деятельности данного органа. Одной из наиболее действенных мер может служить предание публичности его деятельности по принятию незаконных правовых актов. Эта обязанность может быть возложена на Минюст Российской Федерации в части официального опубликования в СМИ такого отчета. Следует отметить, что в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации указанный вид публичного отчета уже введен. Решение суда о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части или сообщение о решении после вступления его в законную силу публикуются в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт.

Еще одной формой выявления и устранения законотворческих ошибок являются уставные суды регионов. В субъектах Федерации уже начали формироваться органы конституционного контроля — конституционные (уставные) суды. Их деятельность направлена на устранение законотворческих ошибок в конституциях (уставах) и иных нормативных актах субъектов Федерации. Полномочия каждого органа конституционной юстиции в субъекте Федерации регулируются соответствующим законом. Однако в Воронежской области данный закон еще не принят, хотя Устав (Основной закон) Воронежской области и предусматривал создание такого суда.

Конституционные (уставные) суды устраняют законотворческие ошибки путем толкования нормативного акта и признания нормативных правовых актов не соответствующих конституции

(уставу) субъекта Федерации (они становятся недействующими и утрачивают юридическую силу). Поэтому в тех субъектах Федерации, где действуют конституционные (уставные) суды, они являются активными участниками деятельности по устранению законотворческих ошибок.

Большую роль в выявлении законотворческих ошибок выполняет прокуратура Российской Федерации. Однако при взаимодействии с законодательным (представительным) органом субъекта Федерации также возникают отдельные проблемы.

Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов. Такое право делает прокуроров активными участниками правотворческой деятельности. Как показывает практика, органы прокуратуры пользуются правом законодательной инициативы крайне редко<sup>10</sup>. Положительным примером может служить прокуратура Воронежской области, которая за 2007 г. внесла 4 законопроекта и 1 проект федерального закона.

Средствами реагирования прокурора на незаконный правовой акт, изданный законодательным (представительным) органом субъекта Федерации являются: протест и представление.

В соответствии со ст. 23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Если протест направляется в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации, то он подлежит обязательному рассмотрению. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. Однако прокурор может и не подавать протест в законодательный (представительный)

---

<sup>10</sup> См.: *Кочетков А. В.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. — Тамбов, 1999. — С. 39.

орган субъекта Федерации, а сразу обратиться в суд о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или частично.

Это существенно загружает работу суда, а также увеличивает сроки рассмотрения дела. Поэтому необходимо установить строгую последовательность в действиях прокурора. Сначала необходимо подавать протест в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации, а в случае его неудовлетворения — в суд.

Качество принимаемых законов и законодательства в целом напрямую зависит от того, насколько четко отлажен механизм подготовки и рассмотрения законопроектов, издания законов. Поэтому проблемы коллизий в законодательстве приобретают особую актуальность, нуждаются в концептуальном переосмыслении и поиске новых конструктивных решений.

**В. Г. К о б я ш е в**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ЕДИНСТВА ЦЕЛЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Повышение эффективности выполнения функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации и их межведомственных взаимодействий является одной из задач реформирования системы государственного управления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Пункт 6 Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утв. распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р // СЗ РФ. — 2006. — № 41. — Ст. 4248.

© Кобяшев В. Г., 2008

Актуальность данных вопросов особенно возрастает в последние два года в связи с процессом передачи осуществления полномочий Федерации органам власти субъектов Федерации<sup>2</sup>.

Конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов (ч. 3 ст. 11) и единства системы исполнительной власти в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения (ч. 2 ст. 77) предполагают взаимодействие различных уровней публичной власти<sup>3</sup>.

Данная тема пока не получила надлежащего освещения в научной литературе по конституционному и административному праву. Как отмечает А. Бланкенагель, «российская конституционная доктрина до настоящего времени не всегда обращала внимание на положение части 2 статьи 77 Конституции РФ и не предлагала какого-либо ее убедительного толкования»<sup>4</sup>.

Анализ положений главы 1 Конституции РФ 1993 г. (ст. 1, 4, 5, 10, 11) позволяет сделать вывод о том, что наиболее общей категорией, раскрывающей основополагающие начала

<sup>2</sup> Значительный объем норм в этой области содержится в ФЗ от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. — 2006. — № 1. — Ст. 10; ФЗ от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. — 2007. — № 1. — Ч. 1. — Ст. 21.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Батюк А. В.* Правовые основы договорных отношений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2000. — С. 11; *Адамянц С. Т.* Федеративная реформа в Российской Федерации на современном этапе. Конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 8.

<sup>4</sup> *Бланкенагель А.* Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации — какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. — 2006. — № 1.

организации и деятельности государственной власти, будет понятие *принципы государственной власти*. С учетом федеративного характера России данные принципы включают:

— принцип государственной целостности РФ (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ)<sup>5</sup>;

— принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ);

— принцип единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ);

— принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ).

Вышеуказанные принципы государственной власти тесно взаимосвязаны.

Органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов Федерации являются подсистемами общероссийской системы органов государственной власти, осуществляющими свою деятельность на разных уровнях, а государственная власть — это система, состоящая из трех подсистем-вертикалей<sup>6</sup>.

Принцип единства системы государственной власти в РФ является основополагающим условием обеспечения государственной целостности Российской Федерации<sup>7</sup>.

Принцип единства государственной власти выражается прежде всего в *единых целях* и провозглашаемых приоритетах власти как

---

<sup>5</sup> См.: Лихолетова С. В. Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2004. — С. 11.

<sup>6</sup> См.: Дроздова А. М. Структура, организация и функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации Северного Кавказа (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. — С. 7.

<sup>7</sup> См.: Лукьяновская О. В. Конституционные принципы федеративного устройства Российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2005. — С. 16; Нарутто С. В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. — С. 28.

на федеральном, так и на региональном уровнях, в непротиворечивости их нормативного закрепления, а также в единых методах ее осуществления, что предполагает существование общих принципов построения и деятельности органов государственной власти обоих уровней<sup>8</sup>.

Единство системы государственной власти проявляется в следующих взаимосвязанных аспектах:

1. *Социальное единство*<sup>9</sup>. В социальном аспекте единство системы государственной власти понимается как цельность, обусловленная безраздельной принадлежностью государственной власти одному субъекту — народу. Такое единство можно рассматривать как единство условий реализации основных прав и свобод граждан, поскольку эта реализация во многом зависит от принципов организации самой государственной власти, которые служат предпосылкой эффективности основных прав<sup>10</sup>.

2. *Единство принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов*. Любая система подчиняет процессы функционирования своих элементов общей, единой цели, которую эта система должна достичь<sup>11</sup>.

3. *Организационно-правовое единство системы государственной власти*. Оно подразумевает структуру государства, объединенную общими принципами и единой политикой, а также наличие органически тесной взаимосвязи и координации между «федеральными и региональными органами власти, взаимное согласование их действий, совместное осуществление государственно-властных полномочий<sup>12</sup>.

В свою очередь, *конституционный принцип единства системы исполнительной власти* является реализацией принципа единства государственной власти в отношении одной из ветвей власти в федеративном государстве, выражается в единстве цели, единых принципах организации и деятельности органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, их иерархической

<sup>8</sup> См.: Лихолетова С. В. Указ. соч. — С. 14—15.

<sup>9</sup> См.: Лукьяновская О. В. Указ. соч. — С. 17

<sup>10</sup> См.: Нарутто С. В. Указ. соч. — С. 25.

<sup>11</sup> Там же. — С. 27.

<sup>12</sup> См.: Там же. — С. 25—26.

подчиненности при осуществлении полномочий Федерации, взаимосвязи при осуществлении полномочий в сфере совместного ведения.

Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а также обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80, 84 Конституции РФ).

В соответствии со сложившейся практикой в России для реализации намеченных в ежегодном послании целей принимается пакет подзаконных актов (указов Президента и постановлений Правительства РФ), однако президентское послание пока не оказывает заметного влияния на законодательную деятельность российского парламента. Для более тесной увязки законотворческой деятельности Федерального Собрания с целями и задачами государства, определенными в послании Президента РФ, в научной литературе обоснованы предложения определить правовой режим ежегодного послания Президента России путем принятия специального федерального закона, в котором, в частности, должны быть решены вопросы о сроках направления послания, его структуре, способах и порядке реагирования на него Федеральным Собранием<sup>13</sup>.

В сфере исполнительной власти механизм реализации посланий Президента РФ также не разработан. В новейших диссертационных исследованиях, посвященных институту Президента РФ, данный вопрос не рассматривается. Так, в работе Д. Д. Тесленко<sup>14</sup> отношения, связанные с взаимодействием с

---

<sup>13</sup> Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2005. — С. 64—65; Она же. Конституционно-правовой статус Российского государства: монография. — М.: Изд-во Моск. гос. ун-та; Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. — С. 120—121.

<sup>14</sup> См.: Тесленко Д. Д. Президент Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы взаимоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2007. — С. 22—23.

органами власти субъектов Федерации при реализации посланий Президента, вообще не рассматриваются; в работе Н. Е. Колобаевой предлагается законодательно упорядочить реализацию функции определения основных направлений политики Президентом РФ в Федеральном законе «О статусе Президента Российской Федерации»<sup>15</sup>, однако при этом не детализируется роль Правительства в данном вопросе.

На *федеральном уровне* в 2004—2007 гг. были приняты:

— распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2004 г. № 1073-р «О плане действий Правительства Российской Федерации на 2004 год по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г.»;

— распоряжение Правительства РФ от 7 июня 2006 г. № 838-р «Об утверждении сводного плана мероприятий по реализации основных Положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года».

Оба документа предусматривают перечни мероприятий, ответственными исполнителями которых являются *федеральные органы исполнительной власти*.

При этом только в распоряжении Правительства РФ от 7 июня 2006 г. № 838-р федеральным органам исполнительной власти предписано *осуществлять взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Федерации при реализации плана мероприятий*.

Органы исполнительной власти субъектов РФ также принимают нормативные акты, регулирующие реализацию посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Результаты сравнительно-сопоставительного анализа нормативных актов субъектов по вопросам реализации посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2004—2006 гг. отражены в табл. 1.

---

<sup>15</sup> См.: Колобаева Н. Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации: (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007. — С. 13.

Т а б л и ц а 1

Формы действий по реализации	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Утверждение планов действий	Калининградская область		Московская область
Утверждение планов мероприятий	Ленинградская область г. Москва Алтайский край Пензенская область Новосибирская область Свердловская область Владимирская область Ставропольский край Амурская область Ярославская область Томская область Республика Карелия Краснодарский край Воронежская область Нижегородская область Республика Хакасия Брянская область Липецкая область Кировская область Курганская область Кемеровская область Кабардино-Балкарская Республика Республика Дагестан Республика Бурятия Смоленская область Тверская область Магаданская область Ямало-Ненецкий автономный округ Республика Адыгея Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	г. Москва Хабаровский край Алтайский край Новосибирская область Свердловская область Владимирская область Ульяновская область Ставропольский край Амурская область Ярославская область Томская область Республика Карелия Новгородская область Челябинская область Краснодарский край Воронежская область Нижегородская область Республика Хакасия Брянская область Сахалинская область Кировская область Самарская область Костромская область Курганская область Кемеровская область Корякский автономный округ Кабардино-Балкарская Республика Республика Дагестан Республика Татарстан Смоленская область Ямало-Ненецкий автономный округ Республика Адыгея Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	г. Санкт-Петербург Ленинградская область г. Москва Хабаровский край Алтайский край Пензенская область Удмуртская Республика Свердловская область Владимирская область Ставропольский край Амурская область Ярославская область Томская область Республика Карелия Новгородская область Челябинская область Краснодарский край Воронежская область Новгородская область Челябинская область Краснодарский край Воронежская область Республика Хакасия Брянская область Сахалинская область Липецкая область Кировская область Республика Саха (Якутия) Самарская область Костромская область Курганская область Кемеровская область Корякский автономный округ Астраханская область Республика Дагестан Республика Бурятия Республика Татарстан Смоленская область Оренбургская область Белгородская область

О к о н ч а н и е т а б л . 1

Формы действий по реализации	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Утверждение планов мероприятий			Курская область Магаданская область Ямало-Ненецкий автономный округ Республика Алтай Ханты-Мансийский автономный округ Республика Адыгея Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
Утверждение перечней мероприятий	Хабаровский край Астраханская область	Астраханская область	
Утверждение планов взаимодействия	Калужская область		
Утверждение комплекса мер	Республика Саха (Якутия)		
Утверждение основных направлений работы		Белгородская область	
Дача поручений исполнительным органам субъекта		Тамбовская область	Тамбовская область

Из таблицы видно, что соответствующие документы принимаются не во всех субъектах Федерации, они содержат разные формы действий органов исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, целесообразно нормативное определение порядка реализации положений посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, которые являются целевыми ориентирами для единой системы исполнительной власти.

В соответствии со ст. 1 и 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ Правительство РФ как *орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской*

*Федерации*, в пределах своих полномочий *организует реализацию внутренней и внешней политики* Российской Федерации. На основе данных норм именно Правительство РФ должно координировать деятельность всей системы исполнительной власти по реализации посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Согласно ст. 43 данного Федерального конституционного закона Правительство РФ в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений.

В аналогичном порядке возможна координация действий органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов по реализации положений посланий Президента РФ.

В связи с этим предлагается дополнить ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» следующими нормами:

**«С т а т ь я 35-1. Деятельность Правительства Российской Федерации по реализации основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, указанных в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.**

1. В течение 30 дней после оглашения послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации Правительство Российской Федерации разрабатывает проект плана мероприятий по реализации положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, с указанием сроков исполнения мероприятий и ответственных исполнителей.

2. Указанный проект направляется в 2-дневный срок со дня разработки в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

3. Органы государственной власти субъектов РФ в 10-дневный срок со дня получения рассматривают проект и направляют в Правительство Российской Федерации свои предложения, которые рассматриваются в соответствии со статьей 43 настоящего Федерального конституционного закона.

4. В течение 30 дней после получения предложений исполнительных органов государственной власти Правительство утверждает план мероприятий по реализации положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации».

Законодательно закрепленные цели и задачи Российского государства в различных областях жизни довольно подробно конкретизируются в таких документах, как *государственные доктрины и концепции*. Положения этих актов, закрепляющие цели, задачи и основные направления деятельности государства в различных сферах жизни, составляют нормы именно конституционного права<sup>16</sup>.

Однако потенциал данных актов, позволяющий конкретизировать закрепленные Конституцией цели, *может быть реализован только при условии устранения несоответствия* между содержанием и юридической формой, в которую облакаются государственные доктрины и концепции.

Отсутствие правового регулирования статуса данных документов делает проблематичным организационно-правовой механизм их реализации<sup>17</sup> и согласованность целей федерального и регионального уровней, а также целей *соседних субъектов* РФ. Между тем, как отмечает И. Н. Маланыч, параметры конечных целей развития субъектов Федерации должны определяться *с учетом баланса интересов субъекта и Федерации, а также соседних субъектов*. В перспективе федеральный центр должен *сбалансировать доктрины развития соседних субъектов* с целью учета их взаимных интересов, а также интересов всей Федерации в свете возможного укрупнения субъектов Российской Федерации<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> См.: Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус Российского государства: (вопросы теории и практики). — С. 31.

<sup>17</sup> См., например: Ефремов А. А. Концепция региональной информатизации в законодательстве субъектов России // IX Международная конференция «Право и Интернет» (<http://www.ifar.ru/pi/09/rep17.rtf>)

<sup>18</sup> См.: Маланыч И. Н. Конституционная доктрина субъекта Российской Федерации как система мер обоснования конституционного процесса // Трибуна молодых ученых: Сб. науч. трудов. Вып. 8: Правовые споры: способы и порядок разрешения / Под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. — С. 142.

Самостоятельный программно-целевой характер носят также программы социально-экономического развития Федерации и ее субъектов.

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» программа социально-экономического развития РФ — это комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Данным Законом на Правительство РФ возложено обеспечение разработки государственных прогнозов социально-экономического развития России на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.

Однако существует пробел в правовом регулировании, связанный с отсутствием механизма согласования и взаимосвязи федеральных и региональных программ социально-экономического развития.

Судебная практика определяет, что действие Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ на субъекты Федерации не распространяется и, следовательно, нормы данного Закона не могут применяться субъектами Федерации по аналогии<sup>19</sup>.

Во исполнение распоряжения Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р Минэкономразвития России издало приказ № 170 от 17 июня 2002 г. «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации», в котором возложило эту функцию для большинства стратегий и программ на департаменты Минэкономразвития России.

В соответствии с упомянутым приказом был разработан Порядок согласования с федеральными органами программ социально-экономического развития для регионов федерального значения и регионов, предполагающих использовать при реализации программ развития средства федерального бюджета. Этим

---

<sup>19</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22 февраля 2006 г. № 58-Г06-3 // СПС «Консультант Плюс: Версия Проф».

же приказом утвержден Типовой макет программ социально-экономического развития субъектов Федерации. Регионам рекомендовано руководствоваться этим макетом при разработке региональных программ развития.

Проведенный в экономической науке анализ показывает, что наличие или отсутствие программ и даже уровень их научной проработки на сегодняшний день *практически не влияют на динамику экономического развития регионов*. Это свидетельствует о необходимости серьезного реформирования стратегий и программ как инструмента реализации эффективной экономической политики<sup>20</sup>.

Одной из причин этого является то, что технология подготовки программ, ключевым элементом которой является соответствие Типовому макету, *предопределяет появление достаточно формальных документов*. Таких стратегий и программ в настоящее время большинство<sup>21</sup>.

Региональные программы в принципе не могут быть эффективны без увязки с программами развития муниципальных образований, с одной стороны, и соответствующими федеральными программами — с другой<sup>22</sup>.

В перечне поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета 2 июля 2005 г. Правительству РФ было поручено *выработать механизм совместного с субъектами Федерации участия в разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов в целях сокращения имеющихся различий в этой сфере*<sup>23</sup>.

По итогам заседания Государственного совета РФ 21 июля 2006 г. Президент РФ поручил Правительству РФ *в целях совершенствования механизма взаимодействия федеральных органов испол-*

<sup>20</sup> См.: Николаев И. А., Точилкина О. С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ): Аналитический доклад. — М.: Аудиторско-консалтинговая компания ФБК, 2006. — С. 25.

<sup>21</sup> См.: Там же. — С. 23.

<sup>22</sup> См.: Никульшин А. В. Программы социально-экономического развития и становление малого предпринимательства в регионах России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2007. — С. 16.

<sup>23</sup> Президент России // (<http://president.kremlin.ru/stc/2005.shtml>)

нительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов *принять концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотрев в ней перспективные планы территориального развития.*

В докладе заместителя Министра регионального развития В. Дедюхина «О проблемах комплексного социально-экономического развития регионов Российской Федерации и основных итогах за I полугодие 2007 года»<sup>24</sup> отмечается, что в современном нормативно-правовом поле *схема территориального планирования субъекта — это единственный долгосрочный плановый документ регионального развития, разрабатываемый на 20—25 лет.*

Разрабатываемые в настоящее время *стратегии социально-экономического развития субъектов Федерации не легитимизированы в нормативном правовом поле, что создает проблемы с разработкой схем территориального планирования.*

Необходимость связи (взаимоувязки) стратегий и схем территориального планирования была подтверждена на проведенном Министерством регионального развития РФ (Минрегион РФ) 3 августа 2007 г. при поддержке Контрольного управления Президента всероссийском видеосовещании по вопросам разработки схем территориального планирования субъектов.

Еще одной проблемой разработки и реализации и стратегий, и схем является *их изолированность от планов соседних регионов и федеральных стратегических документов.* Поэтому для качественной подготовки схем и стратегий *необходимо их увязывать как между собой, так и с документами соседних субъектов и федеральными отраслевыми стратегиями.*

Минрегион РФ приказом № 14 от 27 февраля 2007 г. утвердил требования к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.

Документ определяет стратегию социально-экономического развития субъекта Федерации как *систему мер государственного*

---

<sup>24</sup> Министерство регионального развития Российской Федерации // (<http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=699&PageID=340>)

*управления, опирающихся на долгосрочные приоритеты, цели и задачи политики органов государственной власти.*

Стратегия направлена на обеспечение социально-экономического развития субъекта при учете государственной политики Федерации, основана на понимании важнейших проблем его развития и оценки сопряженных рисков и ресурсного потенциала. Стратегия как система мер государственного управления предполагает наличие документа — Стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации на долгосрочную перспективу (не менее 20 лет), — согласованного с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и утвержденного законодательным органом субъекта Федерации.

В то же время при разработке стратегий субъекты Российской Федерации формируют системы целей под себя, часто не соотнося их с системой целей федерального Правительства. Выходом из создавшейся ситуации могла бы стать *унификация системы целей субъектов на основе системы целей Правительства России.*

Минрегион России выступил с идеей разработки комплексных программ социально-экономического развития субъектов Федерации. Причем комплексная программа субъекта рассматривается как совокупность трех самостоятельных документов — стратегии (приоритеты и основные направления) социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу (порядка 25 лет), схемы территориального планирования субъекта Федерации, доклада о результатах и основных направлениях деятельности региональной администрации (на три года). Предполагается, что это будет способствовать повышению всех параметров регионального развития — качества управления, темпов экономического роста, уровня и качества жизни населения, конкурентоспособности субъектов Федерации<sup>25</sup>.

В экономической науке также обосновывается наличие 4-уровневой системы документов:

— стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации;

<sup>25</sup> См.: Дедюхин В., Мау В. Центр — регионы: методы старых времен // Ведомости. — 2007. — 15 окт.

- среднесрочная программа социально-экономического развития субъекта Федерации;
- сводный ДРОНД высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации;
- доклад о результатах и основных направлениях деятельности органа исполнительной власти субъекта Федерации<sup>26</sup>.

Президент России по итогам заседания Государственного совета РФ 11 октября 2007 г. поручил Правительству РФ совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить *разработку и утверждение комплексных стратегий развития экономических регионов Российской Федерации, включающих в себя единые документы территориального планирования.*

Отсутствие нормативно определенного соотношения и взаимосвязи между концепциями, доктринами, стратегиями и программами проявляется и на уровне субъектов Федерации. В частности, Регламент взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области, утвержденный указом губернатора Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 22, различает:

- определение *стратегических целей социально-экономического развития области* (п. 2.1);
- формирование *ведомственных стратегий развития* (п. 2.2);
- разработку и реализацию *программы экономического и социального развития Воронежской области* (п. 3.1);
- разработку и реализацию *областных и ведомственных целевых программ* (п. 3.2).

Областное законодательство не регулирует механизм согласования целей деятельности администрации области и исполнительных органов государственной власти, которые формулируются в вышеуказанных программно-целевых документах, а также их согласование с федеральными документами.

Отдельного рассмотрения требует механизм согласования целей при разработке и реализации *федеральных целевых программ* (ФЦП).

---

<sup>26</sup> См.: *Калимуллин Л. В.* Управление социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования: теория, опыт, направления развития: Автореф. дис... канд. экон. наук. — Саратов, 2007. — С. 19.

Анализ норм ст. 71 (п. «е»), п.п. «б» и «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ позволяет сделать вывод, что федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ являются основным средством реализации государственной политики.

По мнению А. В. Новикова, социально-экономические программы являются *правовой основой управленческой деятельности, правовой формой реализации федеральной политики*<sup>27</sup>.

В экономической научной литературе отмечаются следующие недостатки формирования и реализации ФЦП:

— ФЦП — это инструмент реализации, прежде всего, долгосрочной экономической политики государства. В то же время период реализации большинства действующих целевых программ составляет не более 5 лет<sup>28</sup>;

— в силу множественности целевых программ Правительство Российской Федерации объективно не может в необходимой мере контролировать процессы их формирования и реализации;

— отсутствует система индикаторов (количественных и качественных), позволяющих отслеживать принципиальные изменения и достижения в ходе реализации программ;

— публичность процессов формирования и оценки результатов реализации ФЦП остается на невысоком уровне<sup>29</sup>;

— недостаточная координация всех ФЦП, реализуемых на территории региона<sup>30</sup>;

— несбалансированность при постановке целей и задач программ<sup>31</sup>;

<sup>27</sup> См.: Новиков А. Б. К вопросу о конституционном обосновании административной реформы в РФ // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 10.

<sup>28</sup> См.: Симачев Ю., Агафонова Д., Чулок А. О некоторых проблемах формирования и реализации федеральных целевых программ (отдельные иллюстрации и комментарии). — М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2003. — С. 6.

<sup>29</sup> См.: Там же. — С. 26.

<sup>30</sup> См.: Ваксова Е. Е. Макроэкономические инструменты реализации государственной региональной политики (на примере бюджетной системы): Автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2007. — С. 15.

<sup>31</sup> См.: Там же. — С. 18.

— тенденция к формированию многоуровневой системы программно-целевого планирования и управления, способствующей достижению взаимосвязи федеральных, региональных и муниципальных программ и их привязке к бюджетам соответствующих уровней, требует одновременно установления принципов распределения программной нагрузки между федеральным, региональными и местными бюджетами<sup>32</sup>.

В соответствии со ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ Правительство РФ в пределах своих полномочий формирует ФЦП и обеспечивает их реализацию.

В соответствии с п. 1 Порядка разработки и реализации ФЦП и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, федеральные целевые программы представляют собой *увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.*

Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Данный документ не содержит специальных норм, регламентирующих механизм согласования целей федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов в процессе формирования программ. Субъекты Федерации в инициативном порядке принимают собственные нормативно-право-

---

<sup>32</sup> См.: Гаскаров А. Р. Целевые программы как инструмент обеспечения финансово-экономической устойчивости субъекта Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан): Автореф. дис... канд. экон. наук. — М., 2007. — С. 19.

вые акты, устанавливающие механизм взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Сфера взаимодействия	Субъект Федерации	Нормативно-правовой акт
Порядок взаимодействия органов и структурных подразделений администрации области (высшего исполнительного органа власти республики) по реализации федеральных целевых программ	Владимирская область	Постановление губернатора Владимирской обл. от 12 апреля 2007 г. № 261 "О мерах по повышению эффективности реализации федеральных целевых программ во Владимирской области"
	Республика Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 2 февраля 2006 г. № 22 "Об обеспечении участия Республики Башкортостан в реализации федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы"
	Красноярский край	Постановление Совета администрации Красноярского края от 22 февраля 2007 г. № 57-п "Об утверждении порядка взаимодействия исполнительных органов государственной власти Красноярского края при формировании бюджетных заявок на участие Красноярского края в реализации мероприятий по федеральным целевым программам и федеральной адресной инвестиционной программе за счет средств федерального бюджета"
Образование межведомственных комиссий по формированию перечня целевых программ субъектов Федерации для включения в бюджет субъекта Федерации и заявок для участия в федеральной адресной инвестиционной программе и федеральных целевых программах	Рязанская область	Постановление губернатора Рязанской области от 3 августа 2006 г. № 293-пг "О совершенствовании порядка взаимодействия исполнительных органов власти Рязанской области при работе по реализации областных инвестиционных проектов, областных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ"
	Ивановская область	Распоряжение губернатора Ивановской области от 26 февраля 2007 г. № 110-р "О межведомственной рабочей группе по координации взаимодействия заинтересованных органов и организаций в участии в федеральных целевых и адресной инвестиционной программах на 2008 год"

Сфера взаимодействия	Субъект Федерации	Нормативно-правовой акт
		<p>Распоряжение губернатора Ивановской области от 31 марта 2006 г. № 243-р "О межведомственной рабочей группе по координации взаимодействия заинтересованных органов и организаций в участии в федеральных целевых и адресной инвестиционной программах на 2007 год"</p> <p>Распоряжение губернатора Ивановской области от 21 февраля 2005 г. № 178-р "О межведомственной рабочей группе по координации взаимодействия организаций в участии в федеральных целевых и адресной инвестиционной программах на 2006 год"</p>
Порядок участия области в федеральных целевых и адресной инвестиционной программах	Ивановская область	Постановление Правительства Ивановской области от 7 июня 2007 г. № 140-п "О порядках разработки, рассмотрения и реализации областных целевых, адресной инвестиционной программ и участия Ивановской области в федеральных программах"

Из таблицы видно, что данный механизм регламентируется только в 5 субъектах и различается по своему содержанию.

Рабочей группой по комплексному социально-экономическому планированию развития регионов Государственного совета РФ предложено разработать и принять федеральный закон *об организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации*, который должен обеспечить взаимосвязь региональных приоритетов страны с разрабатываемыми на региональном уровне концепциями, стратегиями и программами развития. Закон должен обязать и федеральный, и региональный уровни власти иметь в области регионального планирования соответствующий набор стратегических и программных документов<sup>33</sup>.

Однако поскольку по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 19 февраля 2007 г.

<sup>33</sup> Президент России // (<http://president.kremlin.ru/stc/2006.shtml>)

Президент РФ поручил Правительству РФ разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона *о государственном прогнозировании и социально-экономическом развитии Российской Федерации*, то именно в данном законе целесообразно предусмотреть нормы, устанавливающие:

— полный перечень программных документов, которые должны использоваться в системе государственного регулирования социально-экономического развития (федеральные и региональные стратегии, программы социально-экономического развития, схемы планирования развития территории РФ и ее субъектов, федеральные и региональные целевые и отраслевые программы и т.д.);

— механизм формирования и согласования вышеуказанных программных документов, обеспечивающий баланс интересов федерации и субъектов, соседних субъектов РФ, а также статус и взаимосвязь документов между собой.

Кроме того, абзац четвертый ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ целесообразно сформулировать следующим образом:

«осуществляет формирование программы социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечивает согласование иных федеральных программ и программ субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законом».

**В. Д. М и р о н о в**

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА  
В ХОДЕ ПРЕНИЙ СТОРОН ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ  
В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ**

Прения сторон представляют собой этап судебного разбирательства в суде первой инстанции, где стороны обвинения и защиты выступают с речами, в которых они предлагают суду

оценить доказательства определенным образом, принять решение о виновности или невиновности лица, а также по другим вопросам, подлежащим разрешению в приговоре.

Со стороны обвинения в прениях сторон выступает государственный обвинитель, а также потерпевший и его представитель. Это призвано обеспечить доведение до суда согласованной позиции потерпевшего и государственного обвинителя по всем уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения.

Положение, закрепленное в ч. 1 ст. 292 УПК РФ и позволяющее выступать в прениях сторон не только государственному обвинителю, но и потерпевшему, вызывает некоторые сложности в его практическом применении. Еще в период действия УПК РСФСР Конституционный Суд РФ вынес постановление, в котором признано право потерпевшего участвовать в прениях сторон не только по уголовным делам частного обвинения, но и по всем иным категориям уголовных дел<sup>1</sup>. Вместе с тем механизм «вхождения» потерпевшего в прения сторон законодателем разработан не был. В ст. 295 УПК РФ было лишь указано, что «судебные прения состоят из речей обвинителей, а также потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика или их представителей, защитников и подсудимого, если защитник в судебном заседании не участвует». При разработке УПК РФ в ч. 2 ст. 292 также обозначено, что «в прениях сторон могут также участвовать потерпевший и его представитель». Даже в отношении иных заинтересованных лиц закон более четко говорит, что они «вправе ходатайствовать об участии в прениях сторон».

По нашему мнению, основанному на результатах изучения практики, еще до начала выступлений сторона обвинения должна выработать согласованную позицию относительно того, кто именно из

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М. А. Ключева» // СЗ РФ. — 1999. — № 4. — Ст. 602.

их числа будет выступать в прениях сторон<sup>2</sup>. Поскольку это — дело самой стороны, представляется, что ходатайства в данном случае невозможны, поскольку их будет разрешать не государственный обвинитель, а суд. В данном случае целесообразно, чтобы государственный обвинитель, потерпевший, а также его представитель (при наличии такового) собирались для совместной выработки позиции вне процедуры судебного разбирательства в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Выступлению государственного обвинителя в прениях сторон должна предшествовать тщательная подготовка<sup>3</sup>. Актуальными остаются следующие слова выдающегося российского правоведа А. Ф. Кони: «Прокурор обязан сгруппировать и проверить все изобличающие подсудимого доказательства и, если подведенный им итог с необходимым и обязательным учетом всего говорящего в пользу обвиняемого создаст в нем убеждение в виновности последнего, заявить о том суду»<sup>4</sup>. Судебная речь государственного обвинителя требует детального анализа доказательств, исследованных в суде, а также их компоновки для наиболее наглядного и логически выверенного обоснования обвинительного тезиса.

В своей речи государственный обвинитель дает оценку преступления, производит анализ и оценку доказательств, дает юридическую оценку деяния, приводит данные, характеризующие личность осужденного, высказывает предложение о мере наказания, а также предложение о возмещении вреда<sup>5</sup>. При

<sup>2</sup> М. Бобылев верно отмечает, что закон в большей мере защищает право подсудимого на участие в прениях сторон, поскольку относит это к числу нарушений, влекущих отмену судебного решения (п. 6 ч. 2 ст. 381 УПК РФ). См.: *Бобылев М.* В чью пользу состязательность в уголовном процессе? // *Законность.* — 2003. — № 11. — С. 28—29.

<sup>3</sup> См.: *Сапожников И. А.* Право прокурора на судебную речь // *Компетенция прокуратуры СССР.* Межвузовский сборник научных трудов. — Свердловск: СЮрИ, 1985. — С. 112.

<sup>4</sup> *Кони А. Ф.* Избранные произведения. — М.: Госюриздат, 1959. — Т. 1. — С. 53—54.

<sup>5</sup> См.: *Басков В. И.* Надзор прокурора в суда по уголовным делам. — М.: Знание, 1975. — С. 33—38; *Судебная речь государственного обвинителя : Методическое пособие.* — М.: ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2003. — С. 228—235.

изложении обстоятельств уголовного дела и доказательств, по словам М. Шифмана, «...совершенно недопустимо извращение фактов, одностороннее освещение обстановки, мотивов преступления. Государственный обвинитель должен правдиво излагать фактическую сторону дела. Но нельзя отрицать за прокурором права из массы фактов, составляющих уголовное дело, выбирать важнейшие и группировать их под углом зрения обвинения»<sup>6</sup>. Дополним, что такой «угол зрения» ни в коем случае не должен превращаться в обвинительный уклон без достаточных на то доказательств.

Позволим себе не согласиться с И. А. Сапожниковым, который считает, что «...если во время судебного следствия были установлены обстоятельства, требующие изменения первоначальной юридической оценки содеянного, прокурор обязан изложить в речи свои соображения по этому поводу, привести соответствующие документы»<sup>7</sup>. В данном случае государственный обвинитель должен не просто «излагать соображения», а отказаться от обвинения полностью или в определенной его части, что влечет для суда обязательные юридические последствия. Можно согласиться с предложением Х. М. Лукожева обязать прокурора составлять отказ в письменной форме, с обоснованием его мнения об исключении из обвинения каких-либо обстоятельств ввиду их недоказанности<sup>8</sup>. Тем более нельзя ни прямо, ни косвенно изменять обвинение в сторону его отягчения или расширения<sup>9</sup>.

При определении меры наказания, по мнению авторов практического руководства «Методика подготовки и произнесения обвинительной речи на суде», при предложении вида и размера наказания государственный обвинитель должен руководствоваться следующими соображениями: во-первых, степенью обще-

---

<sup>6</sup> Шифман М. Речь государственного обвинителя. — М.: Изд-во НКЮ СССР, 1944. — С. 34—35.

<sup>7</sup> Сапожников И. А. Указ. соч. — С. 116.

<sup>8</sup> См.: Лукожев Х. М. Отказ государственного обвинителя от обвинения в суде по УПК РФ // Рос. судья. — 2005. — № 8. — С. 12.

<sup>9</sup> См.: Рябинина Т. К. Пределы судебного разбирательства уголовных дел // Рос. судья. — 2003. — № 8. — С. 16.

ственной опасности данного обвиняемого, а, во-вторых, характеристикой его личности<sup>10</sup>. В целом соглашаясь с данным тезисом, заметим, что эти аспекты должны быть тесно взаимосвязаны и не подменять друг друга.

Все доказательства могут быть сгруппированы по различным основаниям — в зависимости от эпизодов обвинения, обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, а также в зависимости от количества подсудимых, принимавших участие в каждом из эпизодов преступной деятельности.

Именно в ходе прений сторон государственный обвинитель вправе предлагать суду собственную оценку доказательств, которые, по его мнению, изобличают лицо в совершении преступления и позволяют установить иные обстоятельства, подлежащие доказыванию. При этом конкретные аргументы не должны подменяться не подкрепленными фактами утверждениями о том, что виновность подсудимого подтверждается «всеми исследованными доказательствами» либо о том, что «хотя подсудимый виновным в предъявленном обвинении себя не признал, однако его виновность бесспорно установлена материалами судебного следствия»<sup>11</sup>. Между тем, как правильно пишут авторы методического пособия «Судебная речь государственного обвинителя», никакая «очевидность» виновности не освобождает государственного обвинителя от обязанности проанализировать доказательства в обвинительной речи, поскольку то, что представляется ясным, бесспорным прокурору, знающему обстоятельства дела во всех его деталях, может оказаться недостаточно убедительным для судей, для лиц, присутствующих в зале судебного заседания<sup>12</sup>.

Любые утверждения сторон для суда обязательной силы не имеют, а тем более не подтвержденные доказательствами. Госу-

<sup>10</sup> См.: Методика подготовки и произнесения обвинительной речи на суде. Практическое руководство для районных прокуроров. — М.: Изд-во НКЮ СССР, 1939. — С. 18.

<sup>11</sup> Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 22 декабря 2005 г. по уголовному делу № 4-о05-159 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>12</sup> См.: Судебная речь государственного обвинителя. — С. 35.

дарственный обвинитель может предложить суду свою классификацию доказательств с тем, чтобы суд оценил значение каждого из доказательств для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию. При этом государственный обвинитель может самостоятельно делать вывод о том, какие из доказательств являются более или менее значимыми, однако с таким выводом без дополнительных аргументов суд может и не согласиться.

Речь государственного обвинителя также может включать в себя оценку доказательств, представленных стороной обвинения. Государственный обвинитель, исходя из тех доказательств, которые были исследованы стороной обвинения, может оценить возможный подход стороны защиты к прениям сторон и предложить собственную оценку этих доказательств стороной обвинения. Однако государственному обвинителю нецелесообразно строить свою позицию исключительно на опровержении доказательств стороны защиты, так как в соответствии с принципом презумпции невиновности (ст. 14 УПК РФ) обязанность доказывания виновности лица возложена именно на сторону обвинения. Само по себе опровержение утверждений стороны защиты, не подкрепленное конкретными доказательствами виновности лица, не может служить основанием для того, чтобы подсудимый был признан виновным и подвергнут наказанию.

В своем выступлении государственный обвинитель вправе не только «подводить» суд к выводу, совпадающему с выводом стороны обвинения, но и делать конкретные предложения о необходимости признания лица виновным, а также о виде и мере наказания. Представляется, что данные выводы также должны быть обоснованными и мотивированными, в связи с чем государственный обвинитель должен правильно применять правила назначения наказания, установленные в УК РФ.

В соответствии с ч. 4 ст. 292 УПК РФ участники прений сторон не вправе ссылаться на доказательства, которые не рассматривались в судебном заседании или признаны судом недопустимыми. Таким образом, государственный обвинитель еще до начала прений сторон должен реализовать все возможности по представлению суду доказательств, подтверждающих позицию стороны обвинения. С другой стороны, в ст. 294 УПК РФ за-

крепленa возможность возобновления судебного следствия, если участники прений сторон сообщат о новых обстоятельствах, имеющих значение для уголовного дела, или заявят о необходимости предъявить суду для исследования новые доказательства. Поэтому государственный обвинитель при появлении новых обстоятельств или доказательств должен не включать их в общее выступление в обоснование своей позиции, а прямо заявить суду ходатайство о возобновлении судебного следствия и обосновать это имеющимися новыми обстоятельствами или доказательствами.

При указании на наличие новых обстоятельств или доказательств стороной защиты государственный обвинитель должен высказать суду свое мнение по данному вопросу и при надуманности заявления или ходатайства стороны защиты предложить судебное следствие не возобновлять.

Согласно ч. 5 ст. 292 УПК РФ суд не вправе ограничивать продолжительность прений сторон. Вместе с тем государственный обвинитель не должен чрезмерно затягивать выступление, повторно излагать содержание доказательственной базы, поскольку это приведет к ослаблению концентрации внимания суда и «размыванию» доказательственной базы обвинения. Тем более государственный обвинитель не должен выходить за пределы уголовного дела или ставить под сомнение ранее состоявшееся решение суда о признании конкретных доказательств недопустимыми.

Если аналогичные действия осуществляет сторона защиты, государственный обвинитель должен немедленно заявить суду ходатайство о том, чтобы выступающий был немедленно остановлен.

После выступлений стороны вправе обменяться репликами. Реплика — это краткое высказывание одной из сторон по поводу выступления противоположной стороны. Из содержания ч. 6 ст. 292 УПК РФ следует, что стороны могут обменяться репликами только один раз. Вместе с тем реплики могут последовать от каждого из участников прений сторон независимо от их числа.

Мы не согласны с утверждением Д. Капустянского о том, что «реплика — это необязательный элемент судебных пре-

ний»<sup>13</sup>. Хотя формально председательствующий и не требует, чтобы стороны обменивались репликами, они являются непременным атрибутом состязательного судебного разбирательства.

Реплика государственного обвинителя как профессионального участника уголовного судопроизводства должна отличаться четкостью формулировок и наличием доводов, по которым суду следует принять во внимание позицию именно стороны обвинения.

Если кто-либо из участников прений сторон откажется от реплики, это не должно оцениваться судом как «слабость» позиций соответствующей стороны. Однако в протоколе судебного заседания должен быть зафиксирован как сам факт отказа, так и то, что этот отказ был строго добровольным.

Весьма важной проблемой является и то, каким образом должен регулироваться отказ государственного обвинителя от обвинения<sup>14</sup>. Несмотря на то, что, по данным НИИ проблем укрепления законности и правопорядке при Генеральной прокуратуре РФ, из общего количества уголовных дел государственные обвинители отказались от обвинения в суде по 8 % из них<sup>15</sup>, данный процент является весьма высоким, так как это пришлось сделать уже после того, как было проведено предварительное расследование и прокурором утвержден итоговый документ (обвинительное заключение или обвинительный акт).

В соответствии с ч. 7 ст. 246 УПК РФ, если в ходе судебного разбирательства государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа<sup>16</sup>. Поскольку данная

<sup>13</sup> Капустянский В. Д. Судебные прения в уголовном судопроизводстве: от истории к современности // Рос. судья. — 2005. — № 6. — С. 24.

<sup>14</sup> Данная проблема существовала и в период действия УПК РСФСР. См.: Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора. — М.: Наука, 1975. — С. 355—378; Халиулин А. Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. — Кемерово: КГУ, 1997. — С. 220—221.

<sup>15</sup> См.: Шербаков Ю. Отказ прокурора от обвинения: последствия для потерпевшего // Законность. — 2002. № 2. — С. 29.

<sup>16</sup> См.: Михайловская И. Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. — М.: Проспект, 2006. — С. 18.

норма указывает, что эти действия могут совершаться «в ходе судебного разбирательства», из этого следует, что государственный обвинитель может отказаться от обвинения в любой момент производства по уголовному делу в суде первой инстанции вплоть до удаления суда в совещательную комнату. Однако наиболее обоснованным такой отказ будет в случае, когда до этого действия было произведено судебное следствие<sup>17</sup>. Поскольку государственный обвинитель в ходе прений сторон выступает первым, представляется, что он вправе отказаться от обвинения в ходе своей речи.

Отказ от обвинения представляет собой адресованное суду обращение государственного обвинителя, в котором он констатирует, что представленные доказательства не подтверждают (полностью или частично) предъявленное подсудимому обвинение, и мотивирует невозможность его дальнейшего поддержания<sup>18</sup>.

«В любом случае отказ прокурора влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования, — пишут И. Демидов и А. Тушев. — Иначе и быть не может. Судебное разбирательство проводится только в отношении обвиняемого и лишь по предъявленному ему обвинению (ч. 1 ст. 252 УПК), и, следовательно, в случае отказа прокурора от обвинения судебное разбирательство оказывается беспредметным. Так как обязанность доказывания обвинения лежит на стороне обвинения, суд не может брать на себя осуществление функции уголовного преследования ни под каким предлогом и, в частности, потому, что прокурор, по его мнению, допустил просчет, отказавшись от обвинения, не все сделал для изобличения подсудимого в совершении преступления»<sup>19</sup>. Мы в целом с данным

<sup>17</sup> См.: Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ № 22-О02-172 (Лахин и Смирнов) // БВС РФ. — 2004. — № 1. — С. 16.

<sup>18</sup> См.: Бурковская В. А., Маркина Е. А., Мельник В. В., Решетова Н. Ю. Поддержание государственного обвинения по делам о преступлениях террористического характера: Научно-методическое пособие. — М.: НИИ укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2007. — С. 112.

<sup>19</sup> Демидов И., Тушев А. Отказ прокурора от обвинения // Рос. юстиция. — 2002. — № 8. — С. 25.

высказыванием согласны, однако хотелось бы дополнить, что требуется создание и функционирование механизма, который обеспечил бы права иных участников судебного разбирательства, прежде всего потерпевшего<sup>20</sup>.

Как указывает Т. С. Дворянкина, «...вынесение судом решения, обусловленного полным или частичным отказом прокурора от обвинения, возможно лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты, в противном случае стороны лишаются возможности довести до сведения суда свою позицию»<sup>21</sup>. Но и сторона защиты в своей речи может выступить таким образом, что у государственного обвинителя не останется никакого сомнения в невиновности подсудимого. Поэтому за государственным обвинителем следует оставить право отказаться от обвинения и путем высказывания реплики.

В ч. 7 ст. 246 УПК РФ также закреплено, что полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет за собой прекращение уголовного дела или уголовного преследования полностью или в соответствующей его части. Причем изменение обвинения в сторону его смягчения является необратимым<sup>22</sup>.

А. Леви, негативно оценивая закрепленное в действующем законодательстве правило, предлагает, чтобы суд оценивал все доказательства, представленные сторонами, и выносил приго-

---

<sup>20</sup> См.: *Ларин А. М.* О принципах уголовного процесса и гарантиях прав личности в проекте УПК. — М., 1997. — С. 10; *Чекулаев Д. П.* Потерпевший в уголовном судопроизводстве: доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 9.

<sup>21</sup> *Дворянкина Т. С.* Обеспечение справедливости судебного решения в уголовном процессе // Актуальные проблемы уголовного судопроизводства: вопросы теории, законодательства, практики применения (к 5-летию УПК РФ): Материалы международной научно-практической конференции. — М.: МГЮА, 2007. — С. 401.

<sup>22</sup> См.: *Кальницкий В.* Высказанная обвинителем позиция предопределяет пределы судебного разбирательства // Рос. юстиция. — 2002. — № 12. — С. 34.

вор<sup>23</sup>. Вместе с тем вынесение судом обвинительного приговора при отказе государственного обвинителя от обвинения, по нашему мнению, придаст суду не свойственную ему функцию обвинения. Еще в 1971 г. В. М. Савицкий по этому вопросу указал: «Отказ от обвинения означает, что, по мнению прокурора, подсудимый должен быть оправдан»<sup>24</sup>. Поэтому требуется другой механизм, защищающий права потерпевшего независимо от позиции государственного обвинения<sup>25</sup>.

Как указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами ряда граждан»<sup>26</sup>, полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения, влекущий прекращение уголовного дела, равно как и изменение государственным обвинителем обвинения в сторону смягчения должны быть мотивированы со ссылкой на предусмотренные законом основания, а вынесение судом решения, обусловленного соответствующей позицией государственного обвинителя, допустимо лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты, и что законность, обоснованность и справедливость такого решения возможно проверить в вышестоящем суде. Таким образом, судебное решение может быть вынесено лишь после того, как сторона защиты и потерпевший могут использовать имеющиеся у них права возражать против позиции государственного обви-

<sup>23</sup> См.: *Леви А.* Отказ государственного обвинителя от обвинения // *Законность.* — 2006. — № 6. — С. 42.

<sup>24</sup> *Савицкий В. М.* Указ. соч. — С. 207.

<sup>25</sup> О необходимости создания такого механизма ученые обращали внимание и ранее. См.: *Баев М. О., Баев О. Я.* УПК РФ 2001 г.: достижения, лакуны, коллизии: возможные пути заполнения и разрешения последних. — Воронеж: ВГУ, 2002. — С. 47; *Говорков Н.* Дважды потерпевший // *Законность.* — 2004. — № 9. — С. 39.

<sup>26</sup> СЗ РФ. — 2003. — № 51. — Ст. 5026.

нителя<sup>27</sup>. Из этого следует, что реально положение об отказе государственного обвинителя от обвинения должно применяться, как нами и было описано ранее, лишь после окончания судебного следствия. Кроме того, потерпевший имеет право обжаловать в вышестоящий суд определение или постановление суда первой инстанции о прекращении уголовного дела или уголовного преследования полностью или в части в связи с полным или частичным отказом государственного обвинителя от обвинения, пользуясь при этом своим полномочием, закрепленным в п. 18 ч. 4 ст. 47 УПК РФ.

Вместе с тем мы не согласны с предложением Ю. Щербакова о предоставлении потерпевшему возможности в случае несогласия с позицией государственного обвинителя заявлять суду ходатайство об участии в судебном разбирательстве по данному уголовному делу другого прокурора<sup>28</sup>. Во-первых, в ходе судебного разбирательства в рамках уголовно-процессуальных отношений ходатайства могут заявляться только суду, а такое ходатайство суд даже теоретически разрешать не вправе, поскольку это касается позиции стороны обвинения. И, во-вторых, у потерпевшего и в рамках действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» имеется возможность обращаться к вышестоящему прокурору с жалобой на действия нижестоящего прокурора, в том числе и государственного обвинителя. Поэтому данная проблема в настоящее время действующим законодательством уже разрешена.

Рассмотренный выше механизм полного или частичного отказа государственного обвинителя от предъявленного обвинения

---

<sup>27</sup> См.: Решетова Н. Ю. Изменение прокурором обвинения и отказ от обвинения: основания, последствия, проблемы // Проблемы теории и практики применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства: Сб. научных трудов. — М.: НИИ при Генпрокуратуре России, 2004. — С. 129—130; Сапронова Т. П. Уголовное преследование в суде как осуществление надзорной функции прокурора // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тезисы научно-практической конференции. Ч. II. — М.: ИПК Генпрокуратуры России, 2005. — С. 60.

<sup>28</sup> См.: Щербаков Ю. Отказ прокурора от обвинения: последствия для потерпевшего // Законность. — 2002. — № 2. — С. 30.

вызывает необходимость изменить редакцию первого предложения в ч. 7 ст. 246 УПК РФ:

«7. Если в результате судебного следствия государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он в ходе прений сторон отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа».

По нашему мнению, указанное изменение возложит на государственного обвинителя обязанность не просто заявлять суду об отказе от ранее предъявленного обвинения, но и приводить такие мотивы отказа, которые основаны на реальных доказательствах, исследованных в суде первой инстанции.

Таким образом, надлежащая реализация полномочий государственного обвинителя в ходе прений сторон позволяет создать условия, при которых будет признано виновным и подвергнуто справедливому наказанию лицо, действительно совершившее преступление. В ряде случаев государственный обвинитель должен четко использовать возможности, предоставляемые ему действующим законодательством, в других случаях создание эффективного механизма реализации полномочий государственного обвинения требует изменений действующего законодательства, которые были обоснованы выше.

**З. А. Р е з ц о в а**

**МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ  
РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституционный Суд Российской Федерации призван разрешать дела в целях обеспечения верховенства Конституции, защиты конституционного строя, прав и свобод человека. Он независим при осуществлении своих задач и функций в форме

конституционного судопроизводства. Конституционный Суд играет особую роль в обеспечении принципа разделения властей, в системе сдержек и противовесов. «Он выступает как орган Компромисса, примирения, как гарант политического мира и стабильности в обществе и государстве, как хранитель конституционных ценностей, стоящий на страже конституционного строя»<sup>1</sup>.

«Гарантия действенности Конституции должна покоиться главным образом на возможности беспрепятственного аннулирования противоречащих ей актов»<sup>2</sup>. При принятии судебного решения о неконституционности акт или его отдельные положения утрачивают юридическую силу; не соответствующие конституционным нормам международные договоры Российской Федерации не вводятся в действие и не применяются (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ). Неконституционный акт исключается из правовой системы решением Суда. Правотворческому органу не нужно специально отменять акт, признанный неконституционным. Некоторые авторы даже считают, что «их последующая отмена правотворческим органом носит, по сути, формальный характер»<sup>3</sup>.

Похожие свойства характерны и для решений органов конституционного контроля стран Европы. «Конституции и законы европейских стран предусматривают, что решения органа конституционной юрисдикции носят общеобязательный характер, в отличие от американской модели. Признание какого-либо правового акта не соответствующим Конституции непосредственно влечет за собой утрату им юридической силы»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие для вузов. — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — С. 85.

<sup>2</sup> *Брежнев О. В.* Правовая природа Конституционного Суда РФ как судебного органа конституционного контроля // Гос. власть и местн. самоупр. — 2005. — № 6. — С. 27—28.

<sup>3</sup> *Игнатов А. В.* Механизм лишения юридической силы нормативных правовых актов, аналогичных признанным неконституционными // Гос. власть и местн. самоупр. — 2007. — № 8. — С. 25—28.

<sup>4</sup> *Брежнев О. В.* Правовая природа Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля. — С. 27—28.

Применение правовых актов, противоречащих правовой позиции или итоговому выводу органа конституционного контроля, фактически означает нарушение конституционных норм, толкование которых дано в решении Конституционного Суда. Решения Конституционного Суда Российской Федерации действуют непосредственно и не требуют подтверждения других органов. Вместе с тем реализация судебных актов, ставших обязательными для исполнения, часто проблематична ввиду неисполнения, ненадлежащего исполнения или воспрепятствования исполнению данных актов. Это проблема общая для всех судов, но «...игнорирование решений Конституционного Суда еще более опасно, ибо посягает на основы конституционного строя и правопорядка <...>, а не только на престиж федерального органа конституционного контроля»<sup>5</sup> и приводит к нарушению прав и свобод человека и гражданина. 1 июля 2005 г. Постановлением Государственной Думы № 2057-IV был принят парламентский запрос «О необходимости принятия Правительством Российской Федерации мер по внесению изменений в законодательство Российской Федерации во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации»<sup>6</sup>, в котором неисполненными были названы десять постановлений и одно определение Конституционного Суда. Эти различные решения объединяет то, что они требуют внесения дополнений в законодательство, т.е. пока являются неисполненными.

В связи со всем указанным особую значимость приобретает изучение механизма реализации решений Конституционного Суда РФ.

Ряд авторов, которые исследуют механизм реализации решений Конституционного Суда, выдвигают свои причины, объясняющие, почему решения не исполняются или исполняются, но не в полной мере. В частности М. А. Клепикова приводит следующие причины: правовой нигилизм, убеждение о первенстве целесообразности над конституционностью и законностью,

<sup>5</sup> Колесников Е. В. Постановления конституционных судов как источник российского конституционного права // Правоведение. — 2001. — № 2. — С. 32—53.

<sup>6</sup> СЗ РФ. — 2005. — № 28. — Ст. 2853.

ложное понимание защиты интересов народа и т.п. Но основная, по ее мнению, причина, порождающая проблемы исполнения решений Конституционного Суда, носит политический, а не правовой характер<sup>7</sup>. Н. В. Витрук среди причин, по которым решения Конституционного Суда не получают должного и оперативного исполнения, называет также амбиции региональных лидеров, нежелание судов и государственных органов менять правоприменительную практику, недостаточную реакцию федеральных властей<sup>8</sup>. Ж. В. Нечаева в диссертации, посвященной вопросам эффективности исполнения решений Конституционного Суда, предлагает следующие причины, препятствующие должному исполнению судебных решений: несовершенство законодательной системы, переходный период в развитии государства и права, высокий уровень политической конфликтности, недостаточная развитость правовой культуры и правосознания<sup>9</sup>. В данном случае следует уточнить, что большая часть причин, указанных Ж. В. Нечаевой, имеет один источник — переходный период в развитии государства и права. Наряду с перечисленными причинами неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации следует указать также, на наш взгляд, на одну из основных причин, а именно недостаточную разработанность механизма реализации решений Конституционного Суда. Если рассматривать механизм исполнения решений Конституционного Суда в сравнении, например, с гражданским законодательством, то может показаться, что он почти отсутствует. Но, исходя из свойств решений Конституционного Суда, перечисленных ранее, их можно сравнивать с нормативными актами, поэтому рассмотрение исполнения ука-

---

<sup>7</sup> См.: *Клепикова М. А.* Проблемы эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. — 2003. — № 6. — С. 38—42.

<sup>8</sup> См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное правосудие и процесс: Учеб. пособие — 2-е изд., перераб. и доп. — С. 402—403.

<sup>9</sup> См.: *Нечаева Ж. В.* Эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2007. — С. 14.

занных решений через процедуру исполнительного производства решений судов других юрисдикций, по нашему мнению, невозможно.

Вопрос о механизме реализации решений Конституционного Суда в науке дискусионен. Первая дискуссия посвящена определению механизма реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации. В науке четкого определения данного правового явления нет, что приводит к сложностям в его отграничении от смежных понятий и, как следствие, затрудняет исследование указанного правового явления. Так как решения Конституционного Суда имеют выраженные нормативные свойства, а именно общеобязательность, непосредственное действие, окончательность и ряд других, то к «процессу реализации его решений следует подходить с позиции реализации правовых норм»<sup>10</sup>. На основе анализа механизма реализации нормативных правовых актов понятие механизма реализации решений Конституционного Суда можно определить как совокупность взаимосвязанных элементов, направленных на претворение в практическую деятельность субъектов общественных отношений выраженных в этих решениях предписаний государственной власти, которые реализуются через поведение субъектов, соответствующее требованиям Конституции Российской Федерации и иным нормативным актам.

Вторая дискуссия посвящена необходимости механизма реализации решений для Конституционного Суда. По этому вопросу высказываются прямо противоположные точки зрения. Сторонники такого свойства решений Конституционного Суда, как самоисполнимость, считают, что создание механизма исполнения решений Суда «...будет восприниматься как невысказанное подтверждение их несамостоятельности в правовом регулировании»<sup>11</sup>, эти решения должны реализовываться силой сво-

<sup>10</sup> Кальяк А. М. О практике реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации // Гос. власть и местн. самоупр. — 2006. — № 1. — С. 14—17.

<sup>11</sup> Цит. по: Кальяк А. М. Самоисполнимость решений конституционных судов (на примере постсоциалистических государств) // Конституц. и муницип. право. — 2006. — № 10. — С. 35—38.

ей аргументации. Но признание свойств самоисполнимости решений Конституционного Суда не отрицает необходимости в ряде случаев активных действий со стороны субъектов. Термин «самоисполнимость», как указывает А. М. Кальяк, не стоит понимать буквально, решение не исполняется само, оно не требует специальной процедуры исполнения.

Другая точка зрения строится на принципе о том, что для реализации решений Конституционного Суда необходимо создать специальный механизм их реализации. Соответственно необходимо принять специальный закон, посвященный порядку исполнения решений Конституционного Суда. В качестве примера активно ссылаются на так и не принятый с 1992 г. Закон об обеспечении и исполнении решений Конституционного Суда. «Съезд народных депутатов должен был издать Закон о механизме выполнения решений Конституционного Суда и об ответственности за их невыполнение, но это так и не было сделано»<sup>12</sup>. Ж. В. Нечаева предлагает задействовать в процессе исполнения решений Суда резервы органов исполнительной власти, в частности Минюста<sup>13</sup>.

Из приведенного выше определения механизма реализации решений Конституционного Суда вытекает необходимость установления элементов данного механизма. По аналогии с наиболее разработанным и согласованным механизмом реализации норм права<sup>14</sup> можно выделить следующую систему элементов механизма реализации решений Конституционного Суда: решение Конституционного Суда Российской Федерации, субъект реализации данного решения, права и обязанности субъекта реализации решения Конституционного Суда, ответственность субъекта за неисполнение, ненадлежащее исполнение и воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда.

---

<sup>12</sup> Колесников Е. В. Постановления конституционных судов как источник российского конституционного права. — С. 32—53.

<sup>13</sup> См.: Нечаева Ж. В. Эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — С. 24.

<sup>14</sup> См.: Дюрягин И. И. О понятии механизма реализации нормативных правовых актов // Механизм реализ. нормат. правов. актов: Сб. науч. тр. — Челябинск: Челябинск. гос. у-т, 1995. — С. 3—17.

Данные элементы являются взаимосвязанными, они определяют эффективность механизма реализации решений Конституционного Суда.

Решение Конституционного Суда — основной элемент системы, так как оно лежит в основе всего механизма реализации. Решение выступает как объект механизма реализации, и им определяются субъекты реализации и их права и обязанности. В ряде случаев для повышения эффективности исполнения своих решений Конституционный Суд в самом решении указывает механизм его исполнения.

Субъекты реализации решений Конституционного Суда — это те лица, которые через свои правомерные действия воплощают в жизнь предписания государственной власти, выраженные в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Закономерно возникает вопрос о круге субъектов реализации решений Конституционного Суда. В соответствии со ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>15</sup> его решения «обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан, их объединений». В Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ» Конституционный Суд подтвердил это положение: «... решения Конституционного Суда РФ, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение»<sup>16</sup>. В соответствии с данным Постановлением круг субъектов, определенный ст. 6 ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», можно дополнить иностранцами и лицами без граждан-

<sup>15</sup> СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

<sup>16</sup> Там же. — 1998. — № 25. — Ст. 3004.

ства, находящимися на территории России. Часто Конституционный Суд не ограничивается свойством общеобязательности, установленным законодательством для его решений, а определяет в своем решении еще конкретный субъект или субъекты реализации решения. Сочетание свойств нормативных актов (общеобязательность) и решений судов, в которых всегда выделяется конкретный субъект их исполнения, — особенность решений Конституционного Суда.

В отношении прав и обязанностей субъекта реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации следует указать, что обязанностей субъектов реализации решений Конституционного Суда больше, чем прав. Общие обязанности по соблюдению решений Конституционного Суда и непротивлению реализации этих решений вытекают из законодательства. В решении же чаще устанавливаются обязанности конкретных субъектов. Очень часто для обеспечения реализации решений Конституционного Суда от обязанных субъектов требуются активные действия, например, внести изменения в нормативный акт. Пассивная деятельность выражается в исполнении общих обязанностей по соблюдению решений Конституционного Суда и непротивлению реализации данных решений. Активная деятельность характерна для исполнения, а пассивная для соблюдения, о чем подробнее будет сказано ниже. Права же субъектов чаще вытекают из решений Конституционного Суда рекомендательного характера, когда у субъекта есть варианты поведения. Данный вопрос подробнее будет освещен в ходе рассмотрения форм реализации решений Конституционного Суда.

Следующим элементом механизма реализации решений Конституционного Суда является ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение и воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда. В юридической науке нет единой точки зрения на необходимость включения ответственности в число элементов механизма реализации. Нами поддерживается позиция тех ученых, которые считают ответственность необходимым элементом механизма реализации, так как она является гарантией обеспечения эффективности реализации ре-

шений Конституционного Суда Российской Федерации. Возможность такой ответственности установлена в ст. 81 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Статья 80 п. 3 и 4 указанного закона устанавливает только ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ). По нашему мнению, установление ответственности только этих субъектов недостаточно. В целях совершенствования механизма реализации решений Конституционного Суда необходимо установить ответственность субъектов исполнения данных решений, для которых эта ответственность еще не определена, за неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда. Это возможно сделать путем принятия специального закона, например, как в Республике Беларусь (закон 1996 г. об ответственности должностных лиц за неисполнение решений республиканского Конституционного Суда), или же внесением соответствующих дополнений в уже действующие нормативные акты, регулирующие ответственность органов государственной власти и должностных лиц.

Нормативные свойства решений Конституционного Суда, о которых говорилось выше, делают «более обоснованным употребление для характеристики процесса реализации решений Конституционного Суда терминов “исполнение”, “использование”, “соблюдение” и “применение”, которыми обычно определяют различные формы реализации правовых норм»<sup>17</sup>.

Определение исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации можно дать по аналогии с общетеоретическим определением исполнения. Под исполнением решений Конституционного Суда понимается совершение действий, предписанных итоговыми выводами Конституционного Суда, т.е. это реализация субъектом возложенных на него обязанно-

---

<sup>17</sup> Кальяк А. М. Реализация итоговых выводов и правовых позиций конституционных судов: Некоторые вопросы теории // Гос. власть и местн. самоупр. — 2005. — № 9. — С. 21—23.

стей. Н. В. Витрук обращает внимание на то, что исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации требует активных действий обязанных субъектов<sup>18</sup>.

Соблюдение — это пассивная деятельность обязанного субъекта по непрепятствованию реализации решений Конституционного Суда. Эта обязанность распространяется на всех субъектов реализации решений Конституционного Суда. К соблюдению относится и неприменение нормы, аналогичной признанной неконституционной, но в данном случае в круг субъектов не включаются субъекты, наделенные властными полномочиями.

Применение — это такой способ реализации решений Конституционного Суда, который связан с властными действиями субъектов реализации. От всех иных форм реализации применение отличается не только особым субъектом, имеющим властные полномочия, но и опосредованным характером реализации<sup>19</sup>. Для реализации решения Конституционного Суда данный субъект издаст свой акт, что прямо из решения не следует. Примером применения является отмена нормы, аналогичной признанной неконституционной.

Закономерно возникает вопрос, к какой из форм реализации решений Конституционного Суда необходимо отнести такую деятельность субъекта реализации, как неприменение нормы, признанной неконституционной. Признание нормы неконституционной влечет ее исключение из правового пространства, причем дополнительной ее отмены субъектом, принявшим данную норму, не требуется. В дальнейшем такие нормы даже не публикуются на основании постановлений Конституционного Суда. Соответственно неприменение нормы, признанной неконституционной, не может быть отнесено ни к какой из форм реализации решений Конституционного Суда, так как нормы уже нет.

И последняя форма реализации решений Конституционного Суда — использование. Это реализация решений Конституци-

---

<sup>18</sup> См.: *Клепикова М. А.* Проблемы эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. — С. 38—42.

<sup>19</sup> См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник. — М.: Юрист, 2002. — С. 289.

онного Суда самостоятельными действиями субъекта. Такая возможность, как уже было сказано выше, возникает у субъекта в случаях, когда решение Конституционного Суда носит рекомендательный характер. Обычно в решении содержится выражение «правомочен», т.е. субъекту предоставляется возможность самому выбрать вариант поведения и реализовать его. Например, рекомендации Конституционного Суда по совершенствованию законодательства.

Механизм реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации требует дальнейшей детальной разработки, так как от него напрямую зависит эффективность реализации решений Конституционного Суда.

**Е. А. Р у д н е в**

**СТАТУС СОВЕТА ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ  
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ  
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Часть 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации одним из принципов государственного устройства России закрепляет единство системы государственной власти. Государственная власть в Российской Федерации, согласно ст. 10 Конституции РФ, осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Особую актуальность приобретает консолидация органов законодательной власти, поскольку результатом их деятельности является принятие законов — нормативных правовых актов, имеющих высшую юридическую силу, регулирующих наиболее важные общественные отношения. Законодательные органы

наделены также контрольными, организационными и иными значимыми государственными полномочиями, реализация которых оказывает большое влияние на развитие экономики, политики и общества в целом<sup>1</sup>.

Практика взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также последних между собой, показывает, с одной стороны, невысокую активность региональных парламентариев по использованию права законодательной инициативы в Государственной Думе Российской Федерации, с другой стороны, неподготовленность и низкое качество таких инициатив.

Например, за период работы Государственной Думы РФ третьего созыва законодательными органами регионов было внесено 32 процента от общего количества законодательных инициатив. Среди подписанных Президентом Российской Федерации доля инициатив субъектов РФ составляет всего 3 процента<sup>2</sup>.

Для повышения эффективности взаимодействия федерального парламента и парламентов субъектов Федерации важное значение имеет Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — Совет законодателей), образованный в соответствии с Постановлением Совета Федерации от 21 мая 2002 г.

Согласно п. 1 Положения о Совете законодателей, Совет законодателей России создается в целях обеспечения единого правового пространства Российской Федерации, координации законотворческой деятельности законодательных (представитель-

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. — М., 2007. — С. 22—23; *Виноградов А. Н.* О принципе единства государственной власти в российском государственном праве // Конституция как символ эпохи: В 2 т. — М.: Изд-во МГУ, 2004. — Т. 1. — С. 254—256.

<sup>2</sup> См.: *Ильина Н. В.* Участие законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Законодательство. — 2003. — № 10. — С. 70—76.

ных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и обмена опытом.

Для реализации поставленных целей Совет законодателей выполняет пять основных задач. *Первой* и главной из них является содействие обеспечению взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также между собой. Эта задача отражает организационную составляющую деятельности Совета законодателей, поскольку обеспечивает участие представителей всех законодательных органов в России в обсуждении важнейших вопросов государственного строительства. Так, в состав Совета законодателей входят Председатель Совета Федерации, Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель Председателя Совета Федерации, руководители законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

Неясно, как согласуется п. 3 Положения, который говорит о взаимодействии Совета законодателей с обеими палатами Федерального Собрания РФ, с названием Совета, в котором акцент делается на взаимодействие лишь с верхней палатой Федерального Собрания — Советом Федерации. Целесообразно назвать данный орган Советом по взаимодействию Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Второй* задачей Совета законодателей является выработка рекомендаций по определению основных направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Например, 21 мая 2007 г. Советом законодателей было рекомендовано Совету Федерации провести работу по организации парламентского контроля за реализацией посланий Президента РФ за 2004—2007 гг. с учетом их преемственности. Также Совету Федерации рекомендовано провести анализ действующего законодательства и подготовить перечень первоочередных нормативных актов федерального уровня, необходимых для реализа-

ции положений посланий на региональном уровне. Комитетам и комиссиям Совета Федерации рекомендовано совместно с комиссиями Совета законодателей сформулировать консолидированные законодательные инициативы, направленные на реализацию Послания Президента РФ.

*Третья* задача Совета законодателей — придание системного характера законодательному процессу на федеральном и региональном уровнях. Эту задачу можно назвать «законотворческой координацией». Она реализуется посредством выявления правового вакуума, пробелов в праве и иных проблем правового регулирования общественных отношений на федеральном и региональном уровнях в процессе правотворческой и правоприменительной практики.

Решая вопрос об устранении проблем правового регулирования, требующих разрешения на законодательном уровне, Совет законодателей может сформулировать конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства. Однако такие предложения могут быть приняты только в форме рекомендаций или собственно предложений (п. 10 Положения).

В целях придания юридической силы таким предложениям можно пойти двумя путями. Первый путь состоит в предоставлении Совету законодателей права законодательной инициативы в Государственной Думе РФ, посредством внесения изменений в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ.

Суть другого пути в том, чтобы обязать Председателя Совета Федерации, как носителя права законодательной инициативы, вносить разработанные Советом законодателей законопроекты в Государственную Думу РФ. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в Регламент Совета Федерации<sup>3</sup>.

Кроме того, следует внести дополнение в ст. 51 Регламента Государственной Думы РФ<sup>4</sup>, согласно которому внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы должны подлежать законопроекты, исходящие от Совета законодателей, как самостоятельного носителя права законодательной инициативы либо, по его поручению, от Председателя Совета Федерации.

---

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 635.

<sup>4</sup> См.: Там же. — 1998. — № 7. — Ст. 801.

По словам Председателя Совета Федерации С. М. Миронова, «в рамках Совета законодателей изначально предполагалось обобщать законодательные инициативы субъектов Российской Федерации, выделять из их числа наиболее перспективные, отражающие типичные проблемы различных регионов страны, с тем, чтобы после соответствующей доработки вносить их в Государственную Думу уже как инициативы Совета Федерации»<sup>5</sup>.

Так, 24 мая 2005 г., принимая во внимание необходимость совершенствования нормативно-правового и финансово-экономического обеспечения законотворческой деятельности парламентариев России, Совет законодателей рекомендует Федеральному Собранию Российской Федерации ускорить разработку и принятие Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации», обратив особое внимание на закрепление в указанном законопроекте положений о финансово-экономическом, правовом, информационном, кадровом и иных видах обеспечения законотворческой деятельности.

Следующая, *четвертая* задача Совета законодателей выражается в содействии распространению опыта законотворческой деятельности и правоприменительной практики в Российской Федерации. Указанная задача Совета законодателей носит характер информационного обмена, как правило, между регионами. В качестве примера подобного обмена могут выступать рекомендации по порядку разработки, составления, согласования и принятия проектов законов, по практике реализации базовых законов.

Последняя, *пятая* задача Совета законодателей — обсуждение наиболее значимых проектов федеральных законов.

К примеру, 31 марта 2004 г. на заседании Совета законодателей был рассмотрен проект Лесного кодекса Российской Федерации. Решением Совета законодателей Правительству РФ рекомендовано доработать проект новой редакции Лесного ко-

<sup>5</sup> Звягина Ю. Г. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. М. Миронов: Чем занят Совет законодателей // Представительная власть — XXI век: Законодательство, комментарии, проблемы». — 2004. — № 2. — С. 6—8.

декса. При этом предлагается, в частности, сохранить государственную собственность на леса и земли лесного фонда «в качестве доминирующей формы собственности», усилить роль государства в управлении лесами и землями лесного фонда, выработать нормы, регулирующие порядок и критерии разграничения собственности на лесной фонд (федеральная собственность, собственность субъектов РФ, муниципальных образований, частная собственность) и т.д.

Обеспечение деятельности Совета законодателей осуществляется Аппаратом Совета Федерации (п. 15 Положения). Вместе с тем для организации работы Совета законодателей был создан постоянно действующий орган — Консультативная комиссия при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по работе с Советом законодателей<sup>6</sup>.

Таким образом, Совет законодателей призван оказать существенное влияние на эффективность законодательного процесса, стать органом, обеспечивающим конструктивное согласование интересов регионов, а также важным фактором стабилизации правовой системы Российского государства. Уже сегодня Совет законодателей способствует выстраиванию системы полноправного участия представителей региональной законодательной власти в формировании и проведении общегосударственной политики.

Для повышения статуса Совета законодателей, его влияния на качество федерального и регионального законодательства необходимо:

— предоставить Совету законодателей право законодательной инициативы в Государственной Думе РФ, либо придать его решениям по внесению законопроектов обязательный характер для Председателя Совета Федерации;

— внести дополнение в ст. 51 Регламента Государственной Думы РФ<sup>7</sup>, согласно которому внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы должны подлежать законопро-

<sup>6</sup> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 6 июля 2007 г. № 286-СФ // СЗ РФ. — 2007. — № 29. — Ст. 3517.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801.

екты, исходящие от Совета законодателей, как самостоятельного носителя права законодательной инициативы либо, по его поручению, от Председателя Совета Федерации;

— в случае принятия Федерального конституционного закона о Федеральном Собрании Российской Федерации предусмотреть в отдельной главе конкретные полномочия Совета законодателей по выработке консолидированных законодательных инициатив.

**Н. Н. С о л о м а т и н а**

#### **СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Это один из органов государственной власти, о котором прямо упоминает Конституция Российской Федерации, при этом она достаточно лаконично регулирует его правовой статус. В последнее время вопросы, связанные с осуществлением государственного финансового контроля, приобретают особую актуальность. Просматривается четкая тенденция, направленная на выделение в системе государственной власти новой ветви — контрольной. Принципиально по-иному начинает ставиться вопрос об участии народа в осуществлении данной функции управления.

Институт государственного финансового контроля существует на стыке экономики и права, которые развиваются параллельно, взаимно обуславливая и влияя друг на друга. Высшей точкой соприкосновения данных научных направлений является конституционная экономика — одно из новых ответвлений конституционно-правовой науки.

Под конституционной экономикой понимается научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве<sup>1</sup>.

Наряду с конституционной экономикой развивается концепция конституционализации социально-экономического развития государственности, имеющая относительно самостоятельное значение в сравнении с исследованиями по конституционной экономике. По мнению Н. С. Бондаря, если конституционная экономика призвана отражать статику, в том числе и конституционных характеристик, конституционный идеал экономической системы, то конституционализация — динамику, правовое развитие социально-экономических процессов на основе и в соответствии с ценностями современного конституционализма, процесс движения к конституционной социально ориентированной экономической организации государственности. Представляется, что принципиальной разницы между этими двумя направлениями не существует; по сути, в данном контексте статика и динамика — две стороны одной медали.

Несмотря на то, что юристам зачастую приходится сталкиваться с вопросами экономики и финансов, а конституционное право — удел правоведов, инициатива проведения исследований в данной сфере исходила от экономистов. Постепенно конституционная экономика нашла признание в правовой науке. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин считает введение данной учебной дисциплины в юридических и экономических вузах «критически важным»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика для вузов: Учеб. пособие. — М.: Юстицинформ, 2002. — С. 4.

<sup>2</sup> См.: Зорькин В. Д. Тезисы о правовой реформе в России // Правов. реф., судеб. реф. и конституц. экономика: Сб. статей / Сост. П. Д. Баренбойм. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2004. — С. 17.

Перед конституционной экономикой стоит широкий круг теоретических и практических задач, требующих решения проблем на стыке права и экономики. Анализ специальной литературы, рассматривающей вопросы конституционной экономики, показывает, что за последние несколько лет сфера предмета исследований существенно расширилась, все больше юристов уделяет внимания данному направлению<sup>3</sup>.

В 2006 г. вышла в свет книга С. В. Степашина «Конституционный аудит»<sup>4</sup>, получившая многочисленные положительные отзывы в научном сообществе<sup>5</sup>, свидетельствующая о появлении концептуально нового направления в конституционной экономике. По мнению автора, данная работа лишь первый подступ к проблеме, поэтому дальнейшие исследования в этой области являются актуальными. Многие положения монографии носят дискуссионный характер.

Под конституционным аудитом в широком смысле предлагается понимать новое направление в социальных науках, исследующее конституционные основы, теорию, методологию и практику государственного аудита как особого экономического, социального, общественно-политического института, главной целью которого является осуществление от лица общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов власти по управлению вверенными им общественными финансами. В узком смысле конституционный аудит является конституционной моделью государственного аудита<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> См., например: *Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А.* Конституционная экономика: Учебник для юрид. и экон. вузов. — М.: Юстицинформ, 2006.

<sup>4</sup> См.: *Степашин С. В.* Конституционный аудит. — М.: Наука, 2006.

<sup>5</sup> См., например: *Кучеров И. И.* Новые формы государственного и общественного управления // *Финансовое право.* — 2006. — № 5; *Авакьян С. А.* Размышления в связи с книгой профессора С. В. Степашина // *Конституц. и муницип. право.* — 2006. — № 5. — С. 49—51; *Постников А.* Степашин С. В. Конституционный аудит. — М.: Наука, 2006 // *Право и экономика.* — 2006. — № 9. — С. 138—140; *Левакин И. В.* Степашин С. В. Конституционный аудит. — М.: Наука, 2006 // *Гражданин и право.* — 2006. — № 6. — С. 94—96.

<sup>6</sup> См.: *Степашин С. В.* Указ. соч. — С. 24, 29.

Представляется, что понятие конституционного аудита в узком смысле, предложенное С. В. Степашиным, не в полной мере отражает специфику государственного устройства России. Контрольно-счетные органы действуют на уровне и субъектов Федерации и муниципальных образований. Конституционные основы осуществления контрольных функций на данных уровнях власти также предусмотрены Конституцией Российской Федерации. Таким образом, логичнее говорить не о государственном, а о публичном аудите, который осуществляется органами как государственной власти, так и местного самоуправления.

На уровне субъектов Российской Федерации основы правового статуса контрольно-счетных органов определяются конституциями (уставами) субъектов, а подробно деятельность регламентируется специальными законами (которые в настоящее время приняты не во всех субъектах). Соответственно можно выделить конституционный (уставный) аудит применительно к уровню государственной власти субъектов Федерации, а также уставный аудит муниципальных образований. Особенностью системы контрольно-счетных органов является отсутствие иерархического подчинения и независимость друг от друга.

Конституции практически всех государств предусматривают механизмы контроля за исполнением бюджета. Сравнительно новым явлением в конституционном праве стало создание специализированных органов контроля за исполнением бюджета и расходованием публичных средств. Конституционно-правовое регулирование вопросов такого контроля является предметом изучения конституционной экономики<sup>7</sup>.

Традиционным для правовой науки является термин не «государственный аудит», а «государственный финансовый контроль». Будучи однажды предложенным, понятие государственного аудита долго не получало широкого распространения и лишь в последнее время оно оказалось востребованным. При этом за данными терминами не признается качество синонимичности, а, наоборот, подчеркивается и обосновывается

---

<sup>7</sup> См.: Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Указ. соч. — С. 378—379.

принципиальное различие между ними<sup>8</sup>. Разграничение данных понятий осуществляется по объектам, субъектам и результатам деятельности.

Государственный аудит отличается от государственного финансового контроля более широкой системой объектов, которая включает в себя не только проверку целевого и эффективного использования государственных финансов и иного имущества, но и контроль за решениями, которые являются основанием для совершения финансовых операций; экспертизу нормативных актов, затрагивающих вопросы финансов; оценку прогнозов и направлений развития как отдельных отраслей экономики и регионов, так и страны в целом.

Субъектами государственного аудита являются внешние по отношению к проверяемым, независимые от них органы. Государственный финансовый контроль осуществляют органы исполнительной власти, наделенные специальной компетенцией.

Целью государственного финансового контроля является предоставление объективной картины о существующем состоянии объектов контроля, на основании которой орган исполнительной власти принимает решения. Задача государственного аудита шире, она включает в себя прогноз развития объектов контроля, а также подготовку рекомендаций по решению выявленных проблем.

Предпринимаемые попытки развести государственный финансовый контроль, признав за ним качество внутреннего финансового контроля, осуществляемого исполнительной властью за собой, и государственный аудит как контроль внешний по отношению к исполнительной власти имеют своей целью подведение теоретической базы для обоснования необходимости придания Счетной палате Российской Федерации и соответствующим органам в субъектах Федерации статуса независимых органов государственной власти, формирования самостоятельной ветви контрольной власти.

---

<sup>8</sup> См. подробнее: *Степашин С. В., Двуреченских В. А., Чегринцев В. А., Чернавин Ю. А.* Власть — Демократия — Контроль. — М.: Финансовый контроль, 2005. — С. 100—105.

Конституция Российской Федерации достаточно лапидарно регулирует вопросы, связанные с осуществлением государственного финансового контроля на федеральном уровне. Часть 5 ст. 101 устанавливает, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Статьями 102, 103 закреплено, что к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, а к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Существенным недостатком действующей Конституции Российской Федерации является отсутствие экономико-финансового блока, в котором, как правило, размещены нормы, устанавливающие основы правового статуса и деятельности контрольно-счетных органов государства. Лаконичность Конституции порождает дискуссии относительно места Счетной палаты в системе органов государственной власти.

В настоящее время последовательно проводится мысль о том, что экономическое развитие нашего государства свидетельствует о необходимости формирования новой самостоятельной и независимой ветви власти — контрольной, куда предлагается включить контрольно-счетные органы, прокуратуру и уполномоченного по правам человека. Наличие предпосылок и закономерность данного процесса доказывает В. Е. Чиркин<sup>9</sup>.

Вопросы разделения власти занимают центральное место в конституционной экономике. Систему разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную все чаще пытаются подвергнуть ревизии, ссылаясь на то, что она себя изжила. Лояльно подходя к существующим разработкам в данной сфере и не вдаваясь глубоко в суть дискуссий исторического, философского, политического и правового плана, попытаемся выяснить, сколько ветвей власти должно быть.

---

<sup>9</sup> См.: Чиркин В. Е. Современное государство. — М., 2001. — С. 383.

Президент в России занимает особое место в системе разделения власти, считаясь равноудаленным от всех ветвей, обладает весьма значимыми государственными полномочиями. Его власть традиционно называют президентской<sup>10</sup>, встречается также название арбитражная<sup>11</sup>. Хотя последнее название и верно по сути, с учетом наличия у Президента функций арбитра, юридически дистанцированного от иных ветвей власти и уравнивающего их, однако создает некоторую путаницу в понятиях, так как при употреблении словосочетания «арбитражная власть» прежде всего возникает мысль об арбитражных судах. Роль арбитра проявляется и в формировании Счетной палаты Российской Федерации. Как было показано выше, Конституция России устанавливает лишь самый общий подход к порядку формирования данного органа, отдавая решение данных вопросов на усмотрение федерального закона. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>12</sup> предусматривает, что Председатель и заместитель председателя данного органа назначаются соответствующими палатами парламента по представлению Президента Российской Федерации. В системе президентской власти действует Контрольное управление, также наделенное рядом полномочий в сфере государственного финансового контроля. Вопросы взаимодействия и разграничения компетенции с целью повышения эффективности контроля между Контрольным управлением и Счетной палатой являются актуальными.

Следующей ветвью власти, необходимость выделения которой доказывается, является «денежная»<sup>13</sup>. Ее независимость и самостоятельность обуславливаются особым статусом Центрального

<sup>10</sup> См.: *Дегтев Г. В.* Становление и развитие института президентства в России: Теоретико-правовые и конституционные основы. — М.: Юрист, 2005. — С. 85.

<sup>11</sup> См.: *Чиркин М. Е.* Элементы сравнительного государственоведения. — М., 1994. — С. 18.

<sup>12</sup> См.: Рос. газ. — 1995. — 14 янв.

<sup>13</sup> См.: *Тосунян Г. А., Викулин А. Ю.* Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Дело, 2000. — С. 11.

банка Российской Федерации. Еще одна ветвь — информационная, она обусловлена соответствующей функцией государства<sup>14</sup>.

Обращаясь к конституционно-правовой мысли зарубежных государств, следует отметить, что традиционная «триада» власти является «священной коровой» далеко не для всех. Наряду с традиционными ветвями выделяется власть избирательная (граждане, обладающие избирательным правом и составляющие избирательный корпус), наличие которой при желании тоже можно признать в России, а также власть учредительная<sup>15</sup>. С учетом роли Конституционного Собрания в процедуре внесения изменений в Конституцию Российской Федерации существуют основания для ее выделения и у нас. Контрольная ветвь власти также официально признается рядом конституций зарубежных государств. В государствах с единой легальной правящей партией выделяют власть политическую. В Китае обособлена экзаменационная власть, ведающая аттестацией и назначением чиновников на должности публичной службы.

Таким образом, некритическая реализация предложений по признанию необходимости бесконечного отпочковывания самостоятельных ветвей власти может привести лишь к какофонии властей и невозможности создать эффективную систему сдержек и противовесов. Системой с большим количеством элементов управлять гораздо сложнее. Выделение независимой контрольной ветви власти требует весьма взвешенного подхода.

Счетная палата Российской Федерации, являясь постоянно действующим органом государственного финансового контроля, изначально формировалась как придаток законодательной власти, которому делегировано исполнение на профессиональной основе части контрольных функций парламента по отношению к исполнительной власти. Счетная палата — орудие в руках законодателя. По мере того как данный орган набирает политический вес, понятно его стремление выйти из-под опеки породившего его парламента. Более того, очевидно стремление

---

<sup>14</sup> См.: Теория государства и права. Теория государства / Под ред. А. Б. Венгерова. — М.: Юристъ, 1995. — С. 155.

<sup>15</sup> См.: *Енгибарян Р. В.* Конституционное развитие в современном мире: Основные тенденции. — М.: Норма, 2007. — С. 240.

поставить законодательную власть также в круг подконтрольных объектов<sup>16</sup>.

Отделение Счетной палаты от парламента, наделение ее независимостью отнимет у законодателей достаточно эффективный инструмент управления и контроля, сделает невозможным осуществление на профессиональной основе контрольных функций за исполнением бюджета, породит вакуум, который должен быть чем-то заполнен, ибо свято место, как известно, пусто не бывает. Функция контроля неотделима от функции управления, обусловлена ею, поэтому можно прогнозировать создание еще одного контрольного органа, дублирующего функции Счетной палаты, но опять же в качестве придатка законодательной власти.

Дополнение «триады» властей контрольной ветвью преждевременно. Наделение Счетной палаты независимостью является одной из предпосылок, но далеко не единственным основанием для выделения самостоятельной контрольной ветви власти. Данный процесс может идти только по эволюционному пути, ему должна предшествовать глубокая теоретическая разработка вопросов контроля. В настоящее время сколько-нибудь целостная теория в этой сфере отсутствует. Выделению контрольной ветви власти должно предшествовать признание независимости органов государственного аудита, которые предполагается в нее включить, на протяжении достаточного времени пребывание их во «взвешенном» состоянии в системе разделения властей с целью приобретения опыта взаимодействия и овладения навыками грамотно пользоваться своей независимостью и большим объемом свободы. Несмотря на то, что свобода является общепризнанной ценностью, неумение ею пользоваться может породить негативные последствия: контрольная власть может превратиться в бич. Представляется, что наделение Счетной палаты Российской Федерации качеством независимости также преждевременно. Первым шагом на этом пути должно стать четкое разграничение контрольных полномочий Счетной палаты, Контрольного управления Президента и Минфина России.

---

<sup>16</sup> См. подробнее: *Степашин С. В., Двуреченских В. А., Чегринцев В. А., Чернавин Ю. А.* Указ. соч. — С. 159.

В качестве обоснования признания Счетной палаты независимым органом обычно обращается внимание на то, что данный орган обладает мощным антикоррупционным потенциалом. Вместе с тем, прежде, чем стать орудием в борьбе с коррупцией, необходимо решить данную проблему внутри самой Счетной палаты, которую не обошли коррупционные скандалы<sup>17</sup>.

Обосновывая концепцию конституционного аудита, С. В. Степашин провозглашает идею необходимости финансового контроля над государством со стороны институтов гражданского общества<sup>18</sup>. Гражданское общество призвано укрощать государство — Левиафана. Вместе с тем предлагаемая им модель государственного аудита не решает поставленной задачи. Контрольно-счетные органы — это органы государства, формируемые самим государством. Тот факт, что Счетная палата формируется парламентом, косвенно приближая данный орган к гражданскому обществу, не дает оснований для вывода о том, что конечная цель достигнута. Народ является единственным источником власти, суверенном, поэтому гражданское общество нуждается в обеспечении более широких возможностей контролировать управление государственным бюджетом, публичной собственностью.

Сегодня приходится констатировать, что гражданское общество не имеет правовой возможности влиять на осуществление публичного аудита. Его участие в данном процессе ограничивается исключительно голосованием на выборах. Без реального участия в осуществлении финансового контроля институтов гражданского общества сама идея конституционного аудита превращается в профанацию.

Сейчас постепенно складываются предпосылки для реального вовлечения гражданского общества в процесс контроля за публичными финансами и собственностью. В связи с этим необходимо обратить внимание на Общественную палату Российской Федерации<sup>19</sup>, специально созданную для обеспечения взаимо-

---

<sup>17</sup> См.: *Сенаторов Ю.* Ракеты-заносятели // Коммерсантъ. — 2007. — 27 сент. — С. 1.

<sup>18</sup> См.: *Степашин С. В.* Указ. соч. — С. 15.

<sup>19</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2005. — № 15. — Ст. 1277.

действия граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики.

С учетом того, что Конституция устанавливает, что окончательное решение о персональном составе Счетной палаты принимает парламент, оставляя решение иных процедурных вопросов на откуп федерального закона, возможно, не меняя Конституции, создать механизм реального участия институтов гражданского общества в процессе формирования высшего органа публичного аудита. В существующем виде система замыкается на самую себя. Кандидатуры Председателя и заместителя председателя, которые представляются Президентом парламенту, предлагаются депутатскими объединениями, комитетами и комиссиями самого парламента. При этом, не посягая на последние этапы формирования Счетной палаты, указанные в Конституции, возможно делегирование права вносить Президенту кандидатуры институтам гражданского общества, в том числе Общественной палате.

Существующая концепция конституционного аудита наталкивается на определенную легальную преграду, порожденную коллизией. Действующий Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>20</sup> дает определение аудита как предпринимательской деятельности по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. В то же время Конституция называет должностных лиц Счетной палаты Российской Федерации аудиторами. Под аудитором понимается гражданин, занимающийся аудиторской деятельностью самостоятельно или в составе аудиторской фирмы, прошедший аттестацию аудиторов в установленном порядке; специальный ревизор, финансовый контролер; представитель аудитор-

---

<sup>20</sup> См.: СЗ РФ. — 2001. — № 33 (ч. 1). — Ст. 3422.

ской фирмы<sup>21</sup>. Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. Основной конституционной целью Счетной палаты Российской Федерации является осуществление контроля за исполнением федерального бюджета, соответственно появляется еще один не охваченный правовым регулированием аудиторской деятельности важный объект контроля, при этом субъект в силу закона не может быть предпринимателем.

Определение аудиторской деятельности, закрепленное в законе, коллидирует с Конституцией Российской Федерации и нуждается в приведении в соответствие. В Федеральном законе «Об аудиторской деятельности» необходимо также отразить обе разновидности аудита: частный и публичный.

Целесообразно принятие специального федерального закона о публичном аудите, который раскроет понятие, общие принципы и цели публичного аудита, закрепит принципы организации публичного аудита в субъектах, унифицирует его осуществление в муниципальных образованиях. Ситуация в сфере контроля за публичными финансами в целом напоминает ситуацию, связанную с организацией государственной власти в субъектах.

Изначально реализация конституционных положений о федеративном устройстве давала волю субъектам самим решать многие вопросы, связанные с организацией государственной власти. Затем самостоятельность субъектов была существенно ограничена путем принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>22</sup>. Исторически сло-

---

<sup>21</sup> См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. — М: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1997. — С. 39.

<sup>22</sup> См.: СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

жилось так, что в России идеи децентрализации всегда были популярны недолго, наше государство тяготеет к унификации и сильной центральной власти, устанавливающей общие правила игры. Разногласия по вопросам осуществления контроля за публичными финансами приводит к тому, что где-то создается более, где-то менее эффективная система внешнего финансового контроля, где-то она вообще не создается (особенно это касается муниципальных образований), в то время как сложно найти какую-либо специфику в процессе контроля за исполнением бюджета, которая бы оправдала отсутствие единых правил.

Выше говорилось о необходимости определения места Счетной палаты Российской Федерации в системе органов государственной власти, обсуждался вопрос о возможности предоставления данному органу статуса независимого, привлечения институтов гражданского общества для контроля за законностью и эффективностью расходования публичных средств, но глобально проблема стоит шире. Это необходимость принятия новой Конституции, которая принципиально по-иному подойдет к регулированию блока финансово-экономических отношений. Конституция, являясь политическим документом, призвана адекватно отображать экономические потребности. Неизменность Конституции не есть абсолютное благо. США не меняют свою Конституцию более двухсот лет в силу того, что их правовая система это выдерживает. Феномен «живой» Конституции рождается судебной практикой. Конституция Российской Федерации отжила свой век. Как и у большинства явлений переходного периода, ее жизнь не может быть долгой. Конституционные основы публичного аудита нуждаются в совершенствовании, расширении круга регулируемых вопросов. И если говорить о независимости Счетной палаты, то ответ на этот вопрос должен быть решен именно на конституционном уровне.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ПРОЦЕДУРЫ ОТРЕШЕНИЯ ОТ ДОЛЖНОСТИ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституция 1993 г. исходит из ведущего положения Президента РФ в системе государственных органов страны. Он «является главой государства», гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ). В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он, как глава государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях<sup>1</sup>.

Столь обширные функции порождают определенные юридические полномочия Президента РФ, которые по тем или иным причинам могут быть нарушены, за что, несомненно, Президент РФ должен нести юридическую ответственность.

Как справедливо отмечает А. А. Кондрашев, *отрешение от должности* Президента РФ является одной из мер конституционной ответственности, причем закрепленной в тексте Конституции РФ, что не характерно для большинства конституционно-правовых санкций, урегулированных в федеральных законах. «Особая специфика данной санкции заключается в пересечении и даже взаимопроникновении механизмов уголовной и конституционной ответственности»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: В 2 т.: Учебный курс. — 2-е изд., перераб. и доп. — Т. 2. — М.: Юристъ, 2006. — С. 298.

<sup>2</sup> Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: Теория и практика. — М.: Юристъ, 2006. — С. 109.

В соответствии с ч. 1 ст. 93 Конституции РФ<sup>3</sup> Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в *государственной измене или совершении иного тяжкого преступления*. Данная формулировка содержит множество неясных, с точки зрения правоприменительной практики, аспектов, препятствующих реализации такой меры конституционной ответственности Президента РФ, как отрешение от должности.

Во-первых, государственная измена (ст. 275 УК РФ<sup>4</sup>) — это преступление *особой тяжести*, предполагающее лишение свободы на срок от двенадцати до двадцати пяти лет с конфискацией имущества или без таковой. Возникает вопрос ответственности Президента за совершение преступных деяний, закрепленных в ч. 2, 3 ст. 15 УК РФ, т.е. преступлений *небольшой или средней тяжести*. Если Президент совершит, например, деяния, предусмотренные ст. 198 (уклонение от уплаты налогов), ст. 163 (вымогательство), ст. 159 УК РФ (мошенничество), то он не понесет никакой, в том числе конституционной ответственности. Как известно, подавляющее число преступлений (особенно это касается экономических преступлений, преступлений против конституционных прав человека и гражданина, экологических преступлений), предусмотренных в Особенной части УК РФ, относится к преступлениям *небольшой или средней тяжести*. Фактически это означает безответственность Президента за совершение многих уголовных преступлений, что, нарушает один из базовых конституционных принципов — принцип равенства граждан перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ)<sup>5</sup>.

Иными словами, Конституция не исключает того факта, что лицо, нарушающее уголовный закон, вправе оставаться в должности главы государства.

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. — М.: ЭЛИТ-2000, 2004.

<sup>4</sup> См.: Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, с изм. и доп. — М.: ЭЛИТ-2000, 2007.

<sup>5</sup> См.: *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: Теория и практика. — С. 111.

Во-вторых, Конституция не предусматривает ситуации, при которой действующий Президент, формально не нарушая ни одного закона, наносит серьезный ущерб государству. Поскольку основания для отрешения от должности не только являются сугубо уголовно-правовыми, но и представляют собой конкретные составы преступлений, глава государства не несет политической ответственности. «Под последней понимается несоответствие деятельности Президента мандату доверия, выражающееся в его неспособности вырабатывать и осуществлять политику, принимать и реализовывать решения с максимальной пользой для блага народа; наконец, дискредитация Президента в глазах общественности в силу тех или иных причин»<sup>6</sup>.

Получается, что в российских условиях о политической ответственности главы государства можно говорить постольку, поскольку последний может быть не переизбран на второй срок полномочий. Однако сложности могут возникнуть именно после переизбрания: при отсутствии политической ответственности Президента нет никакого другого «рычага» воздействия на него; фактически нет ничего, что могло бы понуждать его и к выполнению своих обязанностей на должном уровне, и к самоограничению<sup>7</sup>.

В Российской Федерации *процедура отрешения от должности Президента* регулируется ст. 93 Конституции РФ, Регламентами Государственной Думы РФ и Совета Федерации, Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации и имеет крайне сложную и многоуровневую структуру, которая имеет ряд негативных моментов, препятствующих ее реализации.

Государственная Дума РФ принимает постановление о выдвижении обвинений двумя третями голосов от общего числа депутатов, доводит его до сведения Верховного Суда и предлагает ему дать заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления (ст. 180 Регламента Государственной

<sup>6</sup> Колбая С. Г. Отрешение президента от должности: Мировой опыт и проблемы российского законодательства // Журнал рос. права. — 2004. — № 4.

<sup>7</sup> См.: Там же.

Думы<sup>8</sup>). В свою очередь, Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения против Президента РФ по получении из Государственной Думы постановления о выдвижении обвинения и заключения Верховного Суда (при том, что с запросом Совет Федерации обращается только в Конституционный Суд РФ). Следует отметить, что процедура выработки заключения в Верховном Суде о наличии признаков преступления, вменяемого в вину Президенту, никак не урегулирована: неясно, какая структура в рамках Верховного Суда должна рассматривать этот вопрос.

Согласно ст. 93 Конституции РФ решение об отрешении Президента от должности должно быть принято Советом Федерации не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения Государственной Думой. Возникает вопрос: исчисляется ли этот срок со дня принятия постановления Государственной Думой или со дня поступления соответствующих документов в Совет Федерации? Представляется, что в момент принятия Государственной Думой постановления о выдвижении обвинений против Президента РФ оформленного обвинения еще нет, в момент дачи заключения Верховным Судом его тоже нет. Оно поступает после вынесения заключения Конституционного Суда РФ, на основании которого Совет Федерации обязан вынести решение. Однако в ст. 168 Регламента Совета Федерации<sup>9</sup> отмечается, что Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения Президента после получения постановления Государственной Думы РФ и заключения Верховного Суда РФ<sup>10</sup>.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что в реальной действительности совокупность таких условий представляется маловероятной, что и показала попытка отрешения Б. Н. Ельцина

<sup>8</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 234.

<sup>9</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 21. — Ст. 2462.

<sup>10</sup> См.: *Колбая С. Г.* Отрешение президента от должности: Мировой опыт и проблемы российского законодательства.

от должности. «Иммунитет Президента РФ абсолютен, а значит, недемократичен, несправедлив, непропорционален»<sup>11</sup>.

Таким образом, процедура реализации такой меры конституционной ответственности Президента РФ, как отрешение от должности, требует более подробного законодательного регулирования. Следует конкретизировать основания привлечения Президента к ответственности, а именно в ч. 1 ст. 93 Конституции РФ детализировать характеристику преступных деяний, за совершение которых возможна ответственность Президента РФ; необходимо законодательно урегулировать процедуру выработки заключения в Верховном Суде о наличии признаков преступления, вменяемого в вину Президенту РФ, так как неясно, какая структура в рамках Верховного Суда должна рассматривать этот вопрос. Все это будет способствовать закреплению одного из базовых конституционных принципов — равенства граждан перед законом и судом, независимо от того, является гражданин главой государства или нет.

---

<sup>11</sup> См.: *Малько А. В.* Иммунитеты в праве: Общетеоретические проблемы // Вестн. ВУиТ. Сер. Юриспруденция. — Тольятти, 1999. — Вып. 6. — С. 23.

**Р а з д е л 3**  
**РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО**  
**САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

**М. А. И в а щ е н к о**

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ**  
**ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО**  
**САМОУПРАВЛЕНИЯ, А ТАКЖЕ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ**  
**В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**  
**(На примере законодательства Воронежской области)**

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ<sup>1</sup> в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Данный основополагающий принцип разграничения полномочий органов государственной власти (в первую очередь будем говорить об органах государственной власти субъектов Федерации, поскольку постараемся в данной работе проанализировать полномочия органов на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований) и органов местного самоуправления положен в основу определения полномочий указанных органов и в сфере земельных отношений.

Данный вопрос не является праздным и не лежит в сфере исключительно теоретического рассмотрения, поскольку Федеральным законом от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении

---

<sup>1</sup> Рос. газ. — 1993. — № 237. — 25 дек.

© Иващенко М. А., 2008

изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>2</sup> органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов наделены полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в полной мере корреспондирует Конституции РФ, а также Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.<sup>3</sup>, ратифицированной Федеральным Собранием Российской Федерации в 1998 г. (Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ)<sup>4</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. «Запрет на делегирование отдельных государственных полномочий иначе как путем принятия специального закона также выглядит вполне обоснованным. Как известно, государственная власть может и должна налагать на себя самоограничения с тем, чтобы не нарушать права и законные интересы каких-либо субъектов права, в том числе и субъектов муниципального права. Принцип детального разграничения полномочий и источников их финансирования между уровнями власти, последовательно реализуемый государством в настоящее время, требует введения таких механизмов, которые позволили бы уровням публичной власти более низкого уровня чувствовать себя, во-первых, защищенными от произвольного перекладывания на них не свойственных им задач и функций, а во-вторых, в случае передачи полномочий с одного уровня на другой должна быть

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. — 2006. — № 17 (1 ч.). — Ст. 1782.

<sup>3</sup> Там же. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.

<sup>4</sup> Там же. — 1998. — № 15. — Ст. 1695.

гарантирована передача и необходимых для их реализации материальных и финансовых ресурсов»<sup>5</sup>.

С данной позицией трудно не согласиться. Между тем вышеуказанный Федеральный закон, наделивший органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не содержит положений о передаче данным органам необходимых для осуществления переданных государственных полномочий материальных и финансовых средств.

Применяя системное толкование действующих норм иных нормативных правовых актов Российской Федерации, все-таки можно сделать вывод, что определенные финансовые средства переданы органам местного самоуправления для осуществления ими полномочий по распоряжению землей. Во-первых, согласно ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>6</sup> земельный налог относится к местным налогам. Во-вторых, ст. 11 и 12 Федерального закона от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»<sup>7</sup> предусмотрено, что часть средств, полученных от распоряжения указанными земельными участками, поступает в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Так, ст. 11 указанного Федерального закона установлено, что средства, полученные в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства) подлежат зачислению в бюджеты городских округов по нормативу 50 процентов за земельные участки, расположенные в границах городских округов, в бюджеты муниципальных районов — 50 процентов за земельные участки, расположенные в границах поселений, и по нормативу

<sup>5</sup> *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: Проблемы развития конституционно-правовой модели. Статут. 2007.

<sup>6</sup> СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

<sup>7</sup> Там же. — 2006. — № 52 (2 ч.). — Ст. 5504.

100 процентов — за земельные участки, расположенные в границах муниципальных районов по месту нахождения земельных участков на межселенной территории.

Средства, полученные в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и предназначенные для жилищного строительства, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов по нормативу 50 процентов за земельные участки, расположенные в границах поселений. Средства от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, государственная собственность на которые не разграничена, подлежат зачислению в бюджеты городских округов по нормативу 100 процентов за земельные участки, расположенные в границах городских округов, в бюджеты муниципальных районов — 50 процентов за земельные участки, расположенные в границах поселений, и 100 процентов — за земельные участки, расположенные в границах муниципальных районов по месту нахождения земельных участков на межселенной территории.

Статьей 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» установлено, что средства от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства), подлежат зачислению в бюджеты городских округов по нормативу 70 процентов за земельные участки, расположенные в границах городских округов, в бюджеты муниципальных районов — 60 процентов за земельные участки, расположенные в границах поселений, и по нормативу 70 процентов — за земельные участки, расположенные в границах муниципальных районов по месту нахождения земельных участков на межселенной территории. Средства от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и предназначенных для целей жилищного строительства, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов по нормативу 50 процентов за земельные участки, расположенные в границах поселений.

Казалось бы, есть все основания говорить о передаче финансовых средств органам местного самоуправления для совершения

переданных государственных полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Между тем, во-первых, не все средства, а лишь их часть подлежат зачислению в местные бюджеты при распоряжении вышеуказанными земельными участками. Во-вторых, нормы о передаче материальных средств для осуществления отдельных государственных полномочий по распоряжению так называемой неразграниченной землей нет. Таким образом, представляется некорректным такое наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Осуществление органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов вышеуказанных переданных полномочий в целом вопросов не вызывает, поскольку данные органы и в период существования Советского Союза, и в настоящее время распоряжались земельными участками. Имеется, правда, ряд общих проблем при распоряжении соответствующими земельными участками, с которыми приходится сталкиваться как органам местного самоуправления, так и органам государственной власти, определенных в ст. 29 Земельного кодекса Российской Федерации. Например, каким образом предоставлять гражданам в собственность земельные участки в случае, если данные граждане имеют право на бесплатное предоставление участков; каким образом должен быть соблюден принцип однократности при бесплатной приватизации земельных участков и т.п.

Большие сложности возникают при реализации положений действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации, когда на одной территории и в отношении одного и того же объекта права происходит «соприкосновение» полномочий различных уровней публичной власти — государственной и местного самоуправления. Сложность заключается не только в том, что на законодательном уровне нет точных «правил игры» в вопросах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и на уровне теории нет единства мнений. По замечанию Т. М. Бялкиной, вопрос о сущности местного самоуправления,

его роли в государственном устройстве, во взаимоотношениях с государственной властью в целом продолжает оставаться дискуссионным. До сих пор в государствоведческой науке местное самоуправление представляется либо как совершенно обособленный от государственной власти институт, либо как ее прямое продолжение на местном уровне<sup>8</sup>.

Статьей 2 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», которой определено, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации.

В целях реализации полномочий органов государственной власти субъекта Федерации в сфере распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, Воронежской областной Думой был принят Закон Воронежской области от 28 июня 2006 г. № 59-ОЗ «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в городе Воронеже»<sup>9</sup>. Данным Законом Воронежской области установлены полномочия исполнительных органов государственной власти Воронежской области по распоряжению земельными участками, находящимися в пределах территории муниципального образования городской округ город Воронеж, право государственной собственности на которые не разграничено.

---

<sup>8</sup> См.: *Бялкина Т. М.* Местное самоуправление и государственное управление // Вестник ВГУ. Серия Гуманитарные науки. — 2003. — № 1. — С. 315.

<sup>9</sup> Коммуна. — 2006. — № 100. — 30 июня.

Для осуществления указанных полномочий главное управление государственного имущества Воронежской области (далее — ГУГИ) издало приказ от 24 октября 2006 г. № 476 «Об утверждении положения о порядке приема и прохождения документов по вопросам распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в городе Воронеже»<sup>10</sup>.

Таким образом, казалось бы, правовая база достаточна. Между тем до настоящего времени у сотрудников ГУГИ — исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, возникают проблемы с реализацией указанных полномочий. Эти проблемы вызваны в первую очередь тем, что в отношении одного и того же объекта, в данном случае — земельного участка, полномочия осуществляют различные органы: территориальные органы федеральных исполнительных органов государственной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

Так, согласно п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>11</sup> к вопросам местного значения городского округа относятся утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа,

<sup>10</sup> Воронежский курьер. — 2006. — № 122—123. — 3 нояб.

<sup>11</sup> СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа.

В соответствии с п. 5 ст. 31 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>12</sup> орган местного самоуправления утверждает проект границ земельных участков, выбранных для строительства, результат выбора земельного участка оформляет актом выбора земельного участка для строительства.

Таким образом, реализуя полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны руководствоваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований, являющихся столицами субъектов Федерации. Это — с одной стороны. В свою очередь, органы местного самоуправления, осуществляя, например, земельный контроль за использованием земель городского округа, нуждаются в полной информации по распоряжению неразграниченными землями в пределах муниципального образования. Следовательно, на первый план выступают уже вопросы не разграничения полномочий, а взаимодействия между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти.

В вышеуказанном Законе Воронежской области «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в городе Воронеже», в силу требований ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности органов местного самоуправления и о том, что данные органы не входят в систему органов государственной власти, не определены полномочия органов местного самоуправления при распоряжении неразграниченной землей, хотя такие полномочия имеются. Это верно с точки зрения закона, Конституции РФ, но вызывает критику со стороны исполнительных органов государственной власти, которые считают, что механизм взаимодействия между органами местного самоуправления и исполнительными органами государственной власти должен быть определен в законе субъекта Федерации.

---

<sup>12</sup> СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

На наш взгляд, в данном случае должно быть взаимодействие между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления, но не в силу законодательного регулирования на уровне субъекта Федерации, поскольку такое регулирование повлечет за собой нарушение норм действующего законодательства (распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не относится к вопросам местного значения и не является полномочием органов государственной власти субъектов Федерации), а в соответствии с соглашениями, заключенными между указанными органами.

Иначе данный вопрос был разрешен на уровне практической реализации положений указанного выше Закона Воронежской области «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в городе Воронеже». В п. 4 разд. I Положения о порядке приема и прохождения документов по вопросам распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в городе Воронеже не только определены полномочия органа местного самоуправления городского округа город Воронеж по утверждению границ земельного участка, но и вменено данному органу в обязанность согласование такого утверждения границ с ГУГИ. Данная норма, во-первых, принята органом исполнительной власти субъекта Федерации за пределами его полномочий; во-вторых, противоречит п. 5 ст. 31 Земельного кодекса Российской Федерации, которым какое-либо согласование утверждения границ земельных участков не предусмотрено.

Таким образом, пробел в действующем законодательстве исполнительный орган государственной власти урегулировал по собственному усмотрению, что привело к противоречию федеральному законодательству.

Принимая во внимание вышеизложенное, а также то, что правовых оснований для заключения соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам переданных государственных полномочий (переданных как органам местного самоуправления, так и органам го-

сударственной власти субъектов Федерации), Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не предусматривает, представляется целесообразным дополнить указанный Федеральный закон соответствующими положениями.

**В. Г. К а р т а ш о в, И. А. С т а р о д у б ц е в а**

**РАЗРЕШЕНИЕ КОЛЛИЗИЙ  
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
КАК КОМПЛЕКСНЫЙ МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ИНСТИТУТ**

Осуществление местного самоуправления в России характеризуется наличием юридических коллизий как в его правовом регулировании, так и в деятельности органов местного самоуправления. В первом полугодии 2007 г. органами местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области приняты 1264 акта, подлежащие включению в областной регистр<sup>1</sup>, из них в 509 правовым управлением администрации Воронежской области выявлены коллизии, что составляет 40,3 %<sup>2</sup>. Такой высокий процент противоречий федеральному и региональному законодательству в правовых актах органов местного самоуправления требует, во-первых, теоретических исследований конституционно-правовых основ разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления, во-вторых, совершен-

---

<sup>1</sup> В соответствии с Постановлением администрации Воронежской области от 1 декабря 2005 г. № 1139 «Об областном регистре нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области» // Коммуна. — 2005. — 20 дек.; Молодой коммунар. — 2007. — 6 февр.

<sup>2</sup> Данные получены в правовом управлении администрации Воронежской области.

© Карташов В. Г., Стародубцева И. А., 2008

ствования законодательства, регулирующего устранение коллизий. Этим обосновывается актуальность выбранной темы.

Правовой институт — это законодательно обособленный комплекс юридических норм, обеспечивающий цельное регулирование разновидности отношений или ее стороны<sup>3</sup>. Институты классифицируются на отраслевые и межотраслевые (или смешанные), простые и сложные (или комплексные), регулятивные, охранительные и учредительные (закрепительные). Внутриотраслевой институт состоит из норм одной отрасли права, а межотраслевой — из норм двух и более отраслей. Простой институт, как правило, небольшой и не содержит в себе никаких других подразделений. Сложный или комплексный, будучи относительно крупным, имеет в своем составе более мелкие самостоятельные образования, называемые субинститутами<sup>4</sup>. Система российского права и законодательства на современном этапе характеризуется активными процессами, связанными с развитием социальных явлений, блоков общественных отношений, регулируемых разными отраслями права. Это обусловило возникновение и развитие комплексных институтов, образующихся на стыке разных отраслей права. Особенности таких комплексных институтов исследованы С. В. Полеминой и В. М. Барановым<sup>5</sup>. Они образуются из норм различных отраслей права, регулирующих один предмет, и характеризуются наличием подвижной предметно-регулятивной связи между нормами.

Разрешение коллизий в осуществлении местного самоуправления рассматривается в качестве комплексного межотраслевого института, так как комплекс правовых норм, регулирующих

<sup>3</sup> *Алексеев С. С.* Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах. — Свердловск, 1972. — Т. 1. — С. 139.

<sup>4</sup> См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2004. — С. 125.

<sup>5</sup> См.: *Полемина С. В.* Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. — 1975. — № 3. — С. 71—79; *Баранов В. М., Полемина С. В.* Система права, система законодательства и правовая система. — Нижний Новгород: Нижегородский юрид. ин-т МВД РФ, 1999. — С. 19—29.

разрешение коллизий, имеет признаки, присущие данному виду правовых институтов.

Первым признаком правового института является *однородность фактического содержания* — каждый институт посвящен регулированию строго определенной разновидности общественных отношений. Разрешение коллизий в осуществлении местного самоуправления представляет собой группу (разновидность) общественных отношений, связанных с одним объектом — юридическими коллизиями и направленными на их разрешение.

*Юридическое единство (комплексность норм)* — второй признак правового института. Нормы, образующие институт, выступают как единый комплекс, система, обеспечивают цельное регулирование определенной разновидности общественных отношений. Внутри института сочетаются различные виды юридических норм (регулятивные, охранительные, специализированные). Правовые нормы, регулирующие разрешение коллизий в осуществлении местного самоуправления, образуют комплекс, который целостно регулирует выявление и разрешение коллизий: 1) закрепляет двойной контроль за муниципальными правовыми актами (со стороны прокуратуры и высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, каждый из них может принимать свои акты реагирования при выявлении коллизий и обращаться в суд); 2) предусматривает полномочия федеральных судов по разрешению коллизий; 3) предоставляет субъектам Российской Федерации полномочие создавать конституционные (уставные) суды и наделять их правом разрешать коллизии; 4) содержит различные виды юридических норм, которые с учетом своей специфики регулируют разрешение коллизий (общие нормы закрепляют коллизионные принципы, регулятивные — деятельность уполномоченных органов по выявлению и разрешению коллизий, охранительные нормы устанавливают конституционно-правовую ответственность органов местного самоуправления, специализированные нормы — коллизионные — какой акт из противоречащих подлежит применению).

Признаком межотраслевого института является *состав института* — в него *входят нормы различных отраслей права*. Данный

признак присущ разрешению коллизий в осуществлении местного самоуправления. На регулирование данного вида общественных отношений направлены нормы следующих отраслей права: конституционного, муниципального, административного права, гражданского и арбитражного процессов.

Нормами *конституционного права* регулируются:

— принципы разрешения коллизий (в ч. 2 ст. 4, ст. 15 Конституции РФ закреплен иерархический коллизионный принцип — высшая юридическая сила Основного закона России на всей ее территории, верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации — это означает, что законы не должны противоречить Конституции России, а иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, — Конституции России и федеральным законам);

— контроль органов государственной власти за осуществлением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и за законностью муниципальных правовых актов (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ закрепляет контроль государства за реализацией органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий; данная конституционная норма конкретизируется в ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup>);

— полномочия органов государственной власти по разрешению коллизий, выявленных в ходе контрольных мероприятий (п. «е» ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; — 2004. — № 25. — Ст. 2484; — № 33. — Ст. 3368; — 2005. — № 1, ч. 1. — Ст. 9, 12, 13, 25, 37; — № 17. — Ст. 1480; — № 27. — Ст. 2708; — 2006. — № 49, ч. 1. — Ст. 5088; — № 50. — Ст. 5279; — 2007. — № 1, ч. 1. — Ст. 21; — № 10. — Ст. 1151; — № 21. — Ст. 2455; — № 25. — Ст. 2977; — № 26. — Ст. 3074. — № 30. — Ст. 3801.

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>);

— конституционное правосудие, в том числе полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Федерации по разрешению коллизий в муниципальных правовых актах.

Нормами *муниципального права* регулируются следующие вопросы разрешения коллизий:

— коллизионные принципы (ч. 4 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет иерархический коллизионный принцип — муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Федерации; в ст. 43 указанного Закона закрепляется высшая юридическая сила в системе муниципальных правовых актов Устава муниципального образования и оформленных в виде правовых актов решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан), иные муниципальные правовые акты не должны им противоречить);

— коллизионные нормы (ч. 5 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит коллизионную норму, устанавливающую, какой нормативный правовой акт необходимо применять органу местного самоуправления, если он выявил коллизию);

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; измен. — 2000. — № 31. — Ст. 3205; — 2001. — № 7. — Ст. 608; — 2002. — № 30. — Ст. 3024; — 2004. — № 25. — Ст. 2484; — № 50. — Ст. 4950; — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 17, 25; — № 30 (ч. 1). — Ст. 3104; — 2006. — № 1. — Ст. 1, 10, 13, 14; — № 50. — Ст. 5279; — 2007. — № 1, ч. 1. — Ст. 21; — № 10. — Ст. 1151; — № 13. — Ст. 1464; — № 21. — Ст. 2455; — № 26. — Ст. 3074; — № 30. — Ст. 3747, 3805.

— система (и иерархия) муниципальных правовых актов (она регулируется ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и включает в себя: 1) устав муниципального образования; 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования; Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования; иные муниципальные правовые акты не должны им противоречить);

— полномочия органов государственной власти по разрешению коллизий (ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность отмены или приостановления действия правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации или субъекта Федерации в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Федерации).

*Административное право* детализирует регулирование деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю за органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных законами, иные формы взаимодействия, направленные на предотвращение коллизий в деятельности местного самоуправления. Например, в Воронежской области Указом губернатора утвержден регламент взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской

области<sup>8</sup>, администрацией Воронежской области принята программа проведения административной реформы в Воронежской области<sup>9</sup>, одной из целей которой является повышение эффективности взаимодействия между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, государственными органами исполнительной власти Воронежской области, органами местного самоуправления. Постановление администрации Воронежской области от 1 декабря 2005 г. № 1139 «Об областном регистре нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области» регулирует механизм контроля администрации Воронежской области за соответствием муниципальных правовых актов законодательству. В постановлениях администрации Воронежской области закрепляется взаимодействие подразделений администрации области, органов местного самоуправления, органов надзора и контроля, объединений работодателей, профессиональных союзов по вопросам охраны и условий труда<sup>10</sup>, взаимодействие Управления по формированию перспективных экономических образований Воронежской области в рамках своей компетенции с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями<sup>11</sup>, взаимодействие

---

<sup>8</sup> Указ губернатора Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 22 «Об утверждении регламента взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>9</sup> Постановление администрации Воронежской области от 6 июля 2006 г. № 537 «О программе проведения и проектах по реализации административной реформы в Воронежской области в 2006—2008 годах» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>10</sup> Постановление администрации Воронежской области от 10 августа 2006 г. № 653 «Об утверждении Положения о главном управлении занятости населения и социально-трудовых отношений Воронежской области» // Молодой коммунар. — 2006. — 15 авг.

<sup>11</sup> Постановление администрации Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 231 «Об утверждении Положения об управлении по формированию перспективных экономических образований Воронежской области» // Коммуна. — 2006. — 6 апр.

Главного управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области с органами исполнительной власти Воронежской области, Воронежским управлением Федеральной антимонопольной службы, органами местного самоуправления<sup>12</sup>, взаимодействие администрации Воронежской области и органов местного самоуправления при проведении правовой экспертизы и внесении нормативных правовых актов органов местного самоуправления в регистр муниципальных правовых актов<sup>13</sup>.

Нормы *гражданского процесса* регулируют деятельность федеральных судов общей юрисдикции по разрешению коллизий между федеральными законами и актами ниже уровня федерального закона путем признания нормативных актов недействующими. Они рассматривают дела в сфере абстрактного нормоконтроля (в том числе и о признании недействующими муниципальных правовых актов), руководствуясь Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации<sup>14</sup> (глава 24 — производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части). В соответствии со ст. 245 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суды общей юрисдикции рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов.

<sup>12</sup> Постановление администрации Воронежской области от 21 сентября 2005 г. № 939 «Об утверждении Положения о Главном управлении по государственному регулированию тарифов Воронежской области» // Коммуна. — 2005. — 6 окт.; с измен. — 2006. — 21 февр., 13 апр., 13 июля, 26 окт.

<sup>13</sup> Постановление администрации Воронежской области от 1 декабря 2005 г. № 1139 «Об областном регистре нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области» // Коммуна. — 2005. — 20 дек.

<sup>14</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532; с измен. — 2003. — № 27, ч. 1. — Ст. 2700; — 2004. — № 24. — Ст. 2335, — № 31. — Ст. 3230, — № 45. — Ст. 4377; — 2005. — № 1, ч. 1. — Ст. 20, — № 30, ч. 1. — Ст. 3104; — 2006. — № 1. — Ст. 8, — № 50. — Ст. 5303.

*Арбитражно-процессуальное законодательство* регулирует разрешение коллизий между нормативными актами арбитражными судами. В соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации<sup>15</sup> к подведомственности арбитражных судов отнесено рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 1 ст. 29).

*Признаком* комплексного института является *выделение в его структуре субинститутов* — более мелких самостоятельных образований. В составе института разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления выделяются три субинститута: судебное разрешение коллизий, государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления.

*Судебное разрешение коллизий* — первый субинститут комплексного межотраслевого института разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления. Он включает в себя правовые нормы, регулирующие разрешение коллизий органами судебной власти: федеральными судами общей юрисдикции, арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов Федерации. Недостатками данного субинститута являются: а) регулирование полномочий федеральных судов общей юрисдикции Гражданском процессуальным кодексом Российской Федерации, а не федеральным конституционным законом, как предусмотрено Конституцией РФ; б) отсутствие четкого разграничения компетенции в сфере абстрактного нормоконтроля между федеральными судами общей юрисдикции и конституционными (уставными) судами.

---

<sup>15</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012; с измен. — 2004. — № 45. — Ст. 4377; — 2005. — № 14. — Ст. 1210; — 2006. — № 1. — Ст. 8.

Ученые отмечают несогласованность федерального и регионального законодательства, регулирующего осуществление нормоконтроля, и участия в нем конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Они оказываются в сложной ситуации, когда проверяемые ими нормативные акты соответствуют Основному закону субъекта Федерации, но нарушают Конституцию России и федеральные законы. По мнению М. А. Митюкова<sup>16</sup>, концептуальный подход к решению коллизионных вопросов между федеральным законодательством и нормативными актами субъектов Российской Федерации определен ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»<sup>17</sup>. Согласно этой норме, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а также должностного лица Конституции России, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, закону субъекта Федерации, суд принимает решение согласно правовым положениям, имеющим наибольшую юридическую силу. Выходом в данной ситуации является закрепление в конституции (уставе) субъекта Федерации положения о том, что органы государственной власти субъекта Федерации не вправе вмешиваться в исключительную компетенцию Российской Федерации и принимать нормативные акты по вопросам совместного ведения, противоречащие федеральным законам. Тогда органы конституционной юстиции со ссылкой на данные нормы признают акты субъектов Федерации не соответствующими конституции (уставу). Дискуссионным является вопрос и о том, должны ли конституционные (уставные) суды в своей деятельности руковод-

<sup>16</sup> См.: Митюков М. А. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации: Общая характеристика и статистический анализ // Журн. рос. права. — 2001. — № 6. — С. 23.

<sup>17</sup> Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1; с измен. — 2001. — № 51. — Ст. 4825; — 2003. — № 27, ч. 1. — Ст. 2698; — 2005. — № 15. — Ст. 1274.

ствоваться Конституцией России и обеспечивать ее верховенство на своей территории<sup>18</sup>, так как возникают ситуации, когда проверяемые нормативные акты субъектов Федерации соответствуют конституциям (уставам) субъектов, но нарушают Конституцию России и федеральные законы.

*Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления* — второй субинститут комплексного межотраслевого института разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления. Статья 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирует контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы.

Возможность осуществления административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления предусмотрена ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления<sup>19</sup>, в соответствии с которой «любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом. Указанный контроль, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных прин-

---

<sup>18</sup> См.: *Мамаев Р. Б.* Становление органов конституционного правосудия в республиках Северного Кавказа // Журн. рос. права. — 2002. — № 2. — С. 57—64; *Митюков М.* Через призму федерального законодательства // Рос. юстиция. — 2000. — № 9. — С. 38—45; *Овсепян Ж. И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990—2000 гг.). — М.: ИКЦ «МарТ», 2001. — С. 86—101.

<sup>19</sup> Европейская хартия местного самоуправления: Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.

ципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать».

Конституция РФ и федеральные законы в данной сфере полностью соответствуют Европейской хартии местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что контрольные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускаются только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации (ст. 6).

Федеральное законодательство предусматривает два вида контроля органов исполнительной власти субъекта Федерации за деятельностью органов местного самоуправления: 1) за осуществлением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий; 2) за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых по вопросам местного значения.

Первый вид контроля предусмотрен ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, в соответствии с которой осуществляется контроль государства за реализацией органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Данная конституционная норма отражена в ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Конкретные формы контроля устанавливаются соответствующими законами субъектов Федерации. Исследование законов субъектов Федерации показало, что правовое регулирование наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и контроля за

их осуществлением происходит в двух формах: 1) принятие отдельных законов при наделении органов местного самоуправления каждым государственным полномочием (Хабаровский край, Белгородская, Воронежская, Ленинградская области); 2) регулирование передачи государственных полномочий в одном законе, в который вносятся дополнения при наделении органов местного самоуправления каждым последующим полномочием (Архангельская область).

В указанных законах субъектов Федерации закрепляются виды контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления. Например, в Законе Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»<sup>20</sup> указывается, что органы государственной власти Воронежской области осуществляют контроль в следующих формах: 1) проведение проверок деятельности органов местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий; 2) истребование и получение необходимой информации и документов, связанных с осуществлением государственных полномочий, в том числе правовых актов органов местного самоуправления, принимаемых по вопросам осуществления государственных полномочий; 3) заслушивание отчетов органов местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий; 4) осуществление иных контрольных полномочий в соответствии с законодательством.

Аналогичные формы контроля предусмотрены Законом Белгородской области «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по организации предоставления и предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям

---

<sup>20</sup> Закон Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Коммуна. — 8 апр.

граждан»<sup>21</sup>, Законом Хабаровского края «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан»<sup>22</sup>, Законом Ленинградской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений»<sup>23</sup>. Однако в указанных законах имеются и свои особенности. Так, в Законе Хабаровского края содержится срок получения информации, материалов и документов от органов местного самоуправления — до 7 календарных дней, а при чрезвычайных обстоятельствах — незамедлительно (в течение одного рабочего дня), Закон Ленинградской области предусматривает осуществление контроля путем рассмотрения жалоб и обращений граждан и организаций.

Наиболее детально из исследованных законов регулирует контроль органов государственной власти субъекта Федерации за осуществлением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий Закон Архангельской области «О порядке наделения органов местного самоуправления в Архангельской области отдельными государственными полномочиями

---

<sup>21</sup> Закон Белгородской области от 10 мая 2006 г. № 40-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по организации предоставления и предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан» // СПС «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

<sup>22</sup> Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 246-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан» // СПС «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

<sup>23</sup> Закон Ленинградской области от 13 октября 2006 г. № 116-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений» // СПС «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

Архангельской области»<sup>24</sup> (ст. 8). В нем предусматривается обязанность органов местного самоуправления оказывать содействие органам исполнительной власти Архангельской области и их должностным лицам в осуществлении контроля, устанавливаются формы актов, которыми оформляются результаты проверки.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 48 предусматривает возможность отмены или приостановления действия правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации или субъекта Федерации в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Федерации. Законом Архангельской области «О порядке наделения органов местного самоуправления в Архангельской области отдельными государственными полномочиями Архангельской области» предусмотрено право органа исполнительной власти Архангельской области давать предписания по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с осуществлением ими отдельных государственных полномочий.

Государственный контроль уполномоченных органов в Конституции России и федеральных законах прямо предусматрива-

---

<sup>24</sup> Закон Архангельской области от 20 сентября 2005 г. № 845-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления в Архангельской области отдельными государственными полномочиями Архангельской области» // СПС «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

ется только за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Каких-либо иных контрольных полномочий органов государственной власти субъекта Федерации за органами местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает, но контрольные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускаются только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации (ст. 6 указанного Федерального закона).

Анализ действующего законодательства позволяет выделить второй вид контроля органов государственной власти за деятельностью местного самоуправления. Это полномочие органов исполнительной власти субъекта Федерации, которое можно назвать контролем за законностью нормативных актов органов местного самоуправления, принятых по вопросам местного значения. С. А. Коршунов использует термин «косвенный контроль» для характеристики контроля органов государственной власти за деятельностью местного самоуправления. По его мнению, «прямой контроль означает действия контролера, в которых проявляется властное обеспечение должного поведения контролируемых субъектов, то есть контролирующий субъект в рамках своей компетенции принимает решение (правовой акт управления), юридически обязательное для контролируемых субъектов. Допускается возможность принуждения к должному поведению. Такой контроль в отношении органов местного самоуправления допустим лишь в части переданных государственных полномочий. Косвенный контроль характеризуется отсутствием прямых указаний на то, что поступающая контролирующему субъекту информация является контрольной и предназначена для контроля, осуществляемого этим субъектом. Для осуществления косвенного контроля органы государственной власти создают условия, мотивирующие органы местного самоуправления на

предоставление информации. То есть действия контролирующего субъекта и поступление контрольной информации имеют более сложную опосредованную связь. Здесь можно говорить не столько о конкретном правовом регулировании, сколько о более общем правовом воздействии на прямо неподчиненный субъект»<sup>25</sup>.

Полномочиями по принятию мер, направленных на устранение коллизий между правовыми актами органов местного самоуправления и федеральным законодательством, актами субъекта Федерации, предоставлены высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации). В соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации вправе:

1) предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Федерации;

2) обратиться в суд с заявлением о признании недействующими правовых актов органа местного самоуправления, выборного или иного должностного лица местного самоуправления.

Для реализации указанных полномочий высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Федерации необходимо обладать информацией о принятых органами местного самоуправления правовых актах. Для этого надо осуществлять проверку принятых правовых актов органов местного самоуправления. Проверка — это одна из форм контроля. Следо-

---

<sup>25</sup> Коршунов С. А. Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журн. рос. права. — 2006. — № 9. — С. 25—29.

вательно, полномочия по принятию мер, направленных на устранение коллизий между правовыми актами органов местного самоуправления и федеральным законодательством, актами субъекта Федерации, могут быть реализованы высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации только после проведения контроля в форме проверки правовых актов органов местного самоуправления. Возможность осуществления контроля должна быть установлена законом субъекта Федерации, поскольку в ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что контрольные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускаются только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации.

Контроль органов исполнительной власти субъекта Федерации за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления представляет собой вид косвенного государственного контроля, выражающийся в проверке высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации правовых актов органов местного самоуправления, принятых по вопросам местного значения, на их соответствие Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Федерации.

Субъекты Федерации самостоятельно регулируют взаимодействие органов местного самоуправления и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, позволяющее последнему получать информацию о принятых муниципальных правовых актах, принимать меры по их приведению в соответствие с федеральным и региональным законодательством.

Действующими в Воронежской области нормативными правовыми актами установлен механизм контроля администрации Воронежской области за законностью правовых актов органов местного самоуправления. В соответствии с требованием ст. 6

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контрольные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускаются ч. 3 ст. 59 Устава Воронежской области от 7 июня 2006 г. В ней предусмотрено, что органы государственной власти Воронежской области в рамках своих полномочий осуществляют контроль соответствия деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления законодательству. Детализируется данная норма в Постановлении администрации Воронежской области от 1 декабря 2005 г. № 1139 «Об областном регистре нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области», которым утверждается Положение об областном регистре нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области. Данным постановлением с 1 января 2006 г. на правовое управление администрации Воронежской области возлагается осуществление контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований области.

Таким образом, контроль органов исполнительной власти субъекта Федерации за деятельностью органов местного самоуправления является субинститутом комплексного межотраслевого института разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления. Это один из видов государственного контроля, представляющий собой проверку высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации осуществления органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и проверку законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых по вопросам местного значения. Данный государственный контроль относится к внешнему контролю, так как осуществляется в отношении объектов, непосредственно не подчиненных контролирующему органу.

*Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления — третий субинститут комплексного межотрасле-*

вого института разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления. Он включает нормы, регулирующие ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц за принятие муниципальных правовых актов, противоречащих актам, имеющим более высокую юридическую силу, если данный факт установлен судом и имеет место неисполнение решения суда. Полномочия по привлечению органов местного самоуправления к конституционно-правовой ответственности предоставлены органам государственной власти субъекта Федерации. Конституционная ответственность органов местного самоуправления не направлена непосредственно на разрешение коллизий, однако она влияет на предотвращение и устранение коллизий по следующим направлениям: во-первых, ее закрепление способствует предотвращению коллизий, выполняет превентивную функцию; во-вторых, угроза ее применения влияет на своевременное и полное исполнение органами местного самоуправления решений судов, установивших коллизии; в-третьих, конституционная ответственность органов местного самоуправления является логическим завершением механизма разрешения коллизий в качестве санкции за нарушение законодательства. Поэтому она рассматривается как субинститут комплексного межотраслевого института разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления.

Полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации по выявлению и разрешению коллизий дополняются возможностью применения санкций за неисполнение решения суда о признании муниципального правового акта или его части недействующим, предусмотренных ст. 73 и 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Представительный орган муниципального образования может быть распущен законом субъекта Федерации при наличии следующих условий: а) судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального

образования; б) представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Федерации о его роспуске. Закон субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд рассматривает жалобу и принимает решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового

акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок издания правового акта об отрешении от должности не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда. Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд рассматривает жалобу и принимает решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи. Указанные санкции являются ответственностью представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством.

В теории права общепринятой является классификация норм в соответствии с функциями и специализацией. Она состоит в делении юридических норм на регулятивные (правоустановительные), охранительные и специализированные<sup>26</sup>.

Комплексный межотраслевой институт разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления включает следующие виды правовых норм:

1) по функциям и специализации:

— регулятивные (регулирующие деятельность уполномоченных органов по выявлению и разрешению коллизий);

---

<sup>26</sup> См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. — Свердловск, 1972. — Т. 1. — С. 234—235.

— охранительные (устанавливающие конституционно-правовую ответственность органов местного самоуправления за принятие мер по устранению коллизий в муниципальных правовых актах);

— специализированные: общие нормы (коллизионные принципы) и коллизионные нормы.

2) по отраслевой принадлежности: нормы конституционного, муниципального, административного права, гражданского и арбитражного процесса.

Таким образом, *комплексный межотраслевой институт разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления* — это совокупность отраслевых норм (конституционных, муниципальных, административных, гражданско-процессуальных и арбитражно-процессуальных), регулирующих принципы разрешения коллизий, коллизионные нормы, деятельность уполномоченных органов по выявлению и разрешению коллизий. Предметом регулирования данного правового института являются общественные отношения, возникающие при разрешении коллизий в осуществлении местного самоуправления. Институт разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления обладает признаками, присущими комплексным межотраслевым институтам.

Для совершенствования комплексного межотраслевого института разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления (а именно судебного разрешения коллизий в муниципальных правовых актах) предлагается:

1. Принять Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (по аналогии с Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации»), в котором для совершенствования разрешения коллизий закрепить следующие положения:

а) установить полномочия федеральных судов общей юрисдикции по признанию недействующими нормативных правовых актов уровня ниже федерального закона;

б) разграничить полномочия федеральных судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в сфере абстрактного нормоконтроля.

2. Принять Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», в котором закрепить основные полномочия конституционных (уставных) судов, перечень которых не должен быть исчерпывающим, поскольку это суды субъектов Федерации.

Реализация указанных предложений позволит повысить эффективность судебного нормоконтроля и разрешения коллизий в осуществлении местного самоуправления.

**Ю. С. К о р о л ё в**

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ —  
ЭЛЕМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Гражданское общество — это система общественных отношений (семейных, культурных, религиозных, политических, экономических, производственных и др.), которые устанавливаются и развиваются в самом обществе на основе инициативы и социальной активности его граждан и общественных организаций без законодательно обоснованного вмешательства государства в процесс самоорганизации и деятельности общественных структур.

Гражданское общество заинтересовано в покровительстве и защите государства, но лишь в той мере, в какой будет неукоснительно выполняться требование невмешательства государства в независимое функционирование гражданского общества<sup>1</sup>.

Местное самоуправление является связующим звеном между гражданским обществом и государством, поэтому вопросы его правового регулирования в современной России с каждым го-

<sup>1</sup> См.: Гершунский Б. С. Гражданское общество в России: Проблемы становления и развития: Пособие для самообразования. — М.: Педагогическое общество России, 2001. — С. 19.

дом привлекают все больший интерес. В соответствии со ст. 3 Европейской хартии<sup>2</sup> местное самоуправление есть право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Оно основано на ограничении сферы влияния государственной власти путем передачи органам самоуправления круга вопросов, которые могут быть решены на уровне, наиболее близком к гражданину по месту его проживания. Политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, в которых общество и составляющие его группы не в состоянии удовлетворить какие-либо коллективные потребности. Исходя из этого, местное самоуправление противопоставляет отношениям отдельной личности и государственной политической власти инициативность, независимость и относительную самостоятельность в решении вопросов на местном уровне. Это противопоставление составляет баланс власти в демократическом обществе, задает в правовом пространстве государства меру свободы. В таком обществе все без исключения сферы общественной жизни строятся на началах активного участия граждан данной страны в принятии решений, определяющих наиболее существенные преобразования в экономике, политике, культуре, образовании, здравоохранении и других отраслях, от которых в наибольшей степени зависит благосостояние каждого человека, путь развития общества в целом.

Местное самоуправление — это способ формирования публичной власти, один из ее важнейших элементов и одновременно форма участия граждан в управлении государством. Если на более высоких уровнях публичной власти участие граждан ограничивается участием в выборах своих представителей, то на этом уровне, в силу его приближенности к населению, граждане имеют возможность непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) занимает низовое, т.е. наиболее близкое к населению место в си-

---

<sup>2</sup> См.: Европейская хартия местного самоуправления: Принята Советом Европы 15.10.1985 г. // СЗ РФ. — 1998. — № 15. — Ст. 1695.

стеме местного самоуправления. Существующее федеральное законодательство о ТОС, а также нормативные правовые акты муниципального образования определяют роль территориального общественного самоуправления как одну из форм и неотъемлемую часть местного самоуправления, которое призвано обеспечить развитие инициативы и расширение возможностей самостоятельного решения населением вопросов, имеющих местное значение, укрепление гарантий реализации прав и свобод граждан<sup>3</sup>.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 в ст. 27 закрепляет довольно четкое определение территориального общественного самоуправления: «самоорганизация граждан по месту их жительства, на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения».

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов ТОС<sup>4</sup>.

Исходя из этого, возникает спорный вопрос. Не ясно, с какого момента образуется территориальное общественное самоуправление: с момента самоорганизации граждан, проведения собраний и (или) конференций или с момента создания органов ТОС. Согласно п. 5 ст. 27 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 г. ТОС считается учрежденным с момента регистрации его устава уполномоченным на то органом местного самоуправления. Но если органы ТОС не будут созданы и должным образом зарегистрированы, а граждане, проживающие на определенной территории, будут собираться и решать вопросы, затрагивающие их интересы с учетом исторических и иных местных традиций, будет ли это считаться территориальным общественным самоуправлением? В этом случае в Федеральном за-

<sup>3</sup> См.: Комментарии к Конституции Российской Федерации. — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 15.

<sup>4</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

коне «Об общих принципах организации местного самоуправления...» существует путаница в понятийном аппарате ТОС. Устав должен иметь орган территориального общественного самоуправления, а не само общественное самоуправление<sup>5</sup>. Территориальное общественное самоуправление может существовать и без учреждения и регистрации органов, если так решат жители определенной территории.

Создание органов ТОС является самореализацией права граждан на осуществление местного самоуправления, гарантированного Конституцией РФ. Органы ТОС представляют местную власть перед населением, а также интересы жителей своей территории перед органами местного самоуправления.

Высшим руководящим органом ТОС является собрание (сход) или конференция граждан. Для организации и непосредственного осуществления принятых на себя функций собрание (сход) или конференция избирает подотчетные им органы ТОС — комитет (совет) и контрольную (ревизионную) комиссию. При небольшом числе жителей могут быть выбраны староста и контролер (контролеры).

Вторым спорным моментом является вопрос о регистрации органов территориального общественного самоуправления. Они должны быть зарегистрированы органом местного самоуправления, но что делать с теми органами ТОС, которые были зарегистрированы до вступления в силу Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления...»? В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации...» не существовало прямого указания на орган, уполномоченный регистрировать территориальное общественное самоуправление, но так как в соответствии с уставом ТОС могло являться юридическим лицом, регистрация проводилась в соответствии с законодательством о регистрации юридических лиц. Со вступлением нового Федерального закона № 131 эта проблема не исчезла, потому что органы местного самоуправления не имеют права регистрировать юридические лица.

---

<sup>5</sup> См.: *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы. — М.: Формула права, 2005. — 336 с.

Третьим спорным вопросом является закрепление в п. 7 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...» исключительных полномочий собраний и конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление. Поскольку ТОС — это добровольная самоорганизация граждан, то и круг вопросов, которые они берут для своего решения, должны определять самостоятельно<sup>6</sup>.

Специфика ТОС заключается в том, что оно есть форма участия населения в местном самоуправлении на данной территории. Органы местного самоуправления и государственной власти не могут препятствовать осуществлению населением данной деятельности, если она не противоречит требованиям действующего законодательства. Защита прав и интересов жителей в осуществлении ими ТОС обеспечивается законодательством Российской Федерации.

О приоритете развития ТОС как коллективного субъекта социального действия говорит и то, что именно территория фокусирует неотъемлемые составные жизни каждого человека, объединяющие его с другими людьми<sup>7</sup>.

Органы ТОС оказывают существенную помощь органам местного самоуправления, в первую очередь администрациям районов и микрорайонов в решении вопросов местного значения. Через органы ТОС, как наиболее приближенные к жителям и информированные обо всех событиях, происходящих внутри городских территорий, на улицах, во дворах, можно получать достоверные сведения о настроениях людей, их мнении по вопросам проводимой городскими властями политики. Важным фактором является их осведомленность о противоправных действиях на территориях ТОС и стремление к обеспечению безопасности проживания и поддержания правопорядка<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> См.: Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4. — С. 37–40.

<sup>7</sup> См.: Там же. — С. 27–29.

<sup>8</sup> См.: Кокарев И. Е. Соседские сообщества: Путь к будущему России. — М.: Прометей, 2001. — С. 23.

Развитие местного самоуправления возможно только с опорой на население, при его активном участии во всех городских делах. ТОС важно здесь как школа демократии, инструмент построения гражданского общества, воспитания у населения активной жизненной позиции.

Система ТОС и формы его осуществления в Российской Федерации самые различные, они зависят от местных условий, исторических традиций и закрепляются региональным законодательством. Законодательство по ТОС и отношение властей к этому виду самоуправления в субъектах Федерации разное. В результате в одних регионах ТОС получило широкое развитие, а в других находится в стадии становления. В тех городах, где оно является важным элементом взаимоотношений населения с властью, органы ТОС работают очень эффективно. В других городах ситуация совершенно противоположная. Органы ТОС выполняют не свойственные им функции, они превращены в какие-то избирательные штабы, реализующие программы местной администрации и решающие вопросы, важность которых население абсолютно не разделяет. Например, в городском округе город Воронеж на данный момент существует всего девять комитетов ТОС. Округ поделен на шесть районов. В Железнодорожном районе городского округа их вообще нет. Эти цифры говорят о неудовлетворительной работе органов местного самоуправления и населения в этом направлении.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что на данном этапе развития местного самоуправления ТОС как форма народовластия имеет перспективы дальнейшего укрепления. Это реальный фундамент для построения гражданского общества, так как эта форма местного самоуправления не ограничивает население в решении вопросов местного значения, а предполагает максимальную свободу инициативы, не противоречащей законодательству.

Таким образом, во-первых, в ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...» от 6 октября 2003 г. следует уточнить, с какого момента ТОС начинает свое существование: с момента самоорганизации населения для решения вопросов местного значения либо с момента

создания органов ТОС, так как регистрируется территориальное общественное самоуправление в лице своих органов, которые имеют устав и на его основании могут являться юридическим лицом.

Во-вторых, необходимо определить орган, уполномоченный регистрировать ТОС. Возможно разделение регистрирующих органов на тех, кто будет регистрировать ТОС в качестве юридического лица, и на тех, кто будет регистрировать ТОС, если тот, в свою очередь, не будет являться юридическим лицом. В любом случае это необходимо закрепить законодательно.

В-третьих, нужно исключить п. 7 из ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...» от 6 октября 2003 г. № 131 либо дать ему рекомендательный характер.

**Д. А. П о п о в**

### **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО ПРАВА**

Термин «муниципальное образование» употребляется в отечественном законодательстве сравнительно недавно, и его появление связано с учреждением в Российской Федерации отличной от государственной формы публичной власти — местного самоуправления. Основной Закон определяет административно-территориальное устройство государства, признает и гарантирует в Российской Федерации местное самоуправление, но дефиниции «муниципальное образование» не содержит. В законодательстве и судебной практике выражение «местное самоуправление» употребляется значительно чаще и отождествляется с деятельностью органов местного самоуправления как субъектов публичного права.

Природа происхождения местного самоуправления двойственна и сочетает в себе публично-властные и общественно-хозяй-

ственные начала. Термин «муниципальное образование» федеральным законодателем использован впервые при нормативном регулировании правоотношений в частном праве. В соответствии с Гражданским кодексом РФ муниципальные образования выступают в отношениях с иными субъектами гражданского права *на равных началах*, и от их имени могут выступать органы местного самоуправления, юридические лица и граждане. Причем участие юридических лиц и граждан допускается только по специальному поручению муниципальных образований<sup>1</sup>.

Понятие «муниципальное образование» было сформулировано позднее и представляло собой «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»<sup>2</sup>. Согласно новому Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон 2003 г.) под муниципальным образованием понимается «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения»<sup>3</sup>. Перечисляя в дефиниции лишь предусмотренные Законом 2003 г. типы муниципальных образований, понятие каждого типа муниципалитета регламентируется более подробно и характеризуется как населенный пункт или межселенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление *в целях решения вопросов местного значения*. Исполнять отдельные государственные полномочия вправе только органы местного самоуправления муниципальных образований со статусом «город-

---

<sup>1</sup> См. ст. 124 и 125 Гражданского кодекса Российской Федерации // Рос. газ. — 1994. — № 238/239. — 8 дек.

<sup>2</sup> См. ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

<sup>3</sup> См. ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

ского округа» или «муниципального района». Новое понятие «муниципальное образование» более лаконично по объему нормативного регулирования и смысловому содержанию: муниципальная собственность и местный бюджет теперь не составляющие понятия, целью осуществляемого в муниципальных образованиях местного самоуправления является исключительно решение вопросов местного значения<sup>4</sup>, исполнять государственные полномочия вправе лишь органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Различные по своему содержанию определения «муниципального образования» имеют общий недостаток: в обоих законах не определены пределы самостоятельности муниципалитетов как субъектов частного права. В Законах 1995 и 2003 гг. не конкретизирован порядок участия юридических лиц и граждан от имени и по поручению муниципалитетов<sup>5</sup>.

Нормативное регулирование компетенции муниципальных образований в частном праве осуществляется, как правило, «через» органы местного самоуправления и носит фрагментарный характер. Согласно Закону 2003 г. органы территориального общественного самоуправления вправе заниматься хозяйственной деятельностью, но целью такой деятельности может быть только удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан соответствующей территории: содержание жилищного фонда, благоустройство и т.д. Таким образом, компетенция органов территориального общественного самоуправления в частном праве сводится к выполнению функций, свойственных органам управления многоквартирных домов<sup>6</sup>. Органы территориального общественного самоуправления как юридические лица долж-

---

<sup>4</sup> В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельны и в пределах собственных полномочий; согласно ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления органы местной власти обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы *по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.*

<sup>5</sup> См. п. 3 ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации.

<sup>6</sup> См. раздел VIII Жилищного кодекса Российской Федерации.

ны обладать большей самостоятельностью, их хозяйственная деятельность не должна сводиться к дублированию функций управляющих компаний, жилищных кооперативов или товариществ собственников жилья.

Результат сравнительно-сопоставительного анализа федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 гг. доказывает, что муниципальные образования как субъекты публичного и частного права имеют различный правовой статус. Если в Законе 1995 г. содержится дефиниция «предметы ведения местного самоуправления», то в Законе 2003 г. термин «вопросы местного значения» употребляется вкуче с понятием «муниципальные образования». Предыдущий Закон относил «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований» к вопросам местного значения, что гарантировало наличие в компетенции муниципалитетов частноправовой составляющей и предоставляло им определенную свободу действий для экономического развития территорий. Закон 2003 г. решение данного вопроса к компетенции муниципальных образований не относит<sup>7</sup>. Характеризуя муниципальные образования территориями, где местное самоуправление осуществляется исключительно в целях решения вопросов местного значения, федеральным законодателем они рассматриваются преимущественно как субъекты права публичного.

Использование в ст. 124 Гражданского кодекса выражения «на равных началах» не гарантирует муниципальным образованиям равных прав по сравнению с иными участниками гражданско-правовых отношений. Правоспособность муниципальных образований в гражданском праве регламентируется «через» компетенцию органов местной власти с применением метода дозволения и вводом дополнительных ограничений. В результате муниципальные образования в частном праве не равны по от-

---

<sup>7</sup> См. ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 14—16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ношению к иным юридическим лицам, границы самостоятельности муниципалитетов в частном праве зависят от пределов самостоятельности органов местного самоуправления в праве публичном<sup>8</sup>.

Хотя по общему правилу органы местного самоуправления не могут выступать участниками хозяйственных обществ, в случаях, предусмотренных законом, такое участие допускается<sup>9</sup>. Ранее органам местного самоуправления такое право предоставлялось без ограничений<sup>10</sup>. Теперь правомерность учреждения органами местной власти хозяйственных обществ и участие муниципальной собственности в гражданско-правовом обороте зависят от того, будет ли являться предмет уставной деятельности коммерческой организации вопросом местного значения соответствующего муниципального образования. Право муниципальных образований иметь тот или иной вид имущества в собственности тоже зависит от его целевого назначения. Виды имущества, которые не предназначены для осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, согласно Закону 2003 г. подлежат отчуждению или репрофилированию<sup>11</sup>. Разрешительный способ правового регулирования не применяется в гражданском праве, его использование сужает границы самостоятельности муниципальных образований в частном праве и противоречит Гражданскому кодексу РФ<sup>12</sup>. Регламентация вопросов участия муниципальных образований в учреждении хозяйственных обществ, их право иметь в собственности имущество должны основываться на общедо-

<sup>8</sup> См. п. 2 ст. 125 Гражданского кодекса РФ.

<sup>9</sup> См. п. 4 ст. 69 Гражданского кодекса РФ.

<sup>10</sup> См. ст. 30 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>11</sup> См. ст. 50 и 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>12</sup> Согласно ст. 212 Гражданского кодекса РФ законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности.

зволительном способе правового регулирования, из которого путем запрета делаются исключения.

Зависимость границ правоспособности муниципальных образований в частном праве от пределов самостоятельности органов местной власти в праве публичном подтверждается практикой Конституционного Суда РФ<sup>13</sup>. Решение публичных дел способствует повышению качества жизни россиян, но экономическая деятельность муниципальных образований не должна быть средством, обеспечивающим только исполнение властных полномочий. Согласно Положению 1864 г. заведывание местными хозяйственными пользами и нуждами — цель образования губернских и уездных земских учреждений<sup>14</sup>. Таким образом, наделение земств Российской империи властными полномочиями обуславливалось потребностью инициировать процесс самостоятельного экономического развития территорий государства с участием местных сообществ.

Закон 2003 г. не допускает и не стимулирует проявление муниципальными образованиями как субъектами частного права подобной инициативы. В соответствии со ст. 60—61 Закона 2003 г. в случае превышения уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования в два и более раза, чем в среднем по региону, на основании закона субъекта Российской Федерации субвенции из местного бюджета могут быть перечислены в региональный фонд поддержки соответствующих муниципальных образований. Такой способ выравнивания бюджетной обеспеченности диаметрально противоположен смыслу ст. 36 Закона 1995 г. и лишает муниципальные образования стимула самостоятельно развивать свою территорию. Поэтому представ-

---

<sup>13</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1999. — № 1.

<sup>14</sup> См. ст. 1 Положения «О губернских и уездных земских учреждениях», утвержденного Александром II 11 января 1864 г. // *Дмитриев С. С.* Хрестоматия по истории СССР. — М., 1948. — Т. III. — С. 156—158.

ляется целесообразным процедуру выравнивания бюджетной обеспеченности дополнить вводом запрета на изъятие неналоговых доходов муниципальных бюджетов.

Экономическое развитие муниципальных образований, расширение налогооблагаемой базы собственных территорий путем проявления населением инициативы даже в случае волеизъявления локального сообщества не гарантирует городскому поселению преобразования в городской округ и дальнейший экономический рост муниципалитета<sup>15</sup>. Условие об обязательном согласии остальной части жителей муниципального района на выход городского поселения из его состава преломляет понятие самостоятельности муниципальных образований как субъектов гражданского права. Обязывание получать такое согласие необходимо в случае участия всего муниципального района в экономическом развитии городского поселения. Поэтому согласие жителей муниципального района на выход городского поселения из его состава не служит основанием для возникновения стимула и должно стать обязательным условием в случае прямого указания об этом в договоре межмуниципального сотрудничества. По мнению судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука, развитие договорных начал в публичном праве есть перспективное направление осуществления народовластия в Российской Федерации<sup>16</sup>.

Показателен в данном случае пример Австрии, где община с населением не менее 20 тыс. человек по собственному представлению вправе получить самостоятельный городской статус, если это не ущемляет интересы земли<sup>17</sup>.

В случае получения муниципальным бюджетом дотаций размер и условия оплаты труда работников муниципальных пред-

<sup>15</sup> См. п. 7 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

<sup>16</sup> См.: Особое мнение судьи КС Российской Федерации Н. В. Витрука «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // Рос. газ. — 2000. — № 239. — 19 дек.

<sup>17</sup> См. п. 3 ст. 116 Конституции Австрии.

приятый наряду с депутатами и муниципальными служащими могут определяться в соответствии с предельными нормативами, устанавливаемыми законом субъекта Федерации<sup>18</sup>. Правовое регулирование условий труда работников коммерческих организаций способами, применимыми для служащих органов публичного управления, недопустимо. Как показывает практика, в каждом дотационном муниципальном образовании есть муниципальные предприятия, работающие эффективно и с прибылью. Поэтому размер и условия оплаты труда работников таких муниципальных предприятий должны определяться собственником, т.е. муниципальным образованием как субъектом частного права. Смена объекта правового регулирования путем преобразования муниципального унитарного предприятия в открытое акционерное общество предоставляет новому субъекту хозяйственной деятельности полную свободу в вопросе регламентации условий оплаты труда своих сотрудников и доказывает неэффективность учрежденной нормы-ограничения.

Динамичное развитие российской экономики требует более тщательного выбора субъектов права при регулировании отношений с участием муниципальных образований и органов местного самоуправления. В случае отсутствия указания на то, что органы местного самоуправления вступают с хозяйствующими субъектами в правоотношения от имени муниципалитетов, законность решения некоторых вопросов местного значения путем заключения договоров приходится доказывать в судебном порядке. Решение вопроса об организации транспортного обслуживания населения — показательный тому пример. Муниципальное образование обладает имущественным правом, а привлекают автотранспортные предприятия к обслуживанию автобусных маршрутов на договорной основе органы местного самоуправления. Поэтому законность заключения договоров посредством проведения конкурсов местные органы власти каждый раз вынуждены доказывать в суде. Рассмотрение таких споров происходит с участием территориальных управлений федеральной антимонопольной службы, которые указывают на недопустимость ограни-

---

<sup>18</sup> См. ст. 53 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

чения органами власти экономической деятельности предприятий или предписывают вступать с перевозчиками в договорные отношения на условиях муниципального заказа с возмещением затрат из местных бюджетов<sup>19</sup>.

Возникновение спора обусловлено несовершенством понятийно-категориального аппарата и подменой дефиниций «деятельность муниципальных образований как субъектов публичного и частного права» на «деятельность органов местного самоуправления как субъектов публичного права». Федеральный и региональный законодатель при нормативном регулировании отношений с участием муниципальных образований не всегда оправданно используют термин «органы местного самоуправления». Хотя договоры на обслуживание автобусных маршрутов заключаются органами власти, основанием служит наличие имущественного права у муниципального образования как субъекта частного права. Поэтому такие договоры не обладают признаками муниципального заказа. Транспортные услуги оказываются населению непосредственно, договор перевозки носит возмездный характер, и сторонами в нем выступают перевозчик и конкретный потребитель — житель муниципального образования. Руководствуясь Конституцией РФ<sup>20</sup>, органы местного самоуправления являются представителем населения и лишь выявляют перевозчиков, предложивших лучшие условия для жителей муниципалитета. Применение термина «муниципальное образование» вполне обоснованно и в публичном праве. Отнесение вопросов местного значения к элементу компетенции именно муниципалитетов и огромное значение административных договоров в хозяйственном механизме западных стран<sup>21</sup> доказывают необходимость использования термина «муниципальное образование» в публичном праве.

<sup>19</sup> См.: Решение Арбитражного суда Воронежской области от 5 апреля 2005 г. и постановление Кассационной инстанции ФАС Центрального округа от 15 июня 2005 г. по делу № А14-14307-2004/435/18; решение Арбитражного суда Воронежской области от 26 августа 2005 г. по делу № А14-2058-2005/115/19.

<sup>20</sup> См. п. 2 ст. 3 Конституции РФ.

<sup>21</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 260.

Муниципальные образования как субъекты частного права нуждаются в дополнительной защите в случае временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти. По Закону 2003 г. временное осуществление полномочий органов местного самоуправления допускает не только исполнение публичных функций, но и может затрагивать экономические интересы муниципальных образований. Компетенция органов государственной власти в данном случае определяется способом «разрешено все, что не запрещено»<sup>22</sup>, который не применим для публичной сферы права и противоречит требованиям Европейской хартии местного самоуправления<sup>23</sup>.

Федеральный законодатель в публичном праве использовал способ правового регулирования, действующий в праве частном, что негативно отражается на эффективности правовой защиты интересов муниципальных образований как субъектов гражданского права. Право временных финансовых администраций осуществлять согласно п. 4 ст. 75 Закона 2003 г. «иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом» позволяет вмешиваться в деятельность рентабельных муниципальных предприятий и хозяйственных обществ с долей участия муниципалитета, а также не запрещает обеспечивать платежеспособность муниципального образования путем продажи ликвидного муниципального имущества. В случае исполнения полномочий органами государственной власти Закон 2003 г. не предусматривает функционирование контрольного органа местного самоуправления. Регламентация полномочий органов государственной власти методом дозволения и право контрольного органа местного самоуправления осуществлять полномочия в период действия временных финансовых администраций обеспечат защиту интересов муниципального образования в частном праве.

Крайне редкое использование термина «муниципальное образование» в публичном праве негативно отражается на качестве межмуниципального сотрудничества и доказывает неэффективность системы публичного управления. Современная муници-

---

<sup>22</sup> См.: п. 3 ст. 75 Закона 2003 г.

<sup>23</sup> См.: п. 4 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления.

пальная реформа влечет значительное увеличение количества муниципальных образований, муниципальных служащих и расходов на оплату их труда. По некоторым оценкам расходы на аппараты местных Дум и глав поселков возрастут с 35 до 80 % доходов местных бюджетов<sup>24</sup>. Стремление руководителей муниципальных образований с достаточно развитой инфраструктурой получить статус «городского округа» обусловлено не только отсутствием регламентированного порядка распределения собственности между поселениями и муниципальным районом, но и желанием сохранить на прежнем уровне расходы на оплату труда. Иного пути оптимизации бюджетных расходов, предназначенных на содержание аппарата, не существует. Закон 2003 г. запрещает наделять межмуниципальные объединения полномочиями органов местного самоуправления<sup>25</sup>. Немецкий специалист, региональный менеджер проекта реформирования местного самоуправления, доктор юридических наук Эмиль Маркварт отмечает, что в Германии, например, пятая часть всех муниципалитетов вообще не имеют своих администраций, а их проблему между тем успешно решает межмуниципальная власть<sup>26</sup>.

Впервые регламентированный на федеральном уровне порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не предусматривает их исполнение межмуниципальными объединениями. В свою очередь, большинство территориальных управлений федеральных органов власти<sup>27</sup> находится в административных центрах субъектов Федерации (в Воронеже — государственная инспекция по охране труда, управление антимонопольной службы, государственный архитектурно-строи-

<sup>24</sup> См.: Разворот на 180°? // Местное самоуправление. — 2005. — № 13. — 1—15 июля.

<sup>25</sup> См.: п. 4 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>26</sup> См.: Есть «непонятки» с банями и сиротами // Глава местной администрации. — 2005. — № 5. — С. 29.

<sup>27</sup> Согласно п. «в» ст. 71 Конституции защита прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации.

тельный надзор, экологическая инспекции и т.д.). Их удаленность от мест, где ущемляются конституционные права граждан, в условиях действующего законодательства не позволяет оперативно реагировать на сигналы населения и обеспечивать эффективную реализацию норм Конституции. До реформирования федеральных органов исполнительной власти<sup>28</sup> отделения службы государственного санитарного эпидемиологического надзора в Воронежской области находились в каждом муниципальном образовании первого вида. В результате реформы созданы межрайонные отделения федеральной службы с меньшим штатом, т.е. увеличение нагрузки на одного государственного служащего сопровождается его удаленностью от мест совершения правонарушений.

Кроме того, деятельность межрайонных отделов федеральных органов власти весьма специфична и не координируема, а возникающие в муниципальных образованиях вопросы требуют комплексного подхода и согласованных действий всех органов публичного управления. Указанные обстоятельства наряду с большой (а иногда и возрастающей: Пермский край, Читинская область) площадью субъектов Федерации доказывают потребность учреждения дополнительного уровня публичной власти — межмуниципального. Испания, Италия, Германия — государства с меньшей площадью, где уже применяется гибкая многоуровневая система публичного управления. В Испании, например, используется четырехуровневая система управления: муниципии, провинции, автономные сообщества и государство. Согласно Конституции защита прав граждан возложена на законодательство, судебную практику и деятельность всех органов публичной власти Испании; провинции являются местными образованиями, объединяющими группу муниципалитетов, образуя территориальную единицу управления для выполнения деятельности государства<sup>29</sup>. Зарубежный опыт показывает, что объединения муниципалитетов являются и субъектами публичного права. Исполнение межмуниципальными объединениями полномочий органов местного самоуп-

---

<sup>28</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газ. — 2004. — № 48. — 11 марта.

<sup>29</sup> См. п. 3 ст. 53 и п. 1 ст. 141 Конституции Испании.

правления и органов государственной власти повысит эффективность публичного управления с учетом требований экономики.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций<sup>30</sup>. Понятие «муниципального образования» по своему смысловому содержанию не имеет абсолютно-го сходства с понятием «административно-территориальная единица». В первом случае это территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, во втором — подразумевается управление государственное. Их параллельное сосуществование лишь осложняет координацию органов публичного управления, делая такое управление неэффективным.

Муниципальное образование — основная территориальная единица Российской Федерации с правом самоуправления, которая одновременно является субъектом публичного и частного права. Выполнение данных условий будет способствовать самостоятельному экономическому развитию территорий и повысит эффективность деятельности органов публичного управления. Регламентация пределов самостоятельности муниципальных образований в каждой сфере методами, не применимыми для публичного и частного права, порождает негативные явления и препятствует эффективной реализации муниципальной реформы.

<sup>30</sup> См. п. 1 ст. 131 Конституции РФ.

**М. Ю. С е р е д а**

**ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТРУКЦИИ  
«РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ»**

Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное *решение* населением *вопросов местного значения*».оборот

«решение вопросов местного значения» широко употребляется в нормативных правовых актах и решениях Конституционного Суда РФ. Однако ни в Конституции, ни в текущем законодательстве не содержится объяснения, раскрывающего, разъясняющего суть юридического понятия «решение вопросов местного значения». Это влечет за собой неопределенность в понимании соответствующих нормативных положений.

Понятийно-категориальный аппарат составляет основу любой науки. В специальной литературе подчеркивается, что «законодательным дефинициям должны подвергаться в обязательном порядке все правовые понятия ключевого значения»<sup>1</sup>.

Понятие «вопросы местного значения» направлено на абстрактное закрепление компетенции муниципального уровня власти в нормативных правовых актах, используется для разграничения сфер деятельности соответственно государственной власти и местного самоуправления. Его сущности и содержанию уделяется большое внимание в научной литературе<sup>2</sup>. Но само по себе наличие компетенционных норм еще не является залогом эффективного осуществления компетенции. Не менее важной является практическая деятельность субъектов местного самоуправления по осуществлению закрепленных в компетенционных нормах прав и обязанностей<sup>3</sup>. Для характеристики практической деятельности субъектов местного самоуправления в рамках сфер жизнедеятельности, отнесенных к их ведению Конституцией и законами, используется словосочетание «решение вопросов местного значения». В данном случае приобретает значение интенсивность осуществления властных полномочий местного са-

---

<sup>1</sup> См.: *Кененов А. А., Чернобель Г. Т.* Логические основы законодательного процесса // *Правоведение*. — 1991. — № 6. — С. 73.

<sup>2</sup> См., например: *Бялкина Т. М.* Проблемы компетенции органов местного самоуправления // *Журнал рос. права*. — 2006. — № 10. — С. 45—48; Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Круглый стол «Проблемы правового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальных образований» // *Гос. власть и местн. самоупр.* — 2006. — № 7, и др.

<sup>3</sup> См.: *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления: Проблемы теории и правового регулирования: Монография. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. — С. 344.

моуправления и иных юридически значимых действий, сопоставление целей и результатов управленческой деятельности. Вопросы местного значения являются идентичными для муниципальных образований одного вида (поселения, муниципальные районы, городские округа)<sup>4</sup>, а их решение всегда индивидуализировано. Именно в деятельности по решению вопросов местного значения проявляется специфика местных условий, исторические и иные традиции конкретных муниципальных образований. Вопросы местного значения понимаются как предметы ведения местного самоуправления (один из элементов компетенции), в то же время о решении вопросов местного значения говорится и в связи с осуществлением полномочий местного самоуправления<sup>5</sup>, и в связи с совершениями муниципальными образованиями гражданско-правовых сделок<sup>6</sup>. Сказанное обуславливает потребность в научной разработке определения понятия «решение вопросов местного значения».

Выражение «решение вопросов местного значения» состоит из четырех слов, находящихся в смысловой и грамматической связи друг с другом. Данная лингвистическая конструкция включает в себя также конституционно-правовую категорию «вопросы местного значения» и устойчивое словосочетание «решение вопросов».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет вопросы местного значения следующим образом: «вопросы непосредственного обеспечения

<sup>4</sup> См. статьи 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>5</sup> См., например: По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. — 2000. — № 50. — Ст. 4943.

<sup>6</sup> См., например: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 июня 2006 г. № 14969/05 // СПС «Консультант-Плюс».

жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно» (ст. 2 Закона)<sup>7</sup>. Данная дефиниция содержит в себе логическую ошибку — круг в определении: «вопросы» определяются через «вопросы»<sup>8</sup>. Более удачным представляется доктринальный подход, в соответствии с которым «вопросы местного значения» понимаются как предметы ведения муниципальных образований, сферы жизнедеятельности, в рамках которых местная власть компетентна принимать решения<sup>9</sup>.

Согласно принятому в русском языке словоупотреблению, вопрос означает «то или иное положение, обстоятельство как предмет изучения и суждения, задача, требующая решения, проблема»<sup>10</sup>; значение — «важность, значительность, роль»<sup>11</sup>; местный — «1. Относящийся только к определенной местности, не общий; 2. Не общегосударственный, действующий или имеющий значение в пределах определенной территории, коллектива»<sup>12</sup>.

Словосочетание «решение вопросов» состоит из главного и зависимого слов: ими являются соответственно отглагольное существительное «решение» и существительное «вопрос». Понятия «решение» и «решить» в русском языке понимаются как «обдумав, прийти к какому-нибудь выводу, необходимости ка-

<sup>7</sup> СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>8</sup> О правиле запрета круга см., например: Курбатов В. И. Логика. Систематический курс. — Ростов н/Д: Феникс, 2001. — С. 142.

<sup>9</sup> См., например: Аржанов В. В. Разграничение полномочий и предметов ведения государства и местного самоуправления как механизм укрепления законности // Муниципальная власть. — 2001. — № 10—11. — С. 65; Стариков Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. — С. 234.

<sup>10</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. — 13-е изд., испр. — М.: Рус. яз., 1981. — С. 87.

<sup>11</sup> Там же. — С. 208.

<sup>12</sup> Там же. — С. 307.

ких-нибудь действий»; «заключение, вывод из чего-нибудь»<sup>13</sup>. В исследуемом словосочетании имеется в виду иное — не мыслительная операция, а совокупность юридических и фактических действий в рамках какой-либо сферы жизнедеятельности (вопроса). Данный вывод вытекает из содержания ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, включающей перечень полномочий по решению вопросов местного значения, ч. 1 ст. 45, посвященной местному референдуму, и иных положений.

Выражение «решение вопросов местного значения» широко используется в текстах нормативных правовых актов, однако его употребление не имеет системного характера. Статья 11 Земельного кодекса РФ<sup>14</sup> говорит о полномочиях органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Согласно ст. 9 Бюджетного кодекса РФ<sup>15</sup>, органы местного самоуправления муниципальных районов осуществляют такие бюджетные полномочия, как определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, т.е. исследуемое понятие употребляется в связи с материально-финансовым обеспечением деятельности местной власти. Согласно ст. 21 БК РФ, «функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства и решение вопросов местного значения». Отсюда следует, что решение вопросов местного значения связывается с осуществлением функций местного самоуправления. Статья 4 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>16</sup> говорит об *участии органов государственной власти* «в решении вопросов местного значения путем выполнения феде-

<sup>13</sup> Там же. — С. 605.

<sup>14</sup> Там же. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

<sup>15</sup> Там же. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

<sup>16</sup> Там же. — 1997. — № 39. — Ст. 4464.

ральных целевых программ и региональных программ». Статья 5 Федерального закона «Об общих принципах...» относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления: «правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и *должностных лиц местного самоуправления* по решению вопросов местного значения». Часть 4 ст. 8 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ говорит о том, что «в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы *межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации* в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований». Согласно ст. 8 ранее действовавшего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup> от 28 августа 1995 г., в уставе муниципального образования должны были указываться формы, порядок и гарантии непосредственного *участия населения* в решении вопросов местного значения. Тем самым устанавливается круг субъектов, осуществляющих указанный вид деятельности. Статья 3 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>18</sup> говорит о «товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения», из чего следует вывод о необходимости ресурсного обеспечения данной деятельности. Наиболее полно способы решения вопросов местного значения отражены в нормативных актах субъектов РФ. Например, ч. 4 ст. 110 Устава Красноярского края<sup>19</sup> устанавливает: «при решении вопросов собственного ведения муниципальные образования осуществляют хозяйственную и административную деятельность, в том числе распоряжаются принадлежащим им имуществом и финансовыми ресурсами, заключают договоры и соглашения, вступают в ассоциации, образуют,

<sup>17</sup> СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

<sup>18</sup> Там же. — 2005. — № 30 (ч. 1). — Ст. 3105.

<sup>19</sup> См.: <http://www.humanities.edu.ru/>

реорганизуют и ликвидируют органы местного самоуправления, а также муниципальные предприятия, учреждения и организации и руководят ими, принимают обязательные юридические акты, в том числе уставы местного самоуправления, и осуществляют контроль за их исполнением».

Анализ грамматической и синтаксической структуры выражения «решение вопросов местного значения», контекста его употребления в нормативных правовых актах позволяет сделать следующие выводы:

- решение вопросов местного значения есть вид деятельности;
- соответствующая деятельность осуществляется в рамках определенных сфер общественных отношений, отнесенных к числу вопросов местного значения;
- указанная деятельность является целенаправленной, ее смысл — удовлетворение общих потребностей населения муниципального образования;
- решение вопросов местного значения осуществляется определенными субъектами: населением муниципальных образований, органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями, органами государственной власти и иными указанными в законе субъектами.
- указанная деятельность основана на законе и осуществляется с помощью определенных в законе способов — полномочий, а также иных правовых средств;
- для осуществления указанной деятельности необходимо материальное, организационное и иное обеспечение.

Исходя из смысла ст. 130, 132 Конституции, понятие «решение вопросов местного значения» — прерогатива местного самоуправления. Следовательно, при раскрытии содержания исследуемой категории следует учитывать особенности местного самоуправления как низового уровня власти в государстве. Конституционный Суд РФ в Определении от 27 мая 2004 г. № 180-О<sup>20</sup> указал, что «местное самоуправление — публичная власть особого рода, задача которой заключается в защите прав и интересов

<sup>20</sup> СПС «Консультант Плюс: Судебная практика».

жителей конкретной территории». А. А. Уваров оценивает местное самоуправление прежде всего как институт публичной власти<sup>21</sup>. Т. М. Бялкина отмечает, что «сущность местного самоуправления ... проявляется в его управленческой деятельности»<sup>22</sup>. На управленческую сущность данного института указывает и Ю. Н. Стариков<sup>23</sup>. Следовательно, деятельность по решению вопросов местного значения следует рассматривать как управленческую, т.е. связанную с организующим, целеполагающим и регулирующим воздействием на жизнедеятельность<sup>24</sup>. В то же время ее нельзя расценивать как деятельность исключительно властного характера, поскольку для нее используются гражданско-правовые средства — создание предприятий, размещение муниципального заказа и т. п.<sup>25</sup> Цель данной деятельности — защита прав и интересов населения муниципального образования.

Использование того или иного понятия определяется тем, насколько точно оно выражает сущность определяемой этим понятием юридической конструкции<sup>26</sup>. Под юридической конструкцией в правовой науке понимается такое структурное расположение правового материала, которое характеризуется внутренним единством прав, обязанностей и форм ответственности соответствующих лиц<sup>27</sup>. С. С. Алексеев указывает, что юриди-

<sup>21</sup> См.: Уваров А. А. Местное самоуправление в России. — 2-е изд., перераб. — М.: Норма, 2006. — С. 10—12.

<sup>22</sup> См.: Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: Проблемы теории и правового регулирования: Монография. — С. 10.

<sup>23</sup> См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч. — С. 204.

<sup>24</sup> См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — Изд. 2-е, дополн. — М.: Омега-Л, 2004. — С. 48—50.

<sup>25</sup> См., например: Часть 1 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 30 (ч. 1). — Ст. 3105 и т. п.

<sup>26</sup> См.: Чибинев В. М. Проблемы соотношения понятий «обязанность» и «обязательство» в налоговом праве // Налоги. — 2006. — № 3.

<sup>27</sup> См.: Сухарев А. Я., Зорькин В. Д., Крутских В. Е. Большой юридический словарь. — М., 1998. — Т. IV. — С. 790.

ческие конструкции есть результат типизации правовых средств в процессе саморазвития правовой материи<sup>28</sup>.

Конституционная юридическая конструкция решения вопросов местного значения характеризуется следующими признаками<sup>29</sup>:

1. Она выступает в качестве типовой модели отношений, что проявляется через устойчивость характера правовых отношений в системе: «государство — население муниципальных образований — органы местного самоуправления». Деятельность по решению вопросов местного значения имеет непрерывный характер, то же можно сказать и про обязанность государства обеспечивать гарантии ее эффективности, а также предоставлять муниципалитетам достаточные материальные и финансовые ресурсы.

2. Качество структурного образования выражает элементный состав рассматриваемой конструкции и связи между ее элементами. Данные связи характеризуются сложностью и многообразием. Так, отношения «местное самоуправление — государственная власть» основаны как на «негативном» обязательстве государства не вмешиваться в самостоятельное осуществление данной деятельности, так и на «позитивном» обязательстве создавать условия и гарантии развития данного института<sup>30</sup>.

В то же время из конституционного текста следует, что решение вопросов местного значения — это, с одной стороны, право населения муниципального образования, с другой — право органов местного самоуправления. Однако ничего не говорится об обязанности органов местного самоуправления перед населением и государством эффективно решать данные вопро-

<sup>28</sup> См.: *Алексеев С. С.* Восхождение к праву: Поиски и решения. — М.: БЕК, 2001. — С. 282.

<sup>29</sup> О существенных признаках конституционных юридических конструкций подробнее см.: *Трубникова Е. В.* Юридические конструкции в Конституции Российской Федерации // Конституц. чтения. Вып. 2: Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке / Под ред. Т. Д. Зражевской. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. — С. 38—49.

<sup>30</sup> См., например: *Новикова И. В.* Судебная защита права на местное самоуправление в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2004. — С. 5.

сы (т.е. — удовлетворять общие потребности населения муниципального образования). Также отсутствует такой элемент, как обязанность органов местного самоуправления обеспечить непосредственное участие населения в указанной деятельности.

3. Исследуемая юридическая конструкция содержит существенные свойства, всегда присущие отношениям, возникающим в процессе решения вопросов местного значения: самостоятельность решения вопросов местного значения, осуществление данной деятельности в интересах населения муниципального образования.

4. Юридическая конструкция «решение вопросов местного значения» воспроизводит «общую идею», главное предназначение института местного самоуправления в Российской Федерации через сопоставление относительно автономных сфер деятельности государственной власти и местного самоуправления. По общему правилу на муниципальном уровне государственные функции не осуществляются, органы местного самоуправления могут наделяться лишь отдельными государственными полномочиями и только на основании закона<sup>31</sup>.

5. Свойство «структурного образования» выражает многообразие способов и сложный механизм деятельности по решению вопросов местного значения. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ конкретизирует возможные способы решения перечисленных в нем вопросов местного значения: формирование, утверждение, исполнение бюджета; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; организация (тепло-, газо-, водоснабжения; охраны общественного порядка; мероприятий по охране окружающей среды и т. п.); обеспечение (обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта и т.п.); создание условий (создание условий для предоставления транспортных услуг населению и

---

<sup>31</sup> Содержание текущего законодательства и практика его применения существенно искажают данный конституционный принцип. Подробнее см., например: *Васильев В. И.* О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал рос. права. — 2007. — № 7.

т.п.); участие (участие в профилактике терроризма и экстремизма; в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций)<sup>32</sup>.

Логическая операция, раскрывающая содержание понятия, называется определением. В логике наиболее распространенным видом определения признается определение через род и видовое отличие. Данная операция включает в себя два приема: 1) подведение определяемого понятия под более широкое по объему родовое понятие (род) и 2) указание видового отличия, т.е. признака, отличающего определяемый предмет от других видов, входящих в данный род<sup>33</sup>. Применительно к исследуемой конструкции в качестве родового понятия следует рассматривать понятие «деятельность». Данное понятие, с одной стороны, выражает сущность исследуемой конструкции, с другой — является достаточно широким для того, чтобы охватить все грани рассматриваемого правового явления.

В логике выработаны требования, предъявляемые к признакам определяемого. Данные признаки должны быть существенными, т.е. позволять выделить определяемое понятие среди иных понятий соответствующего рода. В то же время данные признаки должны позволять отграничить определяемое понятие от других понятий рода<sup>34</sup>.

Существенными признаками деятельности по решению вопросов местного значения являются:

1. Управленческий характер данной деятельности.
2. Осуществление определенными в законе субъектами.

<sup>32</sup> См. статьи 14, 15, 16 Федерального закона от 6 декабря 2003 г. № 131-ФЗ. Употребление слова «участие» при формулировке вопросов местного значения представляется сомнительным в связи с тем, что конституционная юридическая конструкция «решение вопросов местного значения» предполагает автономность государственной и муниципальной сфер. «Участие» предполагает совместную деятельность, однако действующее законодательство не предусматривает института совместного ведения государственной власти и местного самоуправления.

<sup>33</sup> См.: Кирилов В. И., Старченко А. А. Логика: Учебник для юрид. вузов. — Изд. 5-е, перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1998. — С. 47—49.

<sup>34</sup> См.: Курбатов В. И. Логика. Систематический курс. — Ростов н/Д: Феникс, 2001. — С. 121—123.

3. Целевая направленность деятельности — защита интересов и удовлетворение общих потребностей населения муниципального образования.

4. Наличие совокупности закрепленных в законе способов осуществления данной деятельности: властных полномочий по решению вопросов местного значения и иных юридических и фактических действий (участие в ассоциациях и союзах муниципальных образований, совершение гражданско-правовых сделок, территориальное общественное самоуправление и т. п.). Порядок и условия совершения последних не являются произвольными, они закрепляются в нормах отрасли муниципального права различного уровня.

Признак обеспеченности ресурсами не может быть основой для формулирования определяющей части дефиниции, так как он характерен и для деятельности по выполнению государственных функций, и для задач коммерческих организаций и т. п. Не может в качестве такового выступать и признак непрерывности, так как по общему правилу он присущ любому виду управленческой деятельности.

С учетом упомянутых положений науки логики, на основе выявленного контекста употребления данного выражения в нормативных актах, его лексико-грамматического анализа, содержания конституционной юридической конструкции решения вопросов местного значения предлагается следующее определение понятия (и соответствующей ему юридической конструкции) *«решение вопросов местного значения»* — *«управленческая деятельность субъектов местного самоуправления (населения муниципального образования, органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений), направленная на удовлетворение общих интересов и потребностей населения муниципального образования в сферах жизнедеятельности, отнесенных к вопросам местного значения, с помощью закрепленных в законе способов».*

### Сведения об авторах

*Белоконь Н. В.* — преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Зражевский А. Д.* — соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, специалист отдела правовой экспертизы муниципально-правового управления Воронежской городской Думы

*Иващенко М. А.* — соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, начальник отдела правовой и лингвистической экспертизы государственно-правового управления аппарата Воронежской областной Думы

*Карташов В. Г.* — соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, начальник правового управления администрации Воронежской области

*Кобяшев В. Г.* — соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, заместитель губернатора Воронежской области

*Королёв Ю. С.* — аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Маланыч И. Н.* — соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, научный сотрудник ГУ «Институт регионального законодательства»

*Мионов В. Д.* — соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Попов Д. А.* — аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Резцова З. А.* — аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Руднев Е. А.* — аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Сабеева С. В.* — соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Серда М. Ю.* — аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, помощник адвоката Воронежской областной коллегии адвокатов

*Соломатина Н. Н.* — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Стародубцева И. А.* — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Федюнин С. С.* — аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Чебаев В. Н.* — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Воронежского филиала Московского института экономики, менеджмента и права, заместитель директора ГУ «Институт регионального законодательства»

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	<b>3</b>
<b>Р а з д е л 1. Становление федерации в России</b> .....	<b>5</b>
<i>Маланыч И. Н.</i> Конституционное регулирование официальной символики в системе правовой политики Российской Федерации .....	5
<i>Сабеева С. В.</i> Основы правового регулирования понятия и сущности столицы Российской Федерации .....	23
<i>Чебаев В. Н.</i> О статусе территории приграничного субъекта Российской Федерации .....	37
<b>Р а з д е л 2. Реформирование системы органов государственной власти</b> .....	<b>50</b>
<i>Белоконь Н. В.</i> Использование методов юридического и лингвистического анализа в процессе конституционного толкования .....	50
<i>Зражевский А. Д.</i> Коллизии при выявлении законо- творческих ошибок в субъектах Российской Федерации .....	56
<i>Кобяшев В. Г.</i> Конституционно-правовое обеспечение единства целей деятельности органов исполнительной власти .....	62
<i>Миронов В. Д.</i> Реализация полномочий прокурора в ходе прений сторон по уголовным делам в суде первой инстанции .....	81
<i>Резцова З. А.</i> Механизм реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации .....	93
<i>Руднев Е. А.</i> Статус Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации ....	103
<i>Соломатина Н. Н.</i> Счетная палата Российской Федерации в системе органов государственной власти .....	109
<i>Федюнин С. С.</i> Проблемы реализации процедуры отрешения от должности Президента Российской Федерации. ....	122
<b>Р а з д е л 3. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации</b> .....	<b>127</b>
<i>Иващенко М. А.</i> Разграничение полномочий органов госу- дарственной власти субъектов Российской Федерации и ор- ганов местного самоуправления, а также их взаимодействие	

в сфере земельных отношений: (На примере законодательства Воронежской области) .....	127
<i>Карташов В. Г., Стародубцева И. А.</i> Разрешение коллизий в осуществлении местного самоуправления как комплексный межотраслевой институт .....	136
<i>Королёв Ю. С.</i> Территориальное общественное самоуправление — элемент гражданского общества .....	159
<i>Попов Д. А.</i> Муниципальное образование как субъект публичного и частного права .....	165
<i>Серёда М. Ю.</i> Понятие и содержание конституционной юридической конструкции «решение вопросов местного значения» .....	177
<b>Сведения об авторах .....</b>	<b>189</b>

Н а у ч н о е и з д а н и е

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ

### В ы п у с к 4

**Актуальные проблемы науки конституционного права:  
Совершенствование федеративного устройства России,  
органов государственной власти и местного самоуправления**

Редакторы *В. А. Муконина, В. В. Пушкаренко*  
Художественный редактор *Е. Ю. Бочарникова*  
Компьютерная верстка *О. В. Нагаевой*  
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва*

Подп. в печ. 03.04.2008. Форм. бум. 60×84/16  
Бумага офсетная. Офсетная печать. Усл. п. л. 11,2  
Уч.-изд. л. 12,4. Тираж 300. Заказ 761

Издательство Воронежского государственного университета  
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8  
Отпечатано с готовых диапозитивов в типографии ИПЦ  
Воронежского государственного университета  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3