

ВОРОНЕЖСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ  
ЧТЕНИЯ

*В ы п у с к 5*

АКТУАЛЬНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ НАУКИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА  
В РЕШЕНИЯХ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.02



ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УНИВЕРСИТЕТА

2011

УДК 342(470)(082)

ББК 67.400.1

К65

Редакционная коллегия:

д-р юрид. наук, проф. *Т. Д. Зражевская* (отв. редактор),

д-р юрид. наук, проф. *Ю. Н. Стариков*,

канд. юрид. наук, доц. *С. М. Бекетова*,

канд. юрид. наук, доц. *В. А. Мальцев*,

канд. юрид. наук, доц. *И. И. Тюнина*,

канд. юрид. наук, преп. *М. Ю. Серeda*

**Конституционные чтения.** Вып. 5 : Актуальные проблемы науки конституционного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / под ред. Т. Д. Зражевской. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2011. – 332 с.

ISBN 978-5-9273-1846-9

Пятый выпуск сборника издается по материалам регулярно действующего (с 1999 г.) научно-методического семинара при кафедре конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета для привлечения к современным научным исследованиям молодых ученых-юристов, а также студентов в интересах создания «научной школы» конституционалистов (государствоведов). В него включены статьи и тезисы докладов, отражающие актуальные проблемы науки конституционного права через призму содержания решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Для преподавателей, соискателей и аспирантов юридических вузов и факультетов, студентов, практических работников органов власти.

УДК 342(470)(082)

ББК 67.400.1

ISBN 978-5-9273-1846-9

© Воронежский государственный университет, 2011

© Оформление, оригинал-макет.

Издательство Воронежского государственного университета, 2011

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2011 г. исполняется 20 лет с начала работы в России независимого органа конституционного контроля. 12 июля 1991 г. Пятым Съездом народных депутатов РСФСР был принят Закон о Конституционном Суде РСФСР, а 30 октября 1991 г. состоялось его первое рабочее совещание. В настоящее время Конституционный Суд РФ действует на основе Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в редакции от 28 декабря 2010 г.).

Конституционный Суд в ходе своей деятельности осуществляет правовую охрану и защиту Конституции, обеспечивает ее стабильность, верховенство и прямое действие, защиту прав и свобод граждан, баланс и взаимное ограничение различных ветвей власти, последовательную реализацию принципа единства правового пространства. За годы функционирования конституционного правосудия в России все основные отрасли права развивались под непосредственным влиянием решений Конституционного Суда Российской Федерации. Выраженные в них правовые позиции имеют чрезвычайную важность для развития юридической науки, поскольку разрешают спорные, коллизионные правоотношения. Исследование актов Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ является неотъемлемой составляющей любой диссертационной работы.

Представленные в сборнике научные работы участников научно-методического семинара «Конституционные чтения» посвящены исследованию влияния деятельности органов конституционного контроля на развитие законодательства и практики его применения в рамках различных сфер общественных отношений.

Выявлению роли и места Конституционного Суда РФ в функционировании государственного механизма посвящена

статья В. В. Серёгиной. Важнейшей составляющей деятельности Конституционного Суда является проверка конституционности нормативных правовых актов, закрепляющих правовой статус личности в Российской Федерации. Развитию законодательства о гражданстве, миграции, защите прав беженцев и вынужденных переселенцев посвящены работы Д. В. Быковской, А. И. Борновицкой, И. С. Нашатыревой, М. А. Голиусовой. Реализации и охране прав и свобод человека и гражданина, а также их гарантиям посвящены исследования Н. М. Гончаровой, Е. Е. Подкопаевой, Т. В. Колобовой, С. А. Коняева, Т. К. Ханиной, Т. В. Шелудяковой.

Среди вопросов, рассматриваемых Конституционным Судом, значительное место занимает конституционность законов, регламентирующих экономическую сферу жизни общества. С этих позиций научный интерес представляют статьи В. А. Григорьевой (Таглиной), И. И. Карташовой, А. С. Хохловой.

Вопросы влияния правовых позиций Конституционного Суда на государственно-территориальное устройство, организацию и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления отражены в статьях Д. В. Агаркова, Д. Ф. Воронцова, В. А. Гайдаевой, Ю. Н. Левиной, С. В. Сабоевой, М. Ю. Середы, И. А. Стародубцевой. Тематику развития парламентаризма затрагивают в своих исследованиях К. А. Бекетова, Д. О. Захаров, О. Г. Ютовец. В целях обеспечения конституционной законности чрезвычайно важно неукоснительное исполнение всеми органами государственной власти и местного самоуправления решений Конституционного Суда. Исходя из этого, актуальным является исследование З. А. Резцовой.

Значительный интерес представляет работа, посвященная основам конституционного строя Ирака, выполненная Аль-Мухамедом Гани Зкаер Атия и Дубессаном Рафедом.

Статьи в сборнике расположены в соответствии с системой науки конституционного права.

Один из основоположников идеи самостоятельного органа конституционного контроля Ганс Кельзен писал: «Конститу-

ция, не располагающая гарантиями против антиконституционных актов, в техническом смысле обязательна не полностью... Конституция, в которой антиконституционные законы могут оставаться в действии по причине того, что их антиконституционность не ведет к их отмене, с правовой точки зрения представляет собой примерно то же самое, что желание, не обеспеченное материальной основой»\*. Содержание сборника подтверждает, что этот постулат актуален и для современной России.

---

\* *Kelsen H.* Garantie juridictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle) // *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger.* Paris, 1928. P. 250.

*Доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист России  
Т. Д. Зражевская*

**Ч А С Т Ь I**  
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**  
**НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**  
**В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

**Раздел 1**  
**ВОПРОСЫ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**  
**В РЕШЕНИЯХ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО**  
**ПРАВОСУДИЯ**

**В. В. С е р ё г и н а**

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**В МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

Общепризнано, что институт конституционного правосудия является фундаментальной демократической ценностью.

Практика деятельности Конституционного Суда РФ<sup>1</sup> выявила множество вопросов, требующих научно-теоретического осмысления. Так, необходим теоретический анализ проблем, связанных с уяснением роли и места Конституционного Суда РФ не только в функционировании государственного механизма, но и в правовой системе России.

---

<sup>1</sup> Деятельность Конституционного Суда, его место в механизме государства и правовой системе стали предметом научных исследований с 1993 г.

© Серёгина В. В., 2011

Конституционный Суд РФ принадлежит к числу властных институтов, поскольку данный орган, будучи встроенным в систему публичной власти, занимает в ней относительно автономное место и оказывает на нее воздействие. Решения Конституционного Суда, разрешающие публично-правовые споры, затрагивают проблемы властеотношений, а также проблемы, связанные с проведением экономической, социальной, налоговой и иной политики государства. Поэтому актуальность поставленных вопросов обусловлена и тем, что до сих пор деятельность Конституционного Суда рассматривалась только с позиций государственно-политического властвования. В условиях формирования демократического правового государства, функционирование которого неразрывно связано с правом, механизм государства следует рассматривать не только как государственно-властное, но и как государственно-правовое явление.

В рамках функционирования механизма государства особенно важна роль Конституционного Суда, обеспечивающего единство системы государственной власти и сбалансированность правовой системы.

В отечественной юридической науке имеется достаточное число работ, посвященных анализу механизма государства (государственного аппарата)<sup>2</sup>. Однако следует заметить, что большая часть научных исследований была проведена в условиях советской государственности и приспособлена для определения советского, социалистического государства. Много работ посвящено вопросам функционирования Конституционного Суда, практики его деятельности<sup>3</sup>. Специальных же

---

<sup>2</sup> См., например: *Байтин М. И.* Механизм государства Российской Федерации. М., 2001 ; *Деев Н. Н.* От государственного аппарата к государству-ассоциации // *Правоведение.* 1990. № 5 ; *Копейчиков В. В.* Механизм государства. М., 1968, и др.

<sup>3</sup> См., например: *Арутюнян Г. Г.* Конституционный Суд в системе государственной власти : сравнительный анализ. Ереван, 1999 ; *Боботов С. В.* Конституционная юстиция : сравнительный анализ. М., 1999 ; *Бондарь Н. С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.

исследований, посвященных месту и роли Конституционного Суда в механизме Российского государства, практически нет<sup>4</sup>.

Определяя место Конституционного Суда в механизме государства, нельзя обойти вниманием и саму проблему «механизма государства». Понятие «механизм государства» неоднозначно интерпретируется в юридической науке в силу своей сложности и в связи с существованием известного плюрализма в подходе к его анализу. Это явилось причиной использования таких понятий, как «аппарат государственной власти», «аппарат государства» и «механизм государственной власти», «механизм государства» – для обозначения организационной структуры, олицетворяющей государство и признанной реализовать его функции. Длительная научная дискуссия не смогла выработать единого представления о механизме государства (аппарате государства).

Аппарат государства обычно определяют как систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи<sup>5</sup>. При этом иногда понятие «государственный аппарат» отождествляют с понятием «механизм государства». Вместе с тем существует точка зрения, согласно которой понятие «государственный механизм» более широкое, нежели «государственный аппарат»<sup>6</sup>, а именно, если субъективный состав государственного аппарата означает только систему органов государственной власти (законодательную, исполнительную и судебную подсистемы), то механизм государства включает в себя не только государственные органы в данном понимании, но и так называемые силовые структуры, аппарат принуждения, материальные средства государственной власти, государственные учреждения, государственные предприятия.

---

<sup>4</sup> См.: *Виструк Н. В.* Верность Конституции. М., 2008, и др.

<sup>5</sup> См., например: *Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголиена, Ю. А. Дмитриева.* М., 2008. С. 166.

<sup>6</sup> См., например: *Мухаев Р. Т.* Теория государства и права : учебник. М., 2001. С. 177.

Ключевым понятием, объясняющим и «аппарат» и «механизм» государства, является понятие «орган государственной власти» (государственный орган).

Термин «механизм» применительно к осуществлению государственной власти может нести особую смысловую нагрузку. «Механизм» – это всегда некая функциональная характеристика объекта. Поэтому термин «механизм» следует использовать не для структурного описания системы государственных органов, а для уяснения функциональной специфики различных подсистем и элементов государственного аппарата. В этом контексте можно говорить о механизме осуществления государственной власти или о механизме функционирования государства.

В общем и целом данный механизм строится на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, выполняющие разные функции единой государственной власти.

Суды конституционной юрисдикции занимают особое место в механизме государства. Различаются американская и европейская (австрийская) модели конституционной юрисдикции.

По американской модели, возникшей в США, не создается Конституционный Суд, полномочия конституционной юрисдикции осуществляются Верховным Судом – высшим судом общей юрисдикции, выступающим, как правило, в качестве апелляционной или надзорной инстанции.

Верховный Суд США, осуществляя конституционный надзор, проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в деле, которое он сам рассматривает. При этом Верховный Суд выступает как судья в своем деле – выбирает законы, которые, по его мнению, неконституционны. Вместе с тем Верховный Суд связан инцидентом – делом, спором о праве, в связи с рассмотрением которого возникает повод проверить конституционность применяемого закона. Тем самым Верховный Суд устанавливает обязательный для всех судов прецедент применения или непримене-

ния закона по причине его соответствия или несоответствия Конституции США.

По существу то же самое может делать и любой другой суд. Но только Верховный Суд создает общеобязательный прецедент недействительности закона в случае, если он установит его несоответствие Конституции США. Это право Верховного Суда не предусмотрено в Конституции США. Верховный Суд приобрел его своими действиями в результате установления прецедента по делу *Мэрбери против Мэдисона* (1803 г.)<sup>7</sup>. В результате рассмотрения этого дела был установлен прецедент, по которому Верховный Суд приобрел право инцидентного конституционного надзора, т.е. право устанавливать обязательный для других судов прецедент конституционности или неконституционности закона.

По европейской (австрийской) модели специально создается судебный или квазисудебный орган, который один обладает правом признавать законы неконституционными. У других судов такого права нет. Первый Конституционный Суд был создан в Австрии, отсюда и название – австрийская модель. Конституционный Суд рассматривает особые, конституционно-правовые дела. В основном это либо проверка конституционности законов и других актов высших органов власти, либо рассмотрение споров о конституционной компетенции государственных органов. Для этого ему даются полномочия конституционного надзора или конституционного контроля.

Конституционный надзор означает, что Конституционный Суд не только проверяет конституционность государственных актов, но и наблюдает за тем, чтобы высшие государственные органы в своих решениях не нарушали Конституцию. Если Конституционный Суд усомнится в конституционности подсудного ему акта, то он может сам, по собственной инициативе, возбудить процедуру проверки конституционности этого акта.

---

<sup>7</sup> См.: *Marbury V. Madison*. 1 Cranch 137. 177 – 2 Law Ed. V. S. 60, 73 (1803); История буржуазного конституционализма XIX в. М., 1986.

Конституционный контроль допускает проверку конституционности законов и других актов лишь в случае обращения в Конституционный Суд с запросом о конституционности акта или с иском о защите конституционных прав и свобод.

Право индивидуальной конституционной жалобы выражает сущность и предназначение конституционной юрисдикции, осуществляемой по европейской модели. Если в государстве создается специальный орган, компетентный признавать законы недействительными, т.е. фактически стоящий над законодателем, то это может быть оправдано лишь тем, что гражданин обладает естественными правами по отношению к законодателю и должен защищать их от законодательного произвола в особой судебной процедуре. Поэтому нельзя учреждать Конституционный Суд и при этом не предоставлять гражданину право индивидуальной жалобы.

В основу компетенции Конституционного Суда Российской Федерации была положена европейская (австрийская) модель. Ее преимущество заключается в том, что орган, предназначенный для защиты и толкования Конституции, независим и стоит над политическими схватками.

Способность Конституционного Суда выступать в качестве самостоятельного института определяется в первую очередь его политической независимостью: наиболее эффективные (отвечающие потребностям общества) решения, которые будут неукоснительно исполняться всеми субъектами политики, может выносить только суд, который независим и самостоятелен в политическом отношении.

За время своей недолгой деятельности Конституционный Суд РФ неоднократно доказывал важность и необходимость его существования. И был в истории России период<sup>8</sup>, когда, как отмечают эксперты, «было покончено с неприкосновенностью граждан. Покончено не только с двоевластием, но и с троевластием, т.е. с конституционным принципом разделения властей»<sup>9</sup>. Это, если говорить кратко, выразилось в лик-

<sup>8</sup> Данный период определяют с момента издания Указа от 21 сентября 1993 г. № 1400 по декабрь 1993 г.

<sup>9</sup> Независимая газета. 1993. 12 нояб.

видации деятельности всей системы органов законодательной власти и Конституционного Суда и установлении верховенства исполнительной власти, а точнее, единовластия Президента<sup>10</sup>.

Помимо Указа № 1400, которому Конституционный Суд дал официальную оценку как противоречащего действующей Конституции, были приняты и другие акты-указы, ставящие своей целью полный демонтаж существовавшего до 21 сентября 1993 г. механизма государственной власти, а вместе с ним и окончательного выхолащивания принципа разделения властей.

Анализ места и роли Конституционного Суда РФ в механизме Российского государства свидетельствует о том, что:

1. Конституционный Суд РФ является правоприменительным юрисдикционным органом судебной власти. Его статус получил прямое отражение в действующей Конституции РФ, которая: а) предусматривает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118), одним из которых она прямо называет Конституционный Суд; б) содержит широкую регламентацию правового статуса Конституционного Суда в специальной главе, посвященной судебной власти (глава 7); в) выделяет конституционное судопроизводство в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти наряду с гражданским, административным и уголовным судопроизводством (ч. 2 ст. 118).

Вопрос о статусном положении Конституционного Суда в юридической науке является дискуссионным, поскольку одни авторы признают Конституционный Суд исключительно в качестве одного из органов судебной власти, осуществляющего решения споров о праве в порядке чисто правоприменительной деятельности, другие обосновывают особый характер данного института как носителя самостоятельной контрольной либо законодательной власти, третьи пытаются придать Конституционному Суду РФ статус «квазисуда».

---

<sup>10</sup> См.: Авакьян С. Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета. 1993. 15 окт.

По мнению Н. С. Бондаря, отличительными особенностями конституционно-судебной нормоконтрольной деятельности как «квазисудебной» – в сопоставлении с ординарным судопроизводством – являются, в частности, такие, как: 1) отсутствие спора о праве при рассмотрении отнесенных к компетенции органов конституционного нормоконтроля дел; 2) неприменимость критерия справедливости к осуществлению нормоконтроля; 3) «утрата содержательного наполнения» принципа состязательности и равноправия сторон нормоконтрольной деятельности; 4) невозможность установления юридических фактов (а значит, недопустимость проверки нормативных правовых актов по порядку принятия и подписания) и некоторые другие<sup>11</sup>. Н. С. Бондарь, анализируя статус Конституционного Суда РФ, справедливо отмечает, что по своей природе, сущностным характеристикам и результатам деятельности Конституционный Суд РФ является не только правоприменительным, но и правотворческим органом. В этом плане Конституционный Суд действительно обладает «квазихарактеристиками», но не «квазисуда», а квазиправотворческого органа, что не лишает его статусных качеств полноценного судебного органа<sup>12</sup>.

2. Одной из особенностей Конституционного Суда РФ как элемента государственного механизма является его двойственность. С одной стороны, Конституционный Суд РФ – это судебный орган, а с другой стороны, – это контрольный орган, осуществляющий функцию конституционно-судебного контроля. Однако А. В. Зиновьев предлагает отказаться от устаревшего стереотипа считать Конституционный Суд РФ органом конституционного контроля. Не случайно в Конституции РФ он не назван ни органом контроля, ни органом надзора. По его мнению, надзорная деятельность отличается от контрольной тем, что: 1) между надзорным органом и поднадзорным нет отношений подчиненности или подведомственности; 2) орган надзора не имеет права ни отменять незаконный акт, ни наказывать нарушителей; 3) объектом надзора является только

<sup>11</sup> Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 89.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 96.

законность, но ни в коей мере не целесообразность; не случайно Конституционный Суд должен давать исключительно правовую оценку, преследуя цели охраны и защиты государственного строя, конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и непосредственного действия Конституции; 4) в итоге контроля вопрос решается по существу, принимаются меры по устранению выявленных недостатков, решению проблем, наказанию виновных, тогда как надзор Конституционного Суда ограничивается констатацией соответствия или несоответствия правовых актов Конституции<sup>13</sup>.

Общепризнано, что конституционное правосудие – это высшее проявление конституционного контроля в государстве и специализированный инструмент правовой охраны Конституции РФ. Тем более, что органы конституционного контроля существуют в большинстве современных демократических государств.

3. В содержательном плане наибольший интерес для деятельности государственного механизма представляют итоговые решения Конституционного Суда РФ. Такие свойства решений Конституционного Суда РФ, как общеобязательность, окончательность, непосредственность действия, непреодолимость, немедленное вступление в силу после его провозглашения вытекают из особого положения, занимаемого этим судом в системе органов государственной власти.

Помимо этого, решения Конституционного Суда РФ носят интерпретационный характер, поскольку дают толкования конституционных и иных правовых норм. Вопрос о юридической силе решений Конституционного Суда РФ имеет большое значение для определения как места самого Суда в правовой системе Российского государства, так и правовой природы и места его решений в правовой системе.

4. Конституционная юстиция в Российской Федерации функционирует в двух уровнях – федеральной и субъектов

---

<sup>13</sup> См.: *Зиновьев А. В.* Статус Конституционного Суда России и его деятельность нуждаются в совершенствовании // *Правоведение.* 2007. № 5. С. 6.

Федерации. Однако на сегодняшний день в России создана модель сильной конституционной юстиции лишь на федеральном уровне. До настоящего момента в большинстве субъектов Российской Федерации органы судебного конституционного контроля не созданы. Очевидно, что, даже если процесс их создания во всех субъектах будет завершен, он растянется на продолжительный период времени в силу ряда причин (нежелание органов государственной власти субъектов идти на самоограничение, боязнь получить правовую оценку своей деятельности, необходимость финансирования из бюджетов субъектов, отсутствие квалифицированных специалистов, способных осуществлять функции конституционных судей и др.).

Более того, как полагают многие авторы, при сохранении нынешней системы правового регулирования судостроительных и судопроизводственных отношений в Российской Федерации ее перспективы весьма проблематичны<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> См., например: *Бондарь Н. С.* Указ. соч. С. 100.

## С. С. Ф е д ю н и н

### РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИСТОЧНИК ИНСТИТУТА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Конституционный Суд Российской Федерации своими решениями не только восстанавливает конституционность, но и активно способствует развитию текущего законодательства на основе принципов действующей Конституции, вносит большой вклад в развитие общей теории права и отраслевых юридических наук, в теорию конституции, конституционного права, конституционализма в целом. Это обусловлено высоким

статусом и ответственными полномочиями Конституционного Суда, обладающего правом проверки и контроля относительно содержания оспариваемых законов, ряда подзаконных актов и не вступивших в силу международных договоров. В целом можно констатировать особую, в некотором отношении даже главенствующую, роль Конституционного Суда в национальной судебной системе<sup>1</sup>.

В вопросе нормативного обеспечения института конституционно-правовой ответственности в отечественном законодательстве все исследователи единодушно сходятся во мнении его недостаточности для современных условий развития государства и общества<sup>2</sup>. Ярким свидетельством указанного факта является отсутствие упоминания термина, обозначающего изучаемый правовой институт, в положении действующей правовой базы в контексте отраслевых мер принудительного обеспечения соблюдения конституционных норм.

Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит конкретных норм, закрепляющих ответственность депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Между тем в ней заложены основополагающие принципы конституционной ответственности. Конституция Российской Федерации 1993 г. использует понятие «ответственность» лишь в следующих случаях: в преамбуле, когда речь идет об ответственности многонационального народа Российской Федерации «...за свою родину перед нынешним и будущими поколениями»; в ч. 3 ст. 41; ч. 1 ст. 54 и ч. 2 ст. 122. Однако эти нормы не носят

---

<sup>1</sup> См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998. С. 87.

<sup>2</sup> См., например: *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность : вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 20–23 ; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации : ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. М., 2000. С. 32–34 ; *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации : теория и практика. М., 2006.

основополагающего характера по отношению к построению концепции конституционной ответственности.

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 15) предусматривает обязанность субъектов конституционных правоотношений (органы государственной власти, органы местного самоуправления, граждане и их объединения) соблюдать Конституцию Российской Федерации. Тем самым сформулировано общее основание наступления конституционной ответственности. Кроме того, Основной закон предусматривает общие условия и некоторые случаи наступления названного вида ответственности, а также устанавливает основополагающие положения, касающиеся функционирования органов конституционного правосудия. Речь идет, в частности, о системе взаимоотношений и ответственности различных ветвей государственной власти на федеральном уровне (ст. 93, 109; ч. 2, 4 ст. 111; ч. 3 ст. 115; ст. 117), общих предпосылках реализации механизма воздействия федеральных органов государственной власти на субъекты Российской Федерации с целью обеспечения конституционного правопорядка (ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 80), основных полномочиях и силе правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 125). Несмотря на это, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях применяет термины «конституционно-правовая ответственность»<sup>3</sup>.

Показательным является тот факт, что Конституционный Суд РФ использовал данное понятие еще 13 лет назад. Так, в Постановлении от 11 декабря 1998 г. «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» указывается: «Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства... Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Прави-

<sup>3</sup> См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 65-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20. Ст. 2059; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 249-О // Там же. 2002. № 4. Ст. 374.

тельства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней, а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации. Отсюда вытекает и роль Президента Российской Федерации в определении персонального состава Правительства Российской Федерации, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации»<sup>4</sup>. Как следует из Постановления, речь в нем идет не только о ретроспективной, но и о позитивной конституционной ответственности.

Для становления конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации важнейшее значение имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»<sup>5</sup>, которым Конституционный Суд подтвердил право субъекта РФ вводить институт отзыва депутата законодательного органа, признав подобную практику конституционной с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ при рассмотрении кассационной жалобы гражданки Н. А. Елисеевой – депутата Московской областной Думы, отозванной избирателями на основании областного Закона, пришла к выводу, что субъекты Российской Федерации лишены права предусматривать в своих законах иные основания прекращения полномочий депутата, кроме тех, что предусмотрены Федеральным законом «О статусе депутата Со-

---

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

<sup>5</sup> Там же. 1996. № 2. Ст. 348.

вета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в том числе его отзыв. Данный вывод Судебной коллегии основывался на том, что, согласно ст. 77 (ч. 1) Конституции РФ, субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом. Таким законом, закрепляющим общие принципы, имеющие значение для формирования представительных органов субъектов РФ, является, по мнению Судебной коллегии, вышеназванный Федеральный закон, закрепляющий также статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

Конституционный Суд указал, что до принятия соответствующего Федерального закона субъект Федерации вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование по предметам совместного ведения, если это не противоречит основам конституционного строя, не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина. Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» регламентирует правовое положение депутата Федерального парламента, и его нормы не устанавливают общих принципов организации представительных органов субъектов РФ. Поэтому отсутствие в названном Федеральном законе института отзыва депутата не препятствует установлению этого института законом субъекта РФ. В случае принятия федерального закона, по иному регулирующего данные отношения, соответствующий закон субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с законом Российской Федерации.

Таким образом, можно утверждать, что в конституционном праве сформировался правовой институт конституционной ответственности, который представляет собой совокупность федеральных и региональных правовых норм, регулирующих основания и процедуру реализации ответственности субъек-

тов конституционных правоотношений. Решения Конституционного Суда Российской Федерации занимают важнейшее место среди источников данного правового института, так как они, во-первых, признают и применяют термин «конституционно-правовая ответственность», в отличие от федерального и регионального законодательства, а во-вторых, признав правомерной такую форму конституционной ответственности, как отзыв депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава региональных законодательных (представительных) органов государственной власти, а также ответственного отношения депутатов к выполнению тех полномочий, которые народ, избиратели передали им в целях реализации верховенства Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Федерации.

**З. А. Р е з ц о в а**

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПУБЛИКОВАНИЯ  
РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, отменяющие правовые нормы, мало чем отличаются по последствиям и механизму реализации от законов, указов Президента, иных нормативных актов, а потому обеспечение их исполнения должно быть таким же, какое применяется к законам<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Несмеянова С. Э.* Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти

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 решений Конституционный Суд в самом решении указывает механизм его исполнения.

Обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по исполнению решения Конституционного Суда возникает не с момента вступления решения в силу, а с момента его публикации.

Постановления и заключения Конституционного Суда Российской Федерации подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение. Решения Конституционного Суда Российской Федерации публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а при необходимости и в иных изданиях (ст. 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

В данной норме прямо указывается, что постановления и заключения Суда публикуются в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, которых касается принятое решение. По общему правилу решение Конституционного Суда должно быть опубликовано незамедлительно, не позднее семи суток со дня его подписания. Тем не менее практике известны случаи нарушения подобного требования. Примером может служить отношение Республики Башкортостан к обязанности опубликовать определение Конституционного Суда Российской Федерации, в котором, в частности, констатируется

---

субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации : материалы Всерос. совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / под ред. А. М. Митюкова [и др.]. М., 2001. С. 159.

несоответствие отдельных конституционных норм республики Конституции Российской Федерации. Республиканские органы государственной власти нарушили сроки опубликования решений Конституционного Суда. Более того, республиканские органы собирались опубликовать решение Суда не в «Советской Башкирии – Известиях Башкортостана», а в менее доступном для населения издании – «Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан». Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязывает опубликовывать решения Суда, а именно постановления и заключения в официальных изданиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 78). Вот органы государственной власти республики и посчитали, что наиболее приемлемым вариантом для опубликования определения (а не постановления или заключения) следует считать официальный бюллетень высших органов власти Башкортостана.

Представляется, что Конституционный Суд должен располагать возможностью прямого определения времени и места опубликования судебных решений, в частности в официальных изданиях субъектов Российской Федерации, когда их непосредственно касается соответствующее решение<sup>2</sup>.

С данной точкой зрения согласиться нельзя. Во-первых, такие возможности уже предоставлены Конституционному Суду Российской Федерации п. 12 ст. 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В решении Конституционного Суда Российской Федерации, излагаемом в виде отдельного документа, в зависимости от характера рассматриваемого вопроса содержатся сведения о порядке вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования, т.е. Суд в случае возникновения такой необходимости может определить время и место опубликования своих решений.

---

<sup>2</sup> См.: *Несмеянова С. Э.* Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. С. 160.

У Конституционного Суда может возникать необходимость определять место и время опубликования своего решения в тех случаях, когда:

1. Решение имеет особую общественную значимость. Например, оно затрагивает интересы большей части населения (как решение о «дачной амнистии»); решение, вызывающее большой общественный резонанс и т.д.

2. Решение принято в отношении субъекта Российской Федерации, который неоднократно не исполнял, ненадлежащим образом исполнял или препятствовал исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации.

3. Надлежащее исполнение принятого решения требует предварительной подготовки. Например, решение, касающееся вопросов организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Принято решение, реализация которого в сроки, установленные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», может поставить в невыгодное положение значительную часть населения. Например, решения, касающиеся норм налогового, бюджетного законодательства.

Однако несмотря на сказанное выше, ст. 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» нуждается в дополнении, так как она говорит только о том, что незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение, подлежат только постановления и заключения. Вместе с тем существуют также определения Суда с «положительным содержанием», т.е. такие, в тексте которых сформулирована правовая позиция. Невключение определений Конституционного Суда в перечень является пробелом, который необходимо устранить, так как данные определения оказывают не меньшее влияние на законодательство субъектов Российской Федерации, чем постановления. В связи с этим необходимо изложить ст. 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Федерации» в следующей редакции: «Решение Конституционного Суда Российской Федерации подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение. Решения Конституционного Суда Российской Федерации публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а при необходимости и в иных изданиях». Данная редакция статьи позволит учитывать все решения Конституционного Суда Российской Федерации, содержащие правовые позиции. Опубликование их в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение, позволит населению знакомиться с их содержанием, будет дисциплинировать органы государственной власти субъектов Федерации, так как такое опубликование облегчает проведение общественного и государственного контроля за реализацией решения.

Рассматривая вопрос об опубликовании решений Конституционного Суда, следует коснуться еще одного аспекта, а именно вопроса о необходимости обязать органы государственной власти субъектов Российской Федерации издавать акты об отмене неконституционного акта или публиковать соответствующие сообщения в официальных изданиях субъекта Российской Федерации.

Интересным представляется опыт Австрии, где решения Конституционного Суда об отмене закона как неконституционного (постановления как противозаконного) обязывают Федерального канцлера или губернатора соответствующей земли опубликовать сообщение об отмене. В результате издания решений Конституционного Суда для органов управления возникают обязанности восстановить с помощью имеющихся правовых средств то правовое положение, которое соответствует правовым выводам Суда<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: *Несмеянова С. Э.* Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. С. 161.

В Российской Федерации такую обязанность можно было бы возложить на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, так как именно на них возложена обязанность вносить соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

**Д. Ф. Воронцов**

**ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ВИДЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ  
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Слово «политика» греческое и в переводе означает науку и искусство государственного управления<sup>1</sup>. Политика в ее традиционном смысле представляет собой область сложного и обширного взаимодействия между различными социальными группами, слоями, партиями, нациями, народами, государственными и общественными структурами, институтами; между властью и населением, гражданами и их объединениями<sup>2</sup>. Под политикой также понимают сферу деятельности, связанную с реализацией потребностей и интересов различных групп людей, стержнем которой является завоевание, удержание и использование государственной власти<sup>3</sup>.

Актуальность теоретико-правового исследования государственной политики определяется отсутствием специальных

<sup>1</sup> См.: Словарь иностранных слов. М., 2004. С. 524.

<sup>2</sup> См.: Матузов Н. И. Российская правовая политика : вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России : теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2006. С. 34.

<sup>3</sup> См.: Малько А. В., Шундиков К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 197.

конституционно-правовых научных исследований понятия государственной политики, ее видов, признаков, субъектов формирования и реализации. В последнее время в науке достаточно внимания уделяется различным аспектам правовой политики<sup>4</sup>. Однако изучение научной литературы свидетельствует о том, что в юридической науке отсутствует единое мнение относительно понятия, средств и форм реализации государственной политики. Не разработан понятийно-категориальный аппарат: в законодательных актах по-разному определяется государственная политика, среди ученых нет единого мнения относительно ее понятия, в праве не разработаны определения средств, форм, механизма реализации государственной политики, ее соотношения с правовой политикой. Поэтому данный вопрос является актуальным для науки конституционного права.

В юридической науке отсутствует единое определение государственной политики. Она определяется как «комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых государством»<sup>5</sup>, «все то, что относится к государству, к внутренней или внешней государственной жизни, к внутренним или внешним государственным отношениям»<sup>6</sup>, «система целей и принципов, приоритетных направлений и мер организационного, правового, экономического, социального, научного, информационного, кадрового и иного характера... а также порядок закрепления обязанностей федеральных органов власти...»<sup>7</sup>,

---

<sup>4</sup> См.: *Коробова А. П.* Правовая политика : понятие, формы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. 24 с. ; *Малько А. В., Шундигов К. В.* Указ. соч. 296 с.; Правовая политика : от концепции к реальности / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. 304 с. ; Правовая политика России : теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 725 с. ; *Рыбаков О. Ю.* Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. 352 с.

<sup>5</sup> *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 318.

<sup>6</sup> *Алексеев Н. Н.* Предисловие. Идея государства. 2-е изд. СПб., 2001. С. 3.

<sup>7</sup> *Писаревский Е. Л.* Система обеспечения безопасности туризма и государственная политика в области безопасности туризма. Правовой аспект // Туризм : право и экономика. 2007. № 3. С. 15–19.

кроме того, указывается, что «ее суть составляет обеспечение правовой регламентацией объективных потребностей развития общества, воплощающейся прежде всего в нормативных правовых актах»<sup>8</sup>.

В последние годы больше внимания уделяется исследованию правовой политики, которая тесно связана с государственной политикой. В литературе высказываются различные точки зрения на понятие правовой политики.

Во-первых, большинство ученых определяют правовую политику как *деятельность*. «Правовая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность уполномоченных субъектов (прежде всего государственных и муниципальных органов власти) по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры, правовой жизни общества и личности»<sup>9</sup>. «Правовая политика – это прежде всего системная деятельность по оптимизации юридического ресурса, это набор мер и действий, которые должны отвечать на проблемы и вызовы юридической жизни общества»<sup>10</sup>. Н. И. Матузов отмечает, что правовая политика основывается на праве и связана с ним; осуществляется правовыми методами; охватывает главным образом правовую сферу деятельности людей и их коллективов; опирается на возможность легального принуждения; является публичной, официальной; отличается от других видов политики нормативно-организационными начала-

<sup>8</sup> Федоров А. В. Государственно-правовая антинаркотическая политика Российской Федерации и изменения в законодательстве о контроле за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и противодействии их незаконному обороту // Нарконтрoль. 2007. № 3. С. 13–17.

<sup>9</sup> Малько А. В., Шундикoв К. В. Указ. соч. Саратов, 2003. С. 213.

<sup>10</sup> Малько А. В. Правовая политика в условиях правовой реформы в современной России // Правовая политика России : теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 55.

ми. В практическом плане правовая политика представляет собой разностороннюю деятельность индивидуальных и коллективных субъектов, направленную на решение определенных задач. Но ее нельзя сводить только к деятельности, ибо в этом случае ускользает ее сущностный, концептуальный момент. Ведь деятельность – это скорее плоскость реализации политики, а не ее внутреннее содержание. Истина, по-видимому, заключается в соединении этих двух начал, т.е. статики и динамики<sup>11</sup>.

Во-вторых, правовая политика характеризуется как совокупность идей, взглядов, принципов, представлений, методов и средств. В. Н. Кудрявцев под юридической (правовой) политикой понимает принципы и основные направления, которые государство проводит в жизнь при создании и применении норм, институтов и отраслей права, в деятельности юридических учреждений, в формировании и развитии правосознания граждан<sup>12</sup>. В. И. Гойман характеризует юридическую политику как основанные на общих и специфических закономерностях развития национальной правовой системы принципы, стратегические направления и практические пути создания и реализации норм, институтов и отраслей права, укрепления режима законности и общественной безопасности, организации предупреждения и борьбы с правонарушениями, формирования у граждан развитой правовой культуры, способности использовать правовые средства для удовлетворения своих интересов<sup>13</sup>.

Объединяя основные аспекты двух указанных точек зрения (деятельность и теоретические идеи, взгляды), А. П. Коробова определяет правовую политику как деятельность государства, отдельных индивидов и их объединений в сфере пра-

---

<sup>11</sup> См.: Матузов Н. И. Российская правовая политика : вызовы и угрозы XXI в. С. 35–38.

<sup>12</sup> См.: Кудрявцев В. Н. Криминализация как способ осуществления уголовной политики // Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация). М., 1982. С. 12.

<sup>13</sup> См.: Гойман В. И. Соотношение права и государства // Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 2002. С. 89.

вового регулирования, состоящую в выработке и реализации на практике правовых идей стратегического характера. Правовые идеи обладают следующими свойствами: связь с правом; фундаментальность; научная обоснованность; концептуальность; официальный характер; реалистичность<sup>14</sup>.

В-третьих, правовая политика определяется как *социальная практика*, которая связана с правовой формой, с областью правового регулирования и правовых отношений. В ее структуре возможно выделение двух относительно автономных «векторов»: политики в сфере права и политики посредством права<sup>15</sup>. Автор настоящей статьи согласен с мнением К. В. Шундикова, что понятие правовой политики представляет собой особую разновидность абстракции – абстракцию-идею.

Указанные точки зрения на правовую политику подчеркивают ее связь с правом, необходимость соответствия праву, но при этом не отмечается необходимость ее соответствия требованиям справедливости.

В нормативных правовых актах закрепляются разные определения государственной политики. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>16</sup> определяет соответствующий вид политики как «совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, информационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых Президентом Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в

<sup>14</sup> См.: Коробова А. П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика России : теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 108–114.

<sup>15</sup> См.: Шундинов К. В. Концепция правовой политики // Правовая политика России : теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 143–150.

<sup>16</sup> О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23 июля 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации для претворения в жизнь принципов и целей, установленных настоящим Федеральным законом». Закон Воронежской области «Об инновационной политике на территории Воронежской области» характеризует ее как *деятельность органов* государственной власти Воронежской области по определению приоритетов инновационной стратегии, регулированию инновационной деятельности, поддержке инноваций, развитию инновационного бизнеса. В соответствии со ст. 3 Закона Воронежской области «О науке и научно-технической политике в Воронежской области» основными целями научно-технической политики являются развитие и эффективное использование научно-технического потенциала Воронежской области, увеличение вклада науки и техники в развитие ее экономики, повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции, улучшение экологической обстановки, защита информационных ресурсов области, интеграция науки и образования. Одним из принципов научно-технической политики Воронежской области является стимулирование научной и научно-технической деятельности через систему льгот.

В иных законах субъектов Российской Федерации научно-техническая политика определяется следующим образом: 1) как *совокупность* осуществляемых органами государственной власти мер<sup>17</sup>; 2) *отношение* органов государственной власти к научной и научно-технической деятельности<sup>18</sup>; 3) *составная часть* социально-экономической политики, *определяющая цели, направления, способы и формы* деятельности

---

<sup>17</sup> О науке и научно-технической политике в Пермском крае : закон Пермского края от 2 апреля 2008 г. № 220-ПК. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс «Региональное законодательство».

<sup>18</sup> О региональной научно-технической политике Архангельской области : закон Архангельской области от 25 февраля 1998 г. № 60-14-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс «Региональное законодательство».

органов государственной власти<sup>19</sup>; 4) *совокупность целей и задач* в области научно-технической деятельности, а также *принципов, критериев и механизмов*, на основе и с использованием которых обеспечиваются решение данных задач и достижение указанных целей<sup>20</sup>. В некоторых региональных законах определение научно-технической политики отсутствует<sup>21</sup>.

Таким образом, в законодательстве государственная политика определяется по-разному: как отношение государства; совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, информационных, образовательных, организационных и иных мер; деятельность органов государственной власти; совокупность целей и задач в определенной области, принципов, критериев и механизмов.

Ученые также исследуют вопрос *соотношения государственной и правовой политики*. По мнению Н. И. Матузова, правовая политика есть особая форма государственной политики вообще как собирательного, интеграционного понятия. По сути дела, это своеобразное проявление известной диалектической взаимосвязи общего, особенного и единичного.

---

<sup>19</sup> О научно-технической и инновационной политике Ивановской области : закон Ивановской области от 31 декабря 2002 г. № 106-ОЗ ; О науке и государственной научно-технической политике в Орловской области : закон Орловской области от 28 ноября 2002 г. № 293-ОЗ ; О науке и государственной научно-технической политике в Тверской области : закон Тверской области от 25 июня 1998 г. № 22-ОЗ-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс «Региональное законодательство».

<sup>20</sup> Об основах научно-технической политики города Москвы : закон города Москвы от 24 октября 2001 г. № 53. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс «Региональное законодательство».

<sup>21</sup> О научно-технической политике и мерах государственной поддержки научной деятельности и инноваций во Владимирской области : закон Владимирской области от 5 апреля 1999 г. № 17-О ; О научной деятельности и научно-технической политике Томской области : закон Томской области от 1 декабря 2000 г. № 56-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс «Региональное законодательство».

Перед нами триада: политика вообще – государственная политика – правовая политика<sup>22</sup>. А. В. Малько и К. В. Шунди-ков<sup>23</sup> определяют соотношение правовой политики с политикой экономической, социальной, культурной и пр. как часть и целое, так как правовая часть присутствует в иных видах политики. К. В. Шундиков справедливо указывает, что вряд ли возможно абсолютное разграничение правовой политики и политики в целом<sup>24</sup>. А. П. Коробова отмечает, что правовая политика – это часть общей политики государства, а не вся государственная политика, заключенная в правовые рамки. С таким мнением трудно согласиться. По мнению автора настоящей статьи, *правовая политика является характеристикой, одним из признаков государственной политики* в правовом государстве, а не ее частью. Правовое регулирование является не самостоятельной сферой жизнедеятельности, а правовым средством реализации государственной политики. Безусловно, не вся государственная политика является правовой, если она не соответствует основным принципам Конституции Российской Федерации, нормам законов. Однако в правовом государстве она должна формироваться и реализовываться только на основе права, следовательно, быть правовой.

С учетом изложенного автор настоящей статьи определяет *государственную политику* как совокупность статических и динамических средств (правовых, информационных, экономических, социальных, организационных и иных), осуществляемых органами государственной власти для достижения поставленных целей. В статических средствах проявляется стратегический, концептуальный аспект государственной политики (идеи, принципы, направления, цель, задачи в соответствии с Конституцией Российской Федерации), а в дина-

---

<sup>22</sup> См.: Матузов Н. И. Российская правовая политика : вызовы и угрозы XXI в. С. 34.

<sup>23</sup> См.: Малько А. В., Шундиков К. В. Указ. соч. С. 215.

<sup>24</sup> См.: Шундиков К. В. Указ. соч. С. 143–150.

мических – деятельность органов по реализации своих полномочий.

*Государственная политика обладает следующими признаками:* 1) правовой характер; 2) формирование специальными субъектами; 3) направленность на достижение социально полезных целей в соответствии с требованием справедливости; 4) осуществление в различных сферах жизнедеятельности.

*Первый признак – правовой характер* государственной политики в правовом государстве – заключается в следующем. Во-первых, основой государственной политики является право, выраженное в Конституции Российской Федерации и законодательстве. Осуществляя государственную политику, органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию России и законы. Свои полномочия они реализуют путем принятия правовых актов, которые не должны противоречить Конституции и законам (ст. 15 Конституции России). Во-вторых, государственная политика должна осуществляться правовыми методами. Для реализации государственной политики применяются не только правовые средства, но и экономические, информационные, организационные, социальные и иные. Но их применение не должно противоречить Конституции России и законам. Важнейшими средствами осуществления государственной политики являются правовые средства. Они представляют собой правовые явления, выражающиеся в инструментах и деяниях, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов и обеспечивается достижение поставленных целей. Сочетаясь определенным образом, правовые средства выступают основными работающими частями (элементами) действия права, функциональной стороны механизма правового регулирования, правовых режимов. Они призваны связывать цель (мысленную модель) с реальным результатом<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 315.

*Второй признак:* государственная политика формируется и реализуется специально уполномоченными субъектами. К ним в соответствии с Конституцией Российской Федерации относятся: Президент Российской Федерации (определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации – ст. 80, 86); Федеральное Собрание РФ (путем принятия федеральных законов, в том числе по предметам ведения Российской Федерации, предусматривающим разные виды политики: установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; основы ценовой политики; внешняя политика и международные отношения – ст. 71), Правительство России (обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществляет меры по реализации внешней политики Российской Федерации – ст. 114). В соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами полномочиями по реализации государственной политики наделяются иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Третий признак* государственной политики – она направлена на достижение социально полезных целей и должна соответствовать требованию справедливости. В преамбуле к Конституции России говорится о том, что предками нам были переданы любовь и уважение к Отечеству, вера в добро и справедливость. Понятие справедливости неразрывно связано с нравственными ценностями в обществе, отношениями между людьми, формированием социального государства. В последние годы вопросам справедливости уделяется внимание со стороны главы государства как основного субъекта формирования государственной политики в России.

В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации обратил внимание на необходимость обеспечения государством принципов справедливости, принятия справедливых законов<sup>26</sup>. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев подчеркнул желание видеть Россию уже в близком будущем передовой, прогрессивной и удобной для жизни страной, процветающим и основанным на справедливых законах сообществом свободных людей<sup>27</sup>. Основной целью государственной политики является удовлетворение публичных интересов – обеспечение прав личности на основе принципа справедливости, повышение качества жизни населения, экономическое развитие государства, обороны и безопасности страны. Указание на принятие справедливых законов в Посланиях Президента России Федеральному Собранию РФ является одним из приоритетов внутренней политики государства.

*Четвертый признак* государственной политики – она осуществляется в различных сферах жизнедеятельности: экономической (финансовая, кредитная, денежная, ценовая политика), социальной, культурной, внешнеполитической и других. В зависимости от сферы общественных отношений выделяются и соответствующие виды государственной политики, многие из которых указываются в ст. 7, 71, 80, 114 Конституции России.

Ученые уделяют много внимания исследованию видов правовой политики. А. В. Малько и К. В. Шундилов<sup>28</sup> классифицируют правовую политику следующим образом: в зависимости от сферы осуществления – *конституционная*, уголовная, семейно-брачная, финансовая, налоговая, таможенная, банковская и т.п.; в зависимости от содержания – законодательная, исполнительная, судебная, прокурорская, нотариаль-

<sup>26</sup> Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. 2006. 11 мая.

<sup>27</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. 2008. 6 нояб.

<sup>28</sup> Малько А. В., Шундилов К. В. Указ. соч. С. 217.

ная и т.д.; в зависимости от целей – текущая и перспективная; в зависимости от функций – праворегулятивная и правоохранительная. Выделяется также правовая политика в сфере лоббизма<sup>29</sup>, в сфере противодействия терроризму<sup>30</sup>.

Конституционный Суд РФ в своих решениях затрагивал некоторые аспекты государственной политики в различных сферах и выделял следующие ее виды:

1) государственная политика в области образования, которая основывается на принципах единства федерального культурного и образовательного пространства, общедоступности образования<sup>31</sup>, принципе автономии высших учебных заведений<sup>32</sup>;

2) государственная политика содействия занятости населения, предусматривающая конкретные гарантии государства

---

<sup>29</sup> См.: *Субочев В. В.* Правовая политика современной России в сфере лоббизма : теоретические проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

<sup>30</sup> См.: *Брусницын Ю. А.* Правовая политика современного Российского государства в сфере противодействия терроризму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003.

<sup>31</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 мая 2006 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 22. Ст. 2375.

<sup>32</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В. П. Малкова и Ю. А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 декабря 1999 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 3. Ст. 354.

по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы<sup>33</sup>;

3) государственная политика в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, которая основана на принципе приоритета публичных интересов исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на конституционном уровне<sup>34</sup>;

4) государственная экономическая политика, в том числе финансовая политика, в рамках которой государство обязано создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики как путем непосредственно-регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, корпоративного взаимодействия и сотрудничества<sup>35</sup>;

---

<sup>33</sup> По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. И. Гущина : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 25 мая 2010 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 23. Ст. 2934.

<sup>34</sup> По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 мая 2009 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 22. Ст. 2752.

<sup>35</sup> По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 декабря 2005 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 335 ; По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 июня

федеральный законодатель при осуществлении финансового регулирования ориентируется на реализацию целей государственной экономической политики, имея в виду как конституционно обусловленные особенности федеративного устройства Российской Федерации, так и задачи реформирования финансовой системы на данном этапе социально-экономического развития государства<sup>36</sup>;

5) налоговая политика, которую разрабатывают и проводят федеральные органы государственной власти в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации<sup>37</sup>;

6) политика Российской Федерации как социального государства, исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, стремления обеспечить благополучие и процветание России, – направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; принцип социального государства, относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации, обязывает публичную власть надлежащим образом осуществлять охрану труда и здоровья людей, государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты на основе общепринятых в правовом и социальном государстве стандартов и гуманитарных ценностей<sup>38</sup>;

---

2004 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

<sup>36</sup> По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 2. Ст. 400.

<sup>37</sup> По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 ноября 1997 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 46. Ст. 5339.

<sup>38</sup> По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки

7) федеральная политика в области культурного и национального развития Российской Федерации, в рамках которой федеральный законодатель вправе устанавливать основы правового регулирования языков народов Российской Федерации, включая общие вопросы языковой политики, в том числе относящиеся к статусу государственных языков республик в его соотношении со статусом государственного языка Российской Федерации; статус государственных языков республик в составе России не может быть предметом исключительного ведения субъектов РФ<sup>39</sup>;

8) государственная политика в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера<sup>40</sup>;

---

Т. А. Баныкиной : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 марта 2007 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 14. Ст. 1742 ; По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. В. Безменова и Н. В. Калабуна : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 12 июля 2007 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3988.

<sup>39</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 ноября 2004 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 47. Ст. 4691.

<sup>40</sup> По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 мая 2004 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 21. Ст. 2094.

9) государственная жилищная политика<sup>41</sup>;

10) государственная политика в области связи<sup>42</sup>.

Автором настоящей статьи предлагается *классификация государственной политики, в основу которой положен конституционно-правовой аспект*, по следующим основаниям:

а) территория реализации (внешняя и внутренняя); б) уровень государственной власти (федеральная и региональная); в) субъекты, осуществляющие формирование и реализацию государственной политики (президентская, законодательная, исполнительная); г) сферы жизнедеятельности, в которых реализуется государственная политика (экономическая, социальная, инновационная, научно-техническая, экологическая, культурная и другие); д) отрасли права, регулирующие государственную политику (*конституционная, муниципальная, международная, уголовная, семейная, финансовая, налоговая, таможенная и другие*).

Таким образом, *понятие государственной политики* уточнено в части: 1) указания на правовой характер как необходимый признак государственной политики; 2) выделения средств (статических и динамических) государственной политики, осуществляемых органами власти для ее реализации. В основе средств государственной политики лежат идеи, принципы, цели, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Государственная политика в правовом социальном государстве, которое формируется в России, должна соответствовать праву и принципу справедливости.

---

<sup>41</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В. А. Мостипанова : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 3 ноября 1998 г. № 25-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 45. Ст. 5603.

<sup>42</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 февраля 2006 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1230.

**В. Григорьева (Таглина)**

**О ГОСУДАРСТВЕ КАК СУБЪЕКТЕ СВОБОДЫ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Принцип свободы экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ) является частью экономических основ конституционного строя или «экономической Конституции»<sup>1</sup>. В науке данный принцип обычно раскрывается в двух аспектах.

*Первый аспект* – описание прав и возможностей, которыми наделены частные лица (граждане и организации) в разрезе свободы распоряжения своими способностями и самостоятельности принятия ими решений в сфере хозяйствования<sup>2</sup>. Свобода экономической деятельности в таком контексте тесно переплетена с перечисленными во второй главе Конституции РФ экономическими правами, в том числе: право выбирать род деятельности или занятий (ст. 37); право на объединение (ч. 1 ст. 30); право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35); использовать имущество для целей предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34) и др.

В актах Конституционного Суда РФ отражены позиции, определяющие содержание свободы экономической деятельности: «...Граждане самостоятельно определяют сферу своей экономической деятельности, осуществляют ее в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами, в частности путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, выбирают экономическую

---

<sup>1</sup> См.: *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 60.

<sup>2</sup> *Гаджиев Г. А.* Указ. соч. С. 155–156 ; Комментарий к статье 8. Конституция Российской Федерации : доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» ; Комментарий к статье 8. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

стратегию развития бизнеса, используя свое имущество с учетом конституционных гарантий права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции»<sup>3</sup>; «*собственность*, как цивилизованная основа и выражение свободы человека, является *необходимым условием свободы экономической* (в том числе предпринимательской) деятельности, предполагающей свободу договора и равенство субъектов этой деятельности, правовое положение которых предопределяется закрепленными Конституцией РФ правом частной собственности, а также гарантиями данного права и критериями возможных его ограничений»<sup>4</sup>; свобода экономической деятельности – это, в том числе, «свобода принятия стратегических экономических решений, принимаемых общим собранием акционеров и советом директоров»<sup>5</sup>.

*Второй аспект* – это выявление принципов и границ публично-правового регулирования в экономической сфере, предусматривающих оптимальную защиту частных и публичных интересов (частный интерес – свобода договора, конкуренция, защита собственности, высокая прибыль, а пуб-

---

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 149-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «КотовоМежрайгаз» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1.3 Постановления Верховного Совета РСФСР «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2008 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. В. Костылева». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Интеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

личный – обеспечение мира и безопасности; покрытие государственных расходов; стабильное экономическое развитие; сбалансированность прав и обязанностей всех категорий населения)<sup>6</sup>.

Этот аспект свободы экономической деятельности также нашел отражение в практике Конституционного Суда РФ, которым были сформулированы следующие принципы:

– «федеральный законодатель, регулируя посредством гражданского законодательства предпринимательскую деятельность коммерческих организаций ... обязан учитывать, что, по смыслу положений статьи 55 (часть 3) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35, возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности»<sup>7</sup>;

– «федеральный законодатель... устанавливая правовые основы единого рынка и осуществляя при этом регулирование и защиту прав и свобод, прежде всего экономических, для защиты общих (общественных) интересов вправе применить публично-правовой тип регулирования рыночных отношений, которое – в силу взаимодействия частноправовых и публично-

<sup>6</sup> См.: Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 154 ; Комментарий к статье 8. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

правовых интересов – предполагает в то же время сочетание частноправовых и публично-правовых элементов»<sup>8</sup>;

– «конституционный принцип демократического правового государства и ... свобода экономической деятельности предполагают развитие необходимых для становления гражданского общества начал самоуправления и автономии в экономической сфере, проявлением чего является создание саморегулируемых организаций, и, соответственно, – государственную поддержку и стимулирование гражданской активности в данной сфере»<sup>9</sup>.

Анализ теоретических исследований и актов Конституционного Суда РФ показывает, что по существу рассмотрение свободы экономической деятельности (в обоих аспектах) сводится к описанию и защите свободы только двух субъектов – граждан и организаций. Государству же (в частности, в лице федерального законодателя) отводится лишь роль регулятора экономических отношений. Однако это является необоснованным сужением круга управомоченных лиц, поскольку свобода экономической деятельности гарантирована Конституцией РФ всем без ограничений.

Государство является активным участником экономических отношений, которые, в сущности, почти всегда опосредуют решение им своих задач (обеспечение мира и безопасности граждан, охраны их прав и свобод, организация управления в стране, поддержание необходимого уровня жизни граждан, забота о слабозащищенных слоях населения, оборона страны и пр.). Государство не сможет реализовать ни одной из своих функций, не прибегая к участию в экономических отношениях. Например, для реализации прав граждан на социальную защиту государство должно обеспечить создание и функционирование системы здравоохранения (обучение медперсона-

---

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Там же.

ла, наличие больниц и поликлиник, аптек и пр.), социальной защиты (дома престарелых, интернаты, библиотеки для слепых и т.п.), пенсионного обеспечения и т.д. Соответственно, для строительства больницы необходимо вступить в гражданско-правовые отношения с подрядчиками, поставщиками, которые фактически построят здание и установят необходимое оборудование.

Вступая в экономические отношения в процессе реализации своих задач, государство (в лице уполномоченных органов или опосредованно, через созданные ими юридические лица – унитарные предприятия, учреждения) имеет определенный объем прав, не совпадающий с объемом прав частных субъектов. Это обусловлено, во-первых, тем, что государство всегда представляет определенные публичные интересы, под которыми могут пониматься интересы всего народа России, отдельного региона, муниципального образования или относительно однородной группы населения (работники, работодатели, предприниматели)<sup>10</sup>. А во-вторых, тем, что государство имеет исключительные полномочия – издавать общеобязательные акты, устанавливая «правила игры» в любых сферах (в том числе экономической), применять меры принудительного воздействия в отношении частных лиц.

Исходя из этих особенностей положения государства, иное содержание получают гарантированные Конституцией РФ экономические права. И наибольшую сложность в связи с этим представляет вопрос о соотношении частно-правового и публично-правового содержания экономических прав публично-правовых образований. Основные экономические права обладают как публично-правовым, так и частно-правовым содержанием<sup>11</sup>. С одной стороны, в своем общем выражении они гарантированы Конституцией РФ, и потому являются предметом изучения конституционного права, с другой, – их фактическое содержание уточняется в отраслевом законодательстве, которое регулирует конкретные правоотношения. В

<sup>10</sup> См.: *Мазаев В. Д.* Публичная собственность в России : конституционные основы. М., 2004. С. 79.

<sup>11</sup> Подробнее об этом см.: *Гаджиев Г. А.* Указ. соч. С. 217.

связи с этим справедливо, что «для выявления содержания основных экономических прав необходимо использовать все конституционные положения и все положения частного права, т.е. проводить анализ одновременно с позиции конституционного и частного права»<sup>12</sup>. При исследовании экономических прав публичных субъектов необходимо также придерживаться этого принципа.

Наиболее подробно и цивилистами, и государствоведами изучается *право собственности* – основополагающее право, являющееся необходимым условием экономической свободы. Публичная собственность является материальным, имущественным обеспечением функций государства и местного самоуправления, а также полномочий их органов. Именно такой вывод ранее был сделан Конституционным Судом РФ относительно правового режима бюджетных средств различных уровней, а потом распространен и на всю сферу государственного и муниципального имущества<sup>13</sup>.

В науке довольно подробно исследован институт публичной собственности, в том числе особенности субъектов конституционно-правовых отношений публичной собственности<sup>14</sup>, однако правомочия таких собственников и порядок их осуществления в хозяйственном обороте требуют продолжения изучения. Согласно п. 2 ст. 8 Конституции РФ, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

---

<sup>12</sup> См.: Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 217.

<sup>13</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов ...» ; Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Мазаев В. Д. Указ. соч. С. 145–161.

Исходя из буквального прочтения к публичной собственности отнесены государственная (включающая собственность Российской Федерации и собственность субъектов РФ) и муниципальная. Действующее законодательство позволяет говорить, что современная концепция публичной собственности<sup>15</sup> основывается на неразрывной связи имущества, которым владеет публичный собственник, с его предметами ведения (а именно – предметами ведения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований), а также полномочиями соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на 2003–2005 гг. предусмотрела поэтапное сокращение избыточной части государственного сектора, которая не обеспечивала выполнения функций государства, а также переход к новой модели управления государственной собственностью, основанной на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства (раздел 3.4)<sup>16</sup>.

Этот курс был продолжен внесением изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в 2003 г.<sup>17</sup>, принятием Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.<sup>18</sup>, Федерального закона № 122-ФЗ от 22 ав-

<sup>15</sup> См. подробнее: *Винницкий А. В.* О современной концепции публичной собственности в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2009. № 5.

<sup>16</sup> Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

густа 2004 г.<sup>19</sup> В этих законах были закреплены категории имущества, которые могут относиться к собственности федерального, регионального и муниципального уровней.

В отношении регионального уровня п. 1 ст. 26.11 Закона № 131-ФЗ закрепляет, что в собственности субъекта РФ может находиться:

– имущество, необходимое для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам регионального ведения;

– имущество, необходимое для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения;

– имущество, необходимое для осуществления полномочий по предметам федерального ведения, делегированных исполнительным органам государственной власти субъекта РФ;

– имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта РФ, государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных учреждений и унитарных предприятий субъекта РФ.

Согласно позиции законодателя, публичная собственность имеет жесткую целевую привязку к функциям публично-го субъекта. Следовательно, то имущество, которое не относится к вопросам ведения публично-правового образования – владельца, должно быть передано иному, надлежащему собственнику. В п. 1 ст. 129 ГК РФ указано, что объекты гражд-

---

<sup>19</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

данских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Получается, что данная норма в отношении публичного субъекта действует с оговоркой на соответствие приобретаемого имущества предметам ведения покупателя.

Помимо права собственности, к основополагающим экономическим правам относится *право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности* (п. 1 ст. 34 Конституции РФ). Применительно к государству в науке данное право не исследовалось. Однако государство является собственником, а также в лице своих органов и учрежденных последними предприятий использует свои способности (организационные, кадровые и иные) для участия в экономической деятельности. В частноправовой плоскости реализация данного права выражается в категории правоспособности, т.е. способности лица быть носителем прав и обязанностей. Различают *универсальную* правоспособность – способность лица иметь любые не запрещенные законом права и обязанности и *специальную* – способность лица иметь только те права и обязанности, которые прямо предусмотрены в законе. Полагаем, что ни к той, ни к другой публичная правоспособность не относится. В науке предлагают определять ее через термин «целевая»<sup>20</sup>, а также «функциональная» (предложен профессором В. Г. Голубцовым). Последний термин лучше отражает идею «самоограничения суверена», который вступает в гражданско-правовые отношения с целью реализации своих публичных функций.

В работах цивилистов вопрос правовой природы государства как частноправового субъекта также является одним из

<sup>20</sup> Гражданское право : учебник / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. СПб., 1996. С. 155.

дискуссионных. В целом господствует мнение, что в современном гражданском законодательстве закреплена самостоятельная гражданско-правовая природа Российской Федерации, не сводимая к конструкции юридического лица<sup>21</sup>. Гражданский кодекс РФ определил, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами; к этим субъектам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, *если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов* (ст. 124 ГК РФ). Выделенная нами оговорка требует установления своего конкретного содержания как в законе, так и в правовой теории. Конституционным Судом РФ было рассмотрено дело<sup>22</sup>, связанное с применением арбитражным судом данной оговорки. Арбитражный суд посчитал, что если в бюджете субъекта РФ не была заложена сумма на компенсацию затрат по договору с предприятием связи (с которым был заключен договор), взыскание долга с бюджета невозможно. При этом суд указал, что «в силу особенностей государства как субъекта гражданского права при отсутствии средств в бюджете данный субъект не может рассматриваться как причинитель вреда; удовлетворение иска привело бы к фактическому пересмотру бюджета и нанесению вреда неограниченному кругу лиц». Конституционный Суд РФ не признал указанные

---

<sup>21</sup> См.: Голубцов В. Г. Государство как частноправовой субъект : правовая природа и особенности // Журнал рос. права. 2010. № 10.

<sup>22</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2005 г. № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная телекоммуникационная компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

положения ст. 124 противоречащими Конституции РФ, но разъяснил, что они:

– означают, что в гражданском законодательстве имеются специальные нормы, регулирующие участие данных субъектов в гражданских правоотношениях, а также правовые нормы о юридических лицах, которые не применимы к государству, государственным и муниципальным образованиям (например, нормы, относящиеся к образованию юридического лица, его учредительным документам, реорганизации юридического лица и т.д.) в силу специфики последних, которая в основном проистекает из особой организации институтов публичной власти;

– сами по себе не определяют недостаточность бюджетного финансирования соответствующих расходов государства как такую особенность государства, которая позволяет освободить его от исполнения своих обязательств.

Все сказанное подводит нас к следующему выводу. Государство, будучи публичным субъектом с уникальными целями обеспечения благополучия своего народа, в силу объективной реальности вынуждено для их достижения вступать в экономические отношения. Будучи субъектом экономических отношений, государство (в том числе в лице своих органов или созданных юридических лиц), как и частные субъекты, реализует гарантированную Конституцией РФ свободу экономической деятельности. Но в силу специфики своего статуса, оно реализует ее иначе, чем частные субъекты. Права, составляющие сущность и выражение свободы экономической деятельности частных субъектов, в своем большинстве принадлежат и публичному субъекту, но с иным содержанием, изучение которого должно составить предмет дальнейших исследований конституционалистов.

Ю. Н. Л е в и н а

**СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА  
ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН  
КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ  
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Правовое регулирование представляет собой сложный и многообразный процесс, осуществляемый с помощью определенных средств юридического воздействия на общественные отношения. Система правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства, образует механизм правового регулирования. Основными структурными элементами механизма правового регулирования являются нормы права, которые устанавливают общие и юридически обязательные правила поведения тех участников общественных отношений, которые находятся в сфере правового регулирования. Они излагаются в различных по своей юридической силе нормативно-правовых актах, не теряя при этом своей общеобязательности. В юридической науке и практике правовые нормы совершенно справедливо считаются нормативной основой механизма правового регулирования, так как в них сконструирована та модель общественного отношения, которая соответствует потребностям и интересам граждан правового государства<sup>1</sup>.

Нормативное регулирование института правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на современном этапе характеризуется большим количеством правовых источников, среди которых встречаются нормы международного права, конституционные нормы, нормы федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, а также

---

<sup>1</sup> См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права. URL: [www.gumer.info/biolibtek\\_Buks/pravo/Hrop/18.php](http://www.gumer.info/biolibtek_Buks/pravo/Hrop/18.php)

© Левина Ю. Н., 2011

муниципальные правовые акты. Сложившаяся система источников, регулирующих процесс организации правотворческой инициативы, требует изучения системы правового регулирования непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Исследование всех источников, содержащих правовые нормы, регулирующие правотворческую инициативу граждан как одну из форм непосредственного народовластия, позволит оценить степень ее разработанности и завершенности, что положительно скажется на дальнейшем развитии данной формы прямой демократии.

Основные положения по вопросам организации местного самоуправления и участия населения в его осуществлении находят свое отражение в нормах Европейской хартии местного самоуправления<sup>2</sup>. В рассматриваемом международном акте местное самоуправление понимается как 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. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. *Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.*

Частью 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup> закреплено, что принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления : конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.

международного договора. Положение Конституции Российской Федерации продублировано в преамбуле Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», в котором также установлено, что «международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений»<sup>4</sup>. Из сказанного можно сделать вывод, что международные договоры не являются базисными для всех сфер правового регулирования общественных отношений. Таким образом, можно сделать вывод, что Европейская хартия местного самоуправления не имеет достаточно четкого местоположения в системе источников нормативного регулирования института правотворческой инициативы граждан.

Положения об организации местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, закрепляемые в Европейской хартии местного самоуправления, нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации. В статье 3 провозглашено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», а также, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данное положение, а также положение о том, что «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм волеизъявления»<sup>5</sup>, стало основой организации процесса участия населения в осуществлении местного самоуправления посредством правотворческой инициативы. Следует обратить особое внимание, что Конституция не устанавливает исчерпывающего перечня форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это говорит о том, что законодатель осознает, что местное самоуправление является одним из основных институтов гражданского общества и для правильного и полного его развития необходимо многообразие форм взаимодействия общества и органов влас-

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>5</sup> См.: Часть 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации.

ти. В Основном законе установлено, что единственным источником власти является народ Российской Федерации, таким образом, любое ограничение прямого волеизъявления граждан определенными формами, приведет к нарушению демократических принципов государства.

Следующим звеном правового регулирования правотворческой инициативы является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup>. Данный закон определяет основные принципы института правотворческой инициативы граждан:

– *всеобщность, доступность* – «с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом». Таким образом, законодатель провозглашает право каждого жителя, любого муниципального образования, обладающего избирательным правом, обратиться в представительный орган муниципального образования с проектом нормативного акта по вопросам местного значения;

– *гарантированность* – ч. 1 ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что в случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального акта, внесенного гражданами, осуществляется в соответствии с нормами федерального закона;

– *добровольность* – не допускается оказание влияния на свободное волеизъявление граждан, выступающих с правотворческой инициативой;

– *недопустимость ограничения права граждан на осуществление правотворческой инициативы* – ограничения

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

на осуществление правотворческой инициативы могут устанавливаться только федеральным законом;

– *законность* – во-первых, порядок осуществления и реализации правотворческой инициативы устанавливается системой нормативных актов разных уровней, во-вторых, акты органов местного самоуправления не могут противоречить федеральному законодательству.

Следует отметить, что ст. 26 вышеуказанного Закона установлены и признаки института правотворческой инициативы: общезначимость проекта, вносимого в представительный орган муниципального образования, прямое участие заинтересованных жителей (инициативной группы) в обсуждении внесенного проекта, публичность и открытость обсуждения проекта нормативного акта, обязательность рассмотрения.

Следующим источником правового регулирования институтов местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются конституции (уставы), законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Однако в ст. 6 установлен исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области правового регулирования местного самоуправления – правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления, установленных федеральным законом, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления, а также прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Частью 1 ст. 26 предусмотрен следующий порядок правового регулирования института правотворческой инициативы граждан: «С правотворческой инициативой может вы-

ступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с федеральным законом». Таким образом, в основном законе, регулирующем отношения, возникающие в процессе реализации правотворческой инициативы, отсутствует указание на возможность регулирования данного института на уровне субъектов Российской Федерации, однако в некоторых регионах сохраняются нормы, регулирующие осуществление права граждан на внесение проекта нормативного акта в представительный орган муниципального образования. В некоторых субъектах Российской Федерации законодатель идет по пути констатирования существования института правотворческой инициативы граждан как формы непосредственного участия местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Примером тому служат уставы Брянской<sup>7</sup>, Кемеровской<sup>8</sup>, Магаданской<sup>9</sup> областей и Пермского края<sup>10</sup>.

Встречаются случаи и полного копирования содержания ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Наиболее ярким примером являют-

<sup>7</sup> См.: Часть 3 ст. 40, ст. 70 Устава Брянской области от 26.01.1996 г. № 7-З // Брянские известия. 1996. № 31.

<sup>8</sup> Устав Кемеровской области от 09.04.1997 г. // Кузбасс. 1997. № 102.

<sup>9</sup> Устав Магаданской области : закон Магаданской области от 28.12.2001 г. № 218-ОЗ // Магаданская правда. 2001. № 201.

<sup>10</sup> Устав Пермского края от 27.04.2007 г. № 32-ПК // Рос. газ. 2007. № 94.

ся Конституция Республики Тыва<sup>11</sup> и Закон «О местном самоуправлении в Республике Дагестан»<sup>12</sup>.

Несмотря на то, что регулирование института правотворческой инициативы граждан на уровне субъектов Российской Федерации не отвечает действующему законодательству, некоторые авторы при комментировании положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ допускают ошибку и включают в перечень источников правового регулирования данного института конституции (уставы) и законы субъектов<sup>13</sup>. Региональное нормотворчество не приносит ничего нового, существенного в реализацию права граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления, отягощает правовую базу. Таким образом, для более качественного правового регулирования, отвечающего федеральному законодательству, требуется исключение законодательства субъектов Российской Федерации из системы источников правового регулирования института правотворческой инициативы граждан.

Основную часть источников нормативного регулирования правотворческой инициативы в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляют муниципальные правовые акты. Закон предусматривает, что порядок осуществления правотворческой инициативы устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. В настоящее время в большинстве муниципальных образований подобные акты отсутствуют. Например, в центральном федеральном округе, состоящем из 18 областей и одного го-

---

<sup>11</sup> Конституция Республики Тыва : принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001 г. // Тувинская правда. 2001.

<sup>12</sup> Закон Республики Дагестан от 29.12.2004 г. № 43 «О местном самоуправлении в Республике Дагестан» // Собр. законодательства Республики Дагестан. 2004. № 12 (I). Ст. 988.

<sup>13</sup> См., например : Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2008.

рода федерального значения<sup>14</sup>, только около 52 % муниципальных образований имеют отдельные положения, регулирующие порядок реализации правотворческой инициативы граждан.

На практике система правового регулирования института правотворческой инициативы на местном уровне складывается из трех элементов. Во-первых, положения о правотворческой инициативе закрепляются в уставах муниципальных образований, во-вторых, – в регламентах представительных органов и, в-третьих, – в специальных муниципальных правовых актах.

В своей нормотворческой деятельности органы местного самоуправления идут по пути декларирования положений о правотворческой инициативе граждан в отдельных статьях устава, полностью совпадающих с содержанием ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В качестве примера можно привести уставы города Владимира<sup>15</sup>, городского округа город Воронеж<sup>16</sup>; по такому же пути идет большинство муниципальных образований.

В регламентах представительных органов местного самоуправления правовое регулирование реализации права граждан на правотворческую инициативу закреплено в разделе, посвященном порядку организации процедуры подготовки и принятия правовых актов представительным органом<sup>17</sup>. Специальные правовые источники, регулирующие процесс организации и реализации правотворческой инициативы гражд-

<sup>14</sup> См.: Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>15</sup> См.: Решение Владимирского городского Совета народных депутатов от 29.06.2005 г. № 231 «Об Уставе муниципального образования город Владимир» // Владимирские ведомости. 2005. № 251–252.

<sup>16</sup> См.: Постановление Воронежской городской Думы от 27.10.2004 г. № 150-І «Об Уставе городского округа город Воронеж» // Воронежский курьер. 2004. № 230.

<sup>17</sup> См.: Решение Воронежской городской Думы от 29.12.2004 г. № 104-І. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дан в муниципальных образованиях, как правило, состоят из разделов и глав, посвященных общим положениям, в которых отражается сущность рассматриваемого института, дается понятие, определяются цели. В последующих разделах определяется порядок формирования инициативной группы граждан, внесения проекта муниципального правового акта, процедура его рассмотрения и принятие решения<sup>18</sup>. В некоторых образованиях положения о порядке реализации правотворческой инициативы содержат также разделы, регулирующие процедуру по сбору подписей и регистрации инициативной группы граждан<sup>19</sup>. Как правило, во всех положениях содержится как приложение форма подписного листа.

Особое место среди источников правового регулирования занимают постановления и определения Конституционного Суда РФ<sup>20</sup>, в них устанавливается соответствие конституций и уставов субъектов РФ, законов и других нормативных актов Конституции РФ. Однако до настоящего времени в Конститу-

---

<sup>18</sup> См.: Решение Совета народных депутатов Гусь-Хрустального района от 27.03.2007 г. № 176 «Об утверждении положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Гусь-Хрустальный район» // Гусевские вести. 2007. № 26.

<sup>19</sup> См.: Решение Муниципального совета муниципального района «Новооскольский район» Белгородской области от 30.10.2008 № 249 «Об утверждении Положения о порядке осуществления правотворческой инициативы граждан в муниципальном районе «Новооскольский район». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>20</sup> См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 г. № 277-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2 ; Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 г. № 454-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ционный Суд по вопросу соответствия региональных норм и норм, установленных актами органов местного самоуправления, регулирующих правотворческую инициативу, никто не обращался. Это свидетельствует о том, что в настоящее время данный институт не развит, сложившаяся практика принятия нормативных актов не поощряет участие граждан в социально-политической жизни, предоставляя им мизерные возможности влияния на процессы принятия общественно значимых решений; воспроизводят отчужденность и политическую неактивность народа.

Проведенный анализ источников правового регулирования института правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления позволяет сделать следующие выводы.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил право граждан на осуществление правотворческой инициативы, однако он не содержит нормативного правового закрепления самого понятия правотворческой инициативы, не раскрывает его сущности. Принципы и признаки указанного института в Законе носят описательный характер и не имеют какой-либо структуры, не уделено должного внимания и закреплению четкого механизма реализации прав граждан на правотворческую инициативу.

В Российской Федерации сложилась традиция считать участниками правотворческого процесса преимущественно органы государственной власти и органы местного самоуправления. При всей демократизации государственного управления в нашей стране сохраняется приоритет правотворческой инициативы органов государственной власти и местного самоуправления перед правотворческой инициативой граждан, как следствие Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит завышенные требования для граждан при внесении проекта нормативного акта в орган местного самоуправления.

Для устранения указанных недостатков необходимо:

во-первых, закрепить единое нормативное правовое понятие правотворческой инициативы граждан;

во-вторых, установить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четкую структуру принципов осуществления права граждан на внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов;

в-третьих, закрепить обязанность органов местного самоуправления по обнародованию проектов муниципальных правовых актов, внесенных в порядке правотворческой инициативы, в целях обеспечения участия широких слоев населения в процессе принятия общественно значимых решений;

в-четвертых, закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок образования инициативной группы, основания отклонения правотворческой инициативы, возможность отзыва правотворческой инициативы и установить гарантии для лиц, не согласных с принятым решением по проекту муниципального правового акта органами местного самоуправления;

в-пятых, установить, что с правотворческой инициативой может выступать инициативная группа граждан, численностью 1 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, и сократить срок рассмотрения правотворческой инициативы до 1 месяца.

Для совершенствования правового регулирования института правотворческой инициативы граждан и дальнейшего его развития необходимо усилить работу в области принятия в каждом муниципальном образовании специального правового акта, а также исключить из системы источников правового регулирования нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Принятие данных изменений позволит повысить качество работы органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области более полного вовлечения населения

в решение общественно значимых проблем, выявления общественного настроения, интересов и потребностей, выработки альтернатив тех или иных социально-политических решений, достижения компромиссов и укрепит доверие граждан к деятельности органов власти.

## Раздел 2

### **РАЗВИТИЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Г. А. С к и б а

#### **УСТРАНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРОБЕЛОВ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ ДЕЛ О ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИИ ИМУЩЕСТВА МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С УЧАСТИЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

При всем многообразии рычагов обеспечения верховенства Конституции РФ и федерального законодательства особое место в этом механизме занимают решения Конституционного Суда Российской Федерации. Их нормативный характер, непосредственное действие, общеобязательность и юридическая сила, позволяющая интерпретировать конституционные нормы и дисквалифицировать акты федерального и регионального законодательства, а также косвенным образом давать оценку правоприменительной практике, придают этим решениям высокий авторитет. Фактически решения Конституционного Суда РФ – это конституционные нормы в их динамике.

Решения Конституционного Суда РФ оказывают влияние как на совершенствование законодательства, так и на действия органов исполнительной власти, а также на практику судов общей юрисдикции. Реализация Конституционным Судом своего правомочия проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, – важный элемент формирования правового государства.

Исполнение решений Конституционного Суда, в частности осуществление действий, необходимость которых вытекает из решения, не может ставиться в зависимость от усмотрения каких-либо должностных лиц. Все органы публичной власти, как нормотворческие, так и правоприменительные, обязаны последовательно проводить в жизнь решения, принятые органами конституционного контроля, обращаться к ним всякий раз, когда возникает соответствующая правовая ситуация.

Важной конституционно значимой проблемой является вопрос о пределах «неприкосновенности» объектов муниципальной собственности, в частности, при переводе муниципального имущества в другую публичную форму собственности (в государственную собственность субъекта РФ либо собственность Федерации), и здесь следует отметить учет решений Конституционного Суда Российской Федерации при нормативном правовом регулировании органами государственной власти Воронежской области вопросов, связанных с передачей имущества из муниципальной собственности в собственность Воронежской области.

В законодательстве<sup>1</sup> установлен порядок передачи имущества из федеральной собственности в собственность субъекта

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

Российской Федерации или муниципальную собственность. Вместе с тем, процесс перераспределения публичного имущества, производимый в связи с разграничением полномочий между органами государственной и муниципальной власти (который опирается на специальную правоспособность публичных образований и сохранение целевого назначения имущества), столкнулся с неоднозначной позицией законодателя и принципиальной позицией Конституционного Суда РФ по вопросу о необходимости согласия передающей и принимающей сторон на безвозмездную передачу имущества. Примечательно, что Федеральный закон № 122-ФЗ указания на такое волеизъявление органа местного самоуправления не содержит, более того, в определенных случаях судебная практика складывается таким образом, что в отсутствие волеизъявления органа местного самоуправления суд обязывает принять его определенные объекты в муниципальную собственность.

Широко известны споры о понуждении органов местного самоуправления к приему в муниципальную собственность, к примеру, объектов жилищно-коммунального хозяйства. Причина несогласия местных администраций, как правило, заключается в аварийном (не пригодном для эксплуатации) состоянии имущества либо убыточности его содержания, что чревато дополнительными расходами для местных бюджетов<sup>2</sup>. В то же время, муниципальная собственность, относясь по своим юридическим свойствам к разряду публичной собственности, имеет определенные специфические характеристики, связанные с воплощенным в ней единством субъективно-личностных аспектов права на местное самоуправление (притязания членов местного сообщества на решение вопросов местного значе-

<sup>2</sup> См.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 15.09.2009 г. № Ф03-4758/2009 ; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.08.2009 г. № А43-3290/2009-21-65 ; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 12.11.2008 г. № Ф03-4928/2008 ; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 01.12.2009 г. № А56-15924/2009 ; Постановления ФАС Центрального округа от 03.09.2009 г. № Ф10-3308/09(2), от 22.04.2009 г. № А54-2743/2008-С8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ния самостоятельно за счет муниципальной собственности) и управленческих начал местного самоуправления как формы публичной власти. В этом плане, несмотря на известное социально-целевое сходство с иными видами публичной собственности, муниципальная собственность образует обособленный имущественный комплекс, в отношении которого со стороны Российской Федерации и ее субъектов не применимы методы административно-хозяйственного распределения и перераспределения. Это нашло подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ, который, в частности, в решении, касающемся видового состава государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, опираясь на ранее сформулированные правовые позиции о порядке безвозмездной передачи имущества из государственной собственности субъектов РФ в федеральную государственную собственность<sup>3</sup>, указал следующее. Порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную государственную собственность или государственную собственность субъектов РФ предполагает необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу и согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а потому не может рассматриваться как позволяющий уполномоченному исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекту РФ, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения в одностороннем порядке о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации или субъекта РФ, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления.

Аналогичная правовая позиция Конституционного Суда РФ указана в Определении Конституционного Суда РФ

---

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117.

от 7 декабря 2006 № 542-О<sup>4</sup> (в запросе утверждалось, что существующие законоположения, допускающие возможность безвозмездной передачи муниципального имущества в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации без согласия собственника – органа местного самоуправления, несоразмерно ограничивают право собственности муниципальных образований, ставят их в неравное положение с такими собственниками имущества, как Российская Федерация и субъекты Российской Федерации, и тем самым противоречат ст. 8, 12, 130, 132 и 133 Конституции России), согласно которой положения ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, устанавливающие порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации имущества, находящегося в муниципальной собственности, в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в системе действующего правового регулирования предполагают необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Рос-

<sup>4</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2006 г. № 542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1260.

сийской Федерации и субъектов Российской Федерации и не могут рассматриваться как позволяющие исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или в собственность Российской Федерации в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление об этом органов местного самоуправления. Тем самым федеральный законодатель исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке, без достижения соответствующей договоренности решения о безвозмездной передаче имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Эта позиция осталась неизменной и в Определении Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 № 828-О-П<sup>5</sup>, отметившего, что при безвозмездной передаче в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности, собственности субъекта РФ имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления необходимо учитывать волеизъявление органа местного самоуправления на такую передачу. Передача имущества из государственной собственности в муниципальную в односто-

<sup>5</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 2. Ст. 129.

роннем порядке, с игнорированием волеизъявления органов местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий недопустима.

При подготовке правовых актов о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность Воронежской области учитываются данная правовая позиция Конституционного Суда РФ о процедуре учета мнения публичных собственников при перераспределении имущества между уровнями публичной власти и недопустимости передачи муниципального имущества в государственную собственность без волеизъявления местного самоуправления. В соответствии со ст. 9 Закона Воронежской области от 17 марта 1997 г. № 86-з «Об управлении государственной собственностью Воронежской области»<sup>6</sup> Правительства Воронежской области принимает в соответствии с законодательством решения о приобретении имущества в областную собственность, а также решения об отчуждении имущества, находящегося в областной собственности. Подготовка соответствующих распоряжений правительства Воронежской области осуществляется при условии их обязательного предварительного согласования с органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Например, распоряжение Правительства Воронежской области от 13 июля 2010 г. № 440-р «О передаче имущества, находящегося в собственности Воронежской области, в муниципальную собственность Верхнехавского муниципального района» было принято с учетом решения Совета народных депутатов Верхнехавского муниципального района Воронежской области от 21 октября 2009 г. № 100-IV-СНД «О принятии в муниципальную собственность Верхнехавского муниципального района имущества» и обращения администрации Верхнехавского муниципального района Воронежской области от 16 марта 2010 г. № 02-03-410.

Хотя решения Конституционного Суда РФ общеобязательны, необходимо включить в соответствующие положения ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ, регулирующие поря-

<sup>6</sup> См.: Коммуна. 1997. 10 апр.

док передачи имущества от одного уровня публичной власти другому, требование об обязательности учета волеизъявления органа местного самоуправления или субъекта Российской Федерации соответственно и одновременно установить срок рассмотрения соответствующих предложений о разграничении имущества. В целях исключения возможности принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке, без достижения соответствующей договоренности решения о безвозмездной передаче имущества из муниципальной собственности (либо в муниципальную собственность) целесообразно внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации»<sup>7</sup> и предусмотреть включение в перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества, решения о согласии органа местного самоуправления.

В целях повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ, а также обеспечения формирования единого конституционно-правового поля в условиях федеративного государства, необходимо принятие следующих мер, способствующих предотвращению возникающих нарушений:

– обеспечение взаимодействия Конституционного Суда РФ с представителями высших органов государственной власти, органов государственной власти (должностными лицами) субъектов РФ, органами и должностными лицами, наделенными полномочиями по оказанию содействия в части своевременной разработки проектов законов (нормативных актов), исполнению судебных решений;

---

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 25. Ст. 2734.

– привлечение к решению проблем полномочных представителей Президента РФ в соответствующих федеральных округах, к функциям которых относится осуществление обеспечительных мер по реализации актов федеральных органов, в том числе решений Конституционного Суда РФ;

– конкретизация процедуры реализации решений Конституционного Суда РФ во внутренних нормативных актах соответствующих государственных органов, а также установление возможных мер персональной ответственности за неисполнение обязанности по обеспечению исполнения решения Конституционного Суда РФ;

– проведение органами государственной власти субъектов РФ регулярного анализа информации о принимаемых Конституционным Судом РФ решениях, размещаемой в источниках официального опубликования и правовых базах данных;

– своевременное выявление органами государственной власти субъектов РФ нормативных положений и осуществление необходимого регулирования в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ в рамках проведения мониторинга внутреннего законодательства.

**Е. А. Г а й д а е в а**

**ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ  
НА БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституция Российской Федерации в ст. 8 декларирует признание и равную защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в силу положений

Конституции (ст. 12, 73, ч. 1 ст. 132) осуществляют управление своей собственностью, имеют собственный бюджет и самостоятельно осуществляют бюджетный процесс.

*Собственность* – это экономическое отношение подчинения имущества различных категорий конкретному виду субъектов. В то время как право собственности – это система правовых норм, регламентирующих имущественные отношения владения, пользования и распоряжения имуществом, принадлежащим конкретному субъекту. В. Д. Мазаев определяет право публичной собственности как отношения властвования (господства) над определенными объектами в целях удовлетворения публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно либо посредством публичных образований (государства, государственных образований, муниципальных образований)<sup>1</sup>.

По сложившемуся в юридической литературе мнению, публичную собственность образуют, в том числе, и государственная (федеральная и субъектов РФ) и муниципальная собственность.

Категория «бюджет» в правовой науке рассматривается в разных аспектах. Как экономическая категория бюджет представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств, местных фондов денежных средств, необходимых государству и местному самоуправлению для выполнения своих задач и функций. Бюджет как экономическая категория составляет финансовую основу функционирования государства и местного самоуправления, являясь центральным звеном финансовой системы общества<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. : Мазаев В. Д. Публичная собственность в России : конституционные основы. М., 2004. С. 22.

<sup>2</sup> См.: Соколова Э. Д. Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства // Государство и право. 2008. № 5. С. 49.

Как правовая категория бюджет государства является собой основной финансовый план публично-правового образования, роспись его доходов и расходов. Значительная роль бюджета в развитии общества требует придания ему высшей юридической силы, поэтому бюджет утверждается Законом. Бюджет публичного образования является финансовой основой его функционирования. Он призван обеспечить финансовыми ресурсами выполнение государством своих задач и функций.

Статьи 214 и 215 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливают, что средства бюджета и иное имущество, не закрепленное за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет соответствующую казну РФ, субъекта РФ и муниципальных образований, которая принадлежит на праве собственности РФ, субъектам РФ и муниципальным образованиям, т.е. бюджетные средства являются объектом права собственности соответствующих публично-правовых образований. М. В. Карасёва в своей статье «Бюджетное право в контексте теории права собственности» справедливо замечает: «...На первый взгляд может показаться странным, что о праве собственности государства и муниципальных образований как властвующих субъектов, а именно в таком качестве они выступают в финансовом праве, пытаются говорить, опираясь на гражданское законодательство»<sup>3</sup>. Однако подобное рассмотрение права собственности публично-правовых образований «не является основанием отрицания у государства и муниципального образования, выступающих исключительно в качестве властвующих субъектов, права собственности на средства бюджета»<sup>4</sup>. Государство едино во всех своих проявлениях.

Объектом права бюджетной собственности публично-правовых образований выступают средства соответствующих бюджетов, которые существуют на счетах ЦБ РФ не иначе как в безналичной форме. Следовательно, объектом права бюд-

<sup>3</sup> Карасёва М. В. Бюджетное право в контексте теории права собственности // Государство и право. 2008. № 2. С. 52

<sup>4</sup> Там же.

жетной собственности являются безналичные деньги. Как известно, безналичные деньги с позиций теории гражданского права являются не материальным благом – вещью, а материальными благами – чужими действиями, т.е. они представляют собой не вещи, а «возможности (права) требования определенного поведения от обязанных лиц»<sup>5</sup>. Поэтому объектом права собственности публично-правового образования на бюджетные средства являются права требования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к Центральному банку РФ как банку, обслуживающему единые счета бюджетов (ст. 244 БК РФ).

Одним из основополагающих законов, обеспечивающих деятельность государства в целом, является закон о бюджете. За период своей деятельности Конституционный Суд РФ принял 308 решений (18 постановлений и 290 определений), касающихся вопросов формирования и использования централизованных публично-правовых фондов денежных средств. Важную группу решений Конституционного Суда РФ составляют постановления и определения, содержащие правовые позиции, в которых право собственности на средства бюджета признается за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в силу положений Конституции (ст. 12, 73, ч.1 ст. 132) осуществляют управление своей собственностью, имеют собственный бюджет и самостоятельно осуществляют бюджетный процесс. Таким образом, финансовая самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления определяется их бюджетной компетенцией, закрепленной Конституцией РФ и действующим законодательством.

Итак, *право собственности* – это закрепленная законом возможность субъекта владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом по собственному усмотрению.

---

<sup>5</sup> Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. М., 2004. Т. 1. С. 136.

Утверждение бюджетов соответствующих публично-правовых образований осуществляют законодательные (представительные) органы данных образований. Законодательные органы, утверждая бюджет в форме закона и таким образом определяя направление расходования бюджетных средств, осуществляют *правомочие распоряжения соответствующими бюджетными средствами*. С цивилистической точки зрения правомочие пользования представляет собой «обеспечиваемую законом возможность извлекать из имущества его полезные свойства, которые в нем заложены и необходимы собственнику для удовлетворения его потребностей, чему и призвана служить *собственность*»<sup>6</sup>.

Принципиально другое значение это правомочие приобретает в публичном праве, применительно к праву собственности на средства бюджета. Пользование государством бюджетными средствами не обеспечивает для него извлечения из денежных средств каких-либо полезных свойств. Конституционный Суд также указывает на то, что «извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства и местного самоуправления, – действующее законодательство предусматривает иные способы и формы участия публично-правовых образований в основанной на свободе договора и связанной с предпринимательским риском деятельности»<sup>7</sup>.

Правомочие пользования средствами бюджета у публично-правового образования возникает тогда, когда воля названного образования на распоряжение бюджетными средствами

<sup>6</sup> Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. Т. 1. С. 138.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

облекается в форму закона (акта органа местного самоуправления) о бюджете. Что касается правомочия пользования бюджетными средствами субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, то правомочие пользования бюджетными средствами происходит на стадии исполнения бюджетов, в ходе кассового исполнения бюджета. В случае бюджета субъекта Федерации оно состоит в списании средств с единого счета бюджета субъекта Федерации. Из содержания положений ст. 215.1 БК РФ можно сделать вывод: субъект Федерации не полностью самостоятелен в исполнении собственного бюджета. Так, согласно ст. 215.1, часть исполнения бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, составляющая так называемое «кассовое исполнение бюджета», возлагается на Федеральное казначейство, т.е. федеральный орган исполнительной власти. Таким образом, в этом случае правомочие пользования бюджетными средствами у субъекта Федерации отсутствует, ибо это правомочие реализует Федеральное казначейство – федеральный орган исполнительной власти, представляющий в отношениях собственности только Российскую Федерацию.

Третьим элементом содержания права собственности является *правомочие владения*. В науке гражданского права это правомочие определяется как «обеспечиваемая законом возможность хозяйственного господства собственника над его имуществом»<sup>8</sup>. Но в случае права собственности на бюджетные средства правомочие владения сводится к владению правами требования к Банку России и другим кредитным организациям, где открыты счета федерального бюджета.

В цитируемом выше Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П Конституционный Суд Российской Федерации признает за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями право собственности на бюджетные средства, о чем свидетельствует выраженная в названном постановлении правовая позиция: «Статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов) бюджетных правоотношений обуслов-

---

<sup>8</sup> Гражданское право : учебник / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006. Т. 1. С. 215.

лен тем, что *они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств и иного имущества и выступают в соответствующих правоотношениях в лице своих органов*». В том же Постановлении Конституционный Суд РФ отмечает, что «все операции со средствами бюджетов отражаются на счетах, право распоряжения которыми принадлежит уполномоченным органам, исполняющим бюджет. Распоряжение денежными средствами, находящимися на бюджетном счете, является необходимым элементом реализации права собственности на средства соответствующих бюджетов, относящихся к казне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Однако не становится ли ущемлением финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предусмотренный ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ принцип кассового исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ через Федеральное казначейство? Ведь фактически открытие счетов бюджетов исключительно Федеральному казначейству есть ограничение правомочия владения бюджетными средствами как объектом права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Конституционный Суд указал, что федеральный законодатель, даже осуществляя реформирование системы организации государственной власти, местного самоуправления и межбюджетных отношений, обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Во всяком случае, он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реализацию возможности публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 12.04.2005 г. № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение вопросов, отнесенных к ведению публично-правовых территориальных образований, в контексте права собственности на бюджетные средства находит свое выражение в рамках осуществления правомочия распоряжения средствами бюджета. И здесь существенную роль играет разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеральным казначейством же осуществляется правомочие владения.

В 2006 г. с запросом о проверке конституционности рассматриваемых положений (части четвертая, пятая и шестая ст. 215.1 БК РФ) в Конституционный Суд РФ обратилось Правительство Москвы. Конституционный Суд РФ признал оспариваемые части ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ не противоречащими Конституции Российской Федерации, выразив следующую правовую позицию: «Предоставляя Федеральному казначейству полномочие по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, федеральный законодатель учитывал вытекающую из Конституции Российской Федерации необходимость усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса»<sup>10</sup>.

Таким образом, предоставленное Федеральному казначейству полномочие призвано фактически обеспечить прозрачность бюджетных отношений, расходование бюджетных средств исключительно на публичные цели, преследуемые субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, обусловленное публично-правовой природой бюджета, его сущностью как общественного блага, народного достояния.

Полагаем, что осуществление Федеральным казначейством некоторых полномочий собственника бюджетных средств, принадлежащих субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, является делегированием функ-

---

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ций указанных публичных образований федеральному органу исполнительной власти – Федеральному казначейству, осуществляющему функцию финансового контроля, в целях обеспечения целевого расходования бюджетных средств и прозрачности действий по исполнению бюджета. Но в таком случае неразрешенным остается вопрос о том, каким актом подобная передача полномочий закреплена.

Таким образом, субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют лишь правомочия распоряжения, а в некоторых случаях и правомочия пользования собственными бюджетными средствами, делегируя при этом свои полномочия по владению средствами бюджета Федеральному казначейству как органу, осуществляющему государственный финансовый контроль, в целях обеспечения целевой направленности расходования бюджетных средств и эффективности функционирования бюджетной системы. В тех же целях осуществляются аналогичные действия и в отношении бюджетов муниципальных образований. Муниципальные образования, выступая в качестве властвующих субъектов, не могут не делиться правом бюджетной собственности. Ненаделение государства правом собственности на бюджетные средства муниципальных образований обеспечивает важнейший принцип местного самоуправления – принцип самостоятельности.

На наш взгляд, целесообразно было бы внести изменения в текст ст. 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Если в соответствии с положениями ст. 26.22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно организуют и осуществляют исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, то и полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ принадлежат субъектам Федерации. Аналогичное правило применимо и к полномочиям по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов муниципальных образований. Следовательно, надлежит переформулировать часть четвертую ст. 215.1 Бюд-

жетного кодекса РФ следующим образом: *«Полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством».*

Говоря о праве собственности на бюджетные средства, нельзя не коснуться вопроса о моделях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Муниципалитеты должны стремиться к построению сбалансированных бюджетов, в которых размеры доходов и расходов совпадают. Бюджетный кодекс РФ допускает размер дефицита местного бюджета, утвержденного представительным органом муниципального образования на очередной финансовый год, не более 10 % от объема доходов бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней. Одновременно должны быть утверждены источники покрытия этого дефицита.

Субъект Российской Федерации ежегодно устанавливает критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя для городских округов и муниципальных районов с возможной передачей муниципальным районам права установления таких уровней для поселений по единой методике.

Одним из механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности, которыми располагает субъект Федерации, является модель, предусмотренная п. 4 ст. 61 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для муниципальных образований, уровень обеспеченности в которых за счет доходов, собираемых на своих территориях, превышает критериальный. Если это превышение составляет не более 2,0 от среднего уровня по субъекту РФ, то все полученные доходы муниципальное образование может использовать для своих нужд. Те муниципальные образования, уровень доходов которых превышает расчетный более чем в 2 раза, оставляют у себя доходы по формуле  $2 + 50\%$  сверх этого. Излишки, изымаемые у доноров, используются для финансовой поддержки других муниципальных образований. Для обеспечения выплаты дотаций экономически сла-

бым муниципальным образованиям в бюджете субъекта РФ образуется региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. В муниципальных районах могут образовываться фонды выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, входящих в их состав.

Представляется, что данный механизм является существенным нарушением права муниципальной собственности на бюджетные средства, поскольку не позволяет муниципалитетам самостоятельно осуществлять правомочие распоряжения указанными средствами. Кроме того, подобное перераспределение доходов муниципальных образований фактически лишает их стимула к расширению собственной доходной базы. И, наконец, в условиях реализации названных норм органы местного самоуправления не смогут самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период и, соответственно, осуществлять долгосрочные программы развития.

**Н. Н. С о л о м а т и н а**

**ПРАВА ВЗЫСКАТЕЛЯ  
В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Отношения собственности динамичны во времени, они развиваются и видоизменяются с изменением внешней и внутренней среды. Реформирование отношений собственности может идти революционным путем, когда происходят ломка сложившихся систем и выстраивание новых моделей, а также эволюционным, при котором отношения ненавязчиво видоизменяются, происходит смена акцентов и приоритетов.

Конституционный Суд Российской Федерации – орган, который идет путем эволюционного реформирования отношений собственности. Его роль в данном процессе сводится к тому, что он, во-первых, является проводником правовых

позиций Европейского суда по правам человека; во-вторых, вносит в отечественную правовую систему собственное понимание того, что есть право собственности, защищаемое Конституцией Российской Федерации, меняя тем самым само представление о данном праве.

Именно благодаря Конституционному Суду Российской Федерации право собственности в конституционном праве утратило свою вещную сущность, причем данную концепцию постепенно начинает воспринимать и национальное гражданское право. Важное значение имеет правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, включившая в понятие «имущество» права требования, в том числе принадлежащие кредиторам<sup>1</sup>.

Европейский суд по правам человека первоначально неисполнение или несвоевременное исполнение решений судов расценивал как нарушение права на справедливый суд, предусмотренное ст. 6 Конвенции защиты прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>2</sup> Постепенно сформировалась позиция, что неисполнение или несвоевременное исполнение решений судебных органов нарушает также ст. 1 Протокола № 1 к указанной Конвенции, призванную защищать право собственности, так как на имущественные права взыскателя был распространен проприетарный режим защиты.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил приемлемость данной правовой позиции для отечественной правовой системы, тем самым внося существенные изменения в представления о праве собственности и режиме его охраны. В настоящее время уже не вызывает сомнения тот факт, что если имеет место неисполнение судебного акта, то нарушается, в первую очередь, конституционное право собственности взыскателя.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта четвертого статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) в связи с жалобами компании «TIMBER HOLDINGS INTERNATIONAL LIMITED»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2008 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 21. Ст. 2258.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

Особая роль в процессе реформирования представлений о праве частной собственности и его ограничениях принадлежит постановлению Конституционного Суда от 27 июля 2007 г. № 10-П<sup>3</sup>. Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации стал абзац третий ч. 1 ст. 446 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, распространяющий иммунитет от взыскания на земельные участки. В результате рассмотрения данного дела суд признал не соответствующей Конституции РФ указанную норму в той части, в какой ею устанавливается запрет обращения взыскания по исполнительным документам на принадлежащие гражданину-должнику на праве собственности земельные участки, использование которых не связано с осуществлением гражданином-должником предпринимательской деятельности и которые не являются основным источником существования гражданина-должника и лиц, находящихся на его иждивении, обеспечивающим указанным лицам необходимый уровень существования.

Из данного постановления суда можно сделать следующие выводы. Баланс интересов взыскателя и должника по частным взысканиям заключается, с одной стороны, в удовлетворении законных и подтвержденных от имени государства решением суда требований взыскателя, а с другой – в обеспечении должнику минимального уровня существования, способствующего сохранению его в социальной среде. В последнем аспекте проявляется публичный интерес: общество не заинтересовано в увеличении числа людей, оказывающихся за чертой бедности.

В то же время излишний перекос гарантий в сторону должников будет лишать их заинтересованности в исполнении взятых на себя обязательств и тем самым причинять имущественный ущерб взыскателям. Между тем согласно Конститу-

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положения абзаца третьей части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. В. Безменова и Н. В. Калабуна : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3988.

ции РФ все формы собственности защищаются в равной мере (ч. 2 ст. 8), и право частной собственности охраняется законом (ч. 1 ст. 35).

При определении имущественных иммунитетов должны приниматься во внимание, прежде всего, количественные и качественные характеристики имущества, которому законодатель предполагает придать особый статус и которое он хочет освободить от взыскания. Законодатель должен стремиться к тому, чтобы обеспечить должнику и не работающим по уважительной причине членам его семьи минимальный прожиточный минимум, принятый в данном регионе, но не более того, поскольку ограничение прав должника связано с осуществлением законных и подтвержденных судом прав взыскателя<sup>4</sup>.

В связи с этим обратимся к позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 4 декабря 2003 г. № 456-О<sup>5</sup>. При рассмотрении данного дела суд указал на отсутствие неопределенности по вопросу о соответствии Конституции РФ положений абзаца первого и второго п. 1 ст. 446 ГПК РФ, запрещающих обращение взыскания на единственное для проживания жилое помещение. Суд указал, что данное ограничение направлено на защиту конституционного права на жилище не только самого должника, но и членов его семьи, в том числе находящихся на его иждивении несовершеннолетних, престарелых, инвалидов, а также на обеспечение охраны государством достоинства личности, как того требует ст. 21 (ч. 1) Конституции РФ, условий нормально существования и гарантий социально-экономических прав в соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека.

По мнению суда, законодатель, определив в абзацах первом и втором п. 1 ст. 446 ГПК РФ пределы обращения взыскания

---

<sup>4</sup> См.: Ярков В. В. Значение постановления Конституционного Суда РФ от 12.07.2007 № 10-П для исполнительного производства // Практика исполнительного производства. 2007. № 5/6. С. 8–9.

<sup>5</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Октябрьского районного суда города Ижевска о проверке конституционности абзацев первого и второго пункта 1 статьи 446 ГПК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 456-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

по исполнительным документам на принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности жилое помещение и ограничив тем самым право кредитора на надлежащее исполнение вынесенного в его пользу судебного решения, не вышел за рамки допустимых ограничений конституционного права на судебную защиту, установленных ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ. При этом особое внимание суд акцентировал на том, что для законодателя не исключается возможность конкретизировать данное регулирование в части, касающейся размеров такого жилого помещения.

В настоящее время все чаще оказывается, что жилищные условия должников намного лучше, нежели у большинства граждан, в том числе взыскателей. Данное положение нельзя считать допустимым с точки зрения соблюдения баланса интересов. Законодатель оказался глух к рекомендации, данной органом конституционного контроля. Современное состояние исполнительного производства требует реализации положения о конкретизации размеров жилого помещения, которое пользовалось бы иммунитетом от взыскания. Часто жилье оказывается единственным активом, поскольку должниками в большинстве случаев предпринимаются меры по уводу имущества из-под взыскания.

В связи с этим предлагается следующий механизм, который позволит обеспечить баланс интересов взыскателя и должника. Необходимо исключить жилье из перечня, пользующегося иммунитетом (ст. 446 ГПК РФ), предусмотрев в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>6</sup> самостоятельную главу «Особенности обращения взыскания на жилые помещения, принадлежащие должникам-гражданам».

Общее правило обращения взыскания на жилые помещения, принадлежащие гражданам, заключается в том, что должнику гарантируется обеспечение жилого помещения в определенном размере, определенной стоимостью.

За должником сохраняется право на жилое помещение в размере, равном произведению нормы предоставления жилой

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

площади, предусмотренной Жилищным кодексом Российской Федерации, и количества членов семьи. Перечень членов семьи применительно к рассматриваемому случаю должен быть прямо закреплен в законе, для того чтобы исключить возможность злоупотребления со стороны недобросовестных должников. Кроме того, надлежит проверять основания для вселения. Так, не должны учитываться лица (кроме детей), вселенные после возбуждения судом производства по делу, решение по которому исполняется в принудительном порядке. Чтобы предлагаемый механизм был эффективным с учетом транзакционных издержек целесообразно предусмотреть возможность 10-процентного отклонения в сторону увеличения от общей площади помещения, сохраняемого за должником.

Другой критерий, который предлагается учитывать, – стоимостный. Рыночная стоимость помещения зависит от многих факторов: района, в котором оно расположено, состояния жилого помещения и дома, в котором оно находится. Предлагается закрепить, что за должником сохраняется жилое помещение стоимостью, равной произведению размера жилой площади, которая может быть за ним сохранена с учетом вышеизложенного, и средней рыночной стоимости жилья по соответствующей административно-территориальной единице. Средняя стоимость жилья должна определяться на основании официальных статистических данных.

Так же как и в предыдущем случае, предлагается ввести 10-процентный люфт, чтобы процедура по обращению взыскания сохраняла свою эффективность, а разница между суммой продажи жилого помещения и суммой, причитающейся должнику, не была полностью поглощена расходами по ведению исполнительного производства и реализации.

В случае если одновременно присутствуют оба фактора: размер жилого помещения и его рыночная стоимость, обращение взыскания на имущество должно допускаться с соблюдением следующих условий. На счет должника, открытый судебным приставом-исполнителем, должна перечисляться сумма, вырученная от реализации принадлежащего ему жилого помещения в виде произведения площади жилого помещения,

подлежащей сохранению за должником, и средней рыночной стоимости жилья. С целью приобретения нового жилого помещения должен быть предусмотрен мораторий на выселение в течение срока, не превышающего четырех месяцев. После истечения данного срока должник и члены его семьи подлежат выселению во внесудебном порядке.

Предлагаемая модель направлена на реализацию конституционного права частной собственности взыскателя при соблюдении разумных ограничений данного права как со стороны взыскателя, так и должника, а также на обеспечение баланса интересов взыскателя, заинтересованного в исполнении решения суда, и интересов должника, состоящих в обеспечении ему и членам его семьи минимальных гарантий для нормального существования. Реализация вышеуказанных предложений позволит существенным образом улучшить ситуацию, связанную с принудительным исполнением решений судов, и повысит авторитет судебной власти.

**И. И. К а р т а ш о в а**

**ИНСТИТУТ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА):  
ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одним из важных источников конституционного права становятся решения Конституционного Суда РФ. В соответствии с Федеральным конституционным законом 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» данным понятием охватываются все виды актов названного органа (постановления, заключения, определения, решения). Все они имеют принципиальное значение для понимания сути правовых норм и развития соответствующих общественных отношений.

Деятельность Конституционного Суда, осуществляемая в рамках его компетенции, оказывает огромное влияние на

формирование, направление развития отраслевого законодательства.

Рассмотрим значение правовой позиции Конституционного Суда на примере его воздействия на институт несостоятельности (банкротства).

Роль конституционного права в отношении экономической жизни в государстве является значительной, если не базовой. Данная отрасль права закрепляет основы экономической системы государства. Конституции отражают соответствующий тип экономики, существующие в государстве формы собственности, исходные правила экономической деятельности. Не является исключением и Конституция Российской Федерации 1993 г.<sup>1</sup> Среди особенностей Основного закона РФ имеет место отсутствие в его тексте понятия «рыночная экономика». Однако всем своим содержанием действующая Конституция РФ нацелена на развитие соответствующего типа экономики.

Основными принципами правового регулирования рыночных отношений, сформулированными в Конституции РФ, являются: принцип единого экономического пространства (ч. 1 ст. 8, п. «ж» ст. 71, ст. 74, 75), принцип свободы экономической деятельности и труда (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 37), принцип многообразия и равенства различных форм собственности (ч. 2 ст. 8, ст. 35, 36), право частной собственности на землю (ст. 9), принцип поддержки конкуренции и антимонопольного регулирования (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34, ст. 74, 75), принцип всеобщности налогообложения (ст. 57).

Регулирование экономической деятельности предполагает конституционное отражение государственных гарантий и защиты свободы хозяйствования и собственности. В настоящее время конституционный объем такого регулирования невелик и, главным образом, находит отражение в отраслевом, прежде всего гражданском, законодательстве.

Примером одной из таких гарантий является институт несостоятельности (банкротства). Прямых указаний на назван-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 152; № 7. Ст. 676; 2001. № 24. Ст. 2421; 2003. № 30. Ст. 3051; 2004. № 13. Ст. 1110; 2009. № 4. Ст. 445.

ный институт в Конституции РФ не содержится, но его значение для реализации экономических основ конституционного строя России не стоит умалять.

Первоначально следует обратиться к пониманию рассматриваемого института как способа ликвидации субъектов гражданского оборота.

Институт несостоятельности (банкротства) представляет собой обязательный атрибут рыночной экономики, о чем свидетельствует тот факт, что формирование рассматриваемого института в России пришло лишь на начало 90-х гг. XX в.

Это сложное проявление рыночной экономики в науке и практике рассматривается неоднозначно. Имеет место двойственность в понимании данного института: с точки зрения экономики и права. Наиболее общим, по мнению большинства исследователей, является следующее понятие экономической сущности несостоятельности (банкротства) – *это факт наличия неисполненного долга и неспособность последующего восстановления платежеспособности.*

Приведенная трактовка соотносится с юридическим аспектом несостоятельности и объясняет необходимость и целесообразность в процедуре ликвидации должников, признанных банкротами.

Остается нерешенной дискуссия о понимании юридической сущности несостоятельности (банкротства). Классификация концепций, предложенная С. А. Карелиной<sup>2</sup>, представляется наиболее удачной:

*а) Объектная концепция.* Несостоятельность – это в судебном порядке установленное *состояние имущества*, которое дает основание предполагать недостаточность его для равномерного удовлетворения требований всех кредиторов.

*б) Субъектная концепция.* Несостоятельность – это определенное *состояние должника*, при котором он не имеет возможности погасить свою задолженность перед кредиторами.

*в) Несостоятельность как юридический состав.* Данная концепция основана на критике двух первых подходов, и не-

<sup>2</sup> См.: Карелина С. А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008. С. 79.

состоятельность ее сторонниками понимается как *субъектно-объектное явление*.

*d) Несостоятельность как стечение кредиторов* (необходимость наличия у должника нескольких – двух и более – кредиторов). Представленная концепция не соответствует логике, которой придерживался законодатель, придав в Законе 2002 г. значение не количеству кредиторов, а размеру их требований.

*e) Несостоятельность как форма юридической ответственности*. Ликвидация должника в данном случае есть не что иное, как мера гражданско-правовой ответственности. В этом проявляется исключительный характер института несостоятельности. Но при этом происходит смешение принудительного исполнения обязанности с мерами юридической ответственности.

*f) Концепция процедуры* (экономический характер). Несостоятельность – это юридическая процедура, направленная на удовлетворение требований кредиторов. Здесь имеет место лишь процессуальная характеристика, не отражающая всей сущности столь многоаспектного явления, как институт несостоятельности.

Анализ подходов к сущности понятия несостоятельности позволяет сделать вывод о том, что концепция о несостоятельности как юридическом составе является наиболее обоснованной, поскольку объединяет в себе различные подходы (объектный, субъектный, концепцию процедуры). Для того чтобы признать должника банкротом, необходим юридический состав, включающий в себя такие элементы, как *наличие признаков несостоятельности; совершение определенных законом процессуальных действий; отсутствие оснований для введения восстановительных процедур; вынесение соответствующего решения арбитражным судом*.

В настоящее время законодательство о несостоятельности является одной из наиболее дискуссионных областей права, особенно в России, и одновременно с этим – динамично развивающейся. Так, в ныне действующий, третий по счету за послед-

ние 20 лет, Федеральный закон 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>3</sup> более 20 раз вносились изменения и дополнения, при этом законотворческая деятельность не прекращается.

Современный этап развития данного института в России ведет свое начало с момента опубликования Указа Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применении к ним специальных процедур» и условно включает в себя три периода, каждый из которых связан с принятием нового закона, регулирующего отношения в данной сфере<sup>4</sup>.

Первым в череде таких нормативных правовых актов стал Закон «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (далее – Закон 1992 г.)<sup>5</sup>, принятый 19 ноября 1992 г.

В соответствии со ст. 1 Закона 1992 г. банкротом мог быть признан субъект только в том случае, когда кредиторская задолженность превышала балансовую стоимость его имущества, т.е. в основу был положен критерий неоплатности. Вышеназванный закон выделяет две группы признаков – существенные (неспособность лица удовлетворять требования кредиторов; неспособность лица удовлетворять требования кредиторов в связи с превышением обязательств должника над его имуществом; неспособность лица удовлетворять требования кредиторов в связи с неудовлетворительной структурой его баланса) и внешние (ч. 2 ст. 1 Закона 1992 г. – приостановление текущих платежей при условии, что лицо не обеспечивает или заведомо не способно обеспечить выполнение требований кредиторов в течение трех месяцев со дня наступления срока их исполнения).

В связи с этим на практике возникало множество вопросов и противоречий: например, если предприятие раз в месяц

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>4</sup> См.: *Зинченко С. А., Гончаров А. И.* Предупреждение банкротства коммерческой организации : методология и правовые механизмы. М., 2006. С. 108.

<sup>5</sup> Ведомости РФ. 1993. № 1. Ст. 6.

осуществляло платеж в размере 10 руб. и одновременно имело многомиллионную задолженность, то можно было констатировать факт отсутствия одного из существенных признаков банкротства<sup>6</sup>.

Этот первый постсоветский нормативный правовой акт, регулирующий рассматриваемые отношения, устанавливал возможность признания несостоятельности юридических лиц и граждан, имеющих статус индивидуального предпринимателя. В свою очередь, не было механизма признания несостоятельными последних, а значит, данные нормы не применялись на практике.

Реализация Закона 1992 г. началась далеко не сразу после вступления его в силу. К его применению оказались не готовы все, кто должен был его исполнять. Потребовалась значительная подготовительная работа по созданию необходимых организационных и правовых предпосылок.

Первый закон характеризуется как весьма несовершенный. Практика применения выявила его слабые стороны: права кредиторов существенно ограничивались в силу трудностей оценки реальной стоимости имущества арбитражным судом, и, соответственно, затягивания решений о признании должника несостоятельным; отсутствовала систематическая практика применения процедур банкротства со стороны государства как налогового кредитора; закон в целом был излишне лоялен по отношению к должникам («продолжниковый» характер).

Закон 1992 г. не оказал сколько-нибудь значимого воздействия на российскую экономику<sup>7</sup>.

В декабре 1997 г. был принят Федеральный закон № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон 1998 г.)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> См.: *Карташова И. И.* Неоплатность и неплатежеспособность как критерии несостоятельности (банкротства) : их использование в действующем законодательстве РФ // Студенты в правовой науке : сб. науч. трудов. Материалы науч. студ. конф. (Воронеж, 9–14 апреля 2007 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. Вып. 7. С. 40–43.

<sup>7</sup> См.: *Сонин К., Журавская Е.* Банкротство в России. Основные тенденции развития. М., 2000. С. 12.

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст. 222.

Обычно об этом этапе в современном развитии рассматриваемого института говорят как о реформе законодательства о несостоятельности (банкротстве), поскольку были подвергнуты изменению практически все основные положения законодательства, регламентирующие как критерии, внешние признаки несостоятельности и порядок рассмотрения дел о банкротстве, так и основания введения и порядок проведения каждой из процедур банкротства.

В основу второго закона был положен принцип неплатежеспособности (фактическая неоплата задолженности) в отношении юридических лиц; закон содержал положения, регламентирующие порядок банкротства физического лица, являющегося индивидуальным предпринимателем, а также закрепил принципиально новое для российского законодательства положение о возможности банкротства физического лица, не являющегося предпринимателем. Вследствие этого масштабы применения процедур несостоятельности стали динамично расти с каждым годом вплоть до вступления в силу Федерального закона 2002 г.

Закон 1998 г., как показала практика, еще более исказил сложившуюся в российской экономике ситуацию, превратив институт банкротства из способа обеспечения финансовой дисциплины в инструмент перераспределения собственности и вывода активов, причем нередко криминальными или полукриминальными методами. Наблюдалась парадоксальная ситуация: те предприятия, которые имели достаточный «запас прочности», вовлекались в процедуры банкротства, а безнадежные предприятия избегали этой процедуры из-за отсутствия желающих «захватить» их.

Таким образом, в целом Закон 1998 г. не внес ясности во многие вопросы, несмотря на то, что его положения неоднократно изменялись и дополнялись вплоть до 2002 г.

В результате напряженной работы по выработке более совершенного правового акта, регулировавшего отношения в сфере банкротства, был принят Федеральный закон № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. (далее – Закон 2002 г.), ознаменовавший начало треть-

его этапа развития названного института в постсоветский период. Его можно охарактеризовать как продолжение и развитие реформы законодательства о несостоятельности, начатой в 1998 г. Для него характерны детализация и конкретизация основных положений указанного нормативного акта с одновременным концептуальным изменением в правовом регулировании отдельных институтов несостоятельности.

Особое влияние на содержание норм нового закона оказала и позиция Конституционного Суда РФ, выраженная им ранее по жалобам на неконституционность некоторых положений Закона 1998 г. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12 марта 2001 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности обжалования определений, выносимых Арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, ст. 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также ст. 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами граждан и юридических лиц»<sup>9</sup> были признаны не соответствующими Конституции РФ ряд статей, в соответствии с которыми не могут быть обжалованы определения арбитражного суда в рамках процедур банкротства. Данное положение было учтено законодателем при разработке Закона 2002 г., и ст. 60 последнего не ограничивает право граждан и юридических лиц, участвующих в деле о банкротстве, на обжалование определений арбитражного суда.

Закон о банкротстве 2002 г. содержит легальное определение несостоятельности. Таким образом, в соответствии со ст. 2 Закона 2002 г. *под несостоятельностью (банкротством) понимается признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.*

---

<sup>9</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 12. Ст. 1138.

Очевидно, что данное понятие определяется путем указания на его существенные черты. Во-первых, это неспособность должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов по денежным обязательствам, т.е. неспособность рассчитаться по долгам со всеми кредиторами. Во-вторых, это неспособность должника уплатить налоги в бюджет и иные обязательные платежи во внебюджетные фонды. В-третьих, состояние неплатежеспособности должника трансформируется в несостоятельность (банкротство) только после того, как арбитражный суд констатирует наличие признаков неплатежеспособности должника, являющихся достаточным основанием для применения к нему процедур, предусмотренных Законом о банкротстве.

Закон о банкротстве 2002 г. распространяет свое действие на всех субъектов имущественного оборота. Несостоятельными могут быть признаны: все юридические лица (за исключением казенных предприятий, учреждений, политических партий и религиозных организаций); граждане. Среди последних выделяют: во-первых, граждан, зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя; во-вторых, граждан, не зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя; и, наконец, глав крестьянских (фермерских) хозяйств.

Интерес представляет правовая позиция Конституционного Суда РФ, обосновывающая невозможность признания банкротами публично-правовых образований. В Определении от 24 февраля 2005 г. № 60-О Конституционный Суд РФ<sup>10</sup> указывает, что специальный характер правоспособности публично-правовых образований не освобождает их от имущественной ответственности и обязывает федерального законодателя из-

<sup>10</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Русатоммет» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

бирать способы и механизмы, направленные на надлежащее исполнение обязательств и осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В настоящее время меры борьбы с неплатежеспособностью субъектов Российской Федерации предусмотрены гл. 19.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проанализировав положения действующего законодательства, можно следующим образом кратко представить факторы, необходимые для возбуждения дела о банкротстве:

- наличие денежного обязательства долгового характера;
- неспособность должника удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей в течение трех месяцев с момента наступления даты их исполнения;
- размер задолженности: для юридических лиц (по общему правилу) – 100 тыс. руб., для граждан – 10 тыс. руб.;
- установленность требований кредиторов (вступившее в силу решение суда, арбитражного суда, третейского суда о взыскании задолженности);
- официальное признание несостоятельности арбитражным судом.

Вернемся к вопросу о *конституционно-правовом значении* рассматриваемого института.

Можно выделить два основных положения относительно конституционно правовой сущности банкротства:

- гарантия права на предпринимательство (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ);
- гарантия конституционного права на частную собственность (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Конституционное право на предпринимательскую и иную экономическую деятельность выполняет триединую функцию: учредительная, правонаделительная и охранительно-стимулирующая<sup>11</sup>. Последняя проявляется в ее системной

---

<sup>11</sup> См.: Комментарий к Конституции РФ / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 107–109.

взаимосвязи с положениями ст. 8 и 45 Конституции. В Постановлении КС РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П («По делу о проверке конституционности абз. 8 п. 1 ст. 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева») <sup>12</sup> указывается на то, что провозглашение Российской Федерации демократическим правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции), в котором гарантируются свободы экономической деятельности и утверждается право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, обязывает государство, по смыслу ч. 1 ст. 45 Конституции во взаимосвязи с ее ст. 2, 17 и 18, *создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики как путем непосредственно-регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, корпоративного взаимодействия и сотрудничества, в целях выработки отвечающей интересам и потребностям общества государственной экономической политики, в частности в сфере финансового оздоровления и банкротства.*

Конституционно гарантируется, что ограничения экономической деятельности возможны лишь на основании общих предписаний самой Конституции, развитых в текущем законодательстве. При этом банкротство является одним из главных способов прекращения хозяйственной деятельности. Благодаря особому законодательно закреплённому порядку признания должника банкротом обеспечивается свобода и защита не только предпринимательской деятельности, но и право частной собственности должников на имущество, принадлежащее им, до признания их таковыми арбитражным судом.

В связи с особой важностью рассматриваемого института с точки зрения соблюдения и защиты прав (в том числе и конституционных) как несостоятельного должника, так и

<sup>12</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

его кредиторов, на фоне существующих недостатков в законодательной технике, имеет место большое число жалоб в Конституционный Суд на нарушение теми или иными положениями ныне действующего Закона о банкротстве 2002 г. прав граждан и организаций. Анализ решений Конституционного Суда свидетельствует о том, что в редких случаях Суд выносит постановления о неконституционности положений Закона о несостоятельности, удовлетворяя жалобы граждан и организаций; по результатам рассмотрения большинства обращений выносятся определения об отказе в принятии к рассмотрению жалобы (например, определение Конституционного Суда РФ от 19 октября 2010 г. № 1280-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр-на Аржанова Л. Я. на нарушение его конституционных прав ст. 50.41 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»; определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2006 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Клименковой Е. В. на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 статьи 149 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>13</sup>). Общие положения, определяющие понятие, признаки, критерии определения признаков, не вызывают особых вопросов на практике (что не исключает их теоретической дискуссионности). Наибольшее количество обращений в Конституционный Суд РФ связано с применением процессуальных норм Закона 2002 г., той или иной процедурой банкротства<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. № 546-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Компания Инэкотех» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 3 статьи 12 и пунктом 3 статьи 137 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 504-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Адос» на нарушение конституционных прав и свобод пункта 3 статьи 78 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3; Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Характерно, что за защитой своих конституционных прав обращаются и граждане, являющиеся работниками организации-банкрота<sup>15</sup>.

Неоднократные споры вызывала ст. 20 Закона 2002 г., предусматривающая требования, предъявляемые к арбитражному управляющему<sup>16</sup>.

Особое место в выявлении публично-правовой роли института несостоятельности также занимает точка зрения Конституционного Суда РФ. Рассматривая вопрос о конституционности абз. 8 п. 1 ст. 20 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 01.12.2007), Конституционный Суд РФ установил, что процедуры банкротства носят публично-правовой характер, предполагают принуждение меньшинства кредиторов большинством, а потому, вследствие невозможности выработки единого мнения иным образом, воля сторон формируется по другим, отличным от искового производства, принципам. В силу различных, зачастую диаметрально противоположных интересов лиц, участвующих в деле о банкротстве, законодатель должен гарантировать баланс их прав и законных интересов, что, собственно, и является публично-правовой целью ин-

<sup>15</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 мая 2005 г. № 171-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Арбузовой Елены Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьей 31 и пунктом 1 статьи 55 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>16</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1 ; Определение Конституционного Суда РФ от 23 мая 2006 г. № 150-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карнаухова Виктора Павловича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*ститута банкротства*<sup>17</sup>. В этом заключается особенность института несостоятельности: он призван, с одной стороны, противостоять индивидуальным интересам отдельных лиц, а с другой – обеспечить баланс интересов этих лиц, а также стабильность рынка в целом.

Таким образом, решения Конституционного Суда являются не только актом толкования и защиты конституционных прав граждан, но и одним из векторов развития и совершенствования законодательства в любой сфере права России.

---

<sup>17</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

**А. С. Х о х л о в а**

## **ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ОБЛАСТИ СТРАХОВАНИЯ**

«Правовая позиция Конституционного Суда РФ – это нормативно-интерпретационное установление, являющееся результатом судебного конституционного толкования, правовым основанием итогового вывода (решения) Конституционного Суда, имеющее общий и обязательный характер, выражающее правопонимание Конституционным Судом конституционных принципов и норм, общепризнанных принципов и норм международного права и конституционно-правового смысла оспоренного нормативного положения и разрешающее спорную конституционно-правовую проблему»<sup>1</sup>.

Обзор практики Конституционного Суда РФ в области страхования позволяет проследить развитие нового для России страхового законодательства, выявить и устранить пробелы в указанной сфере, защитить и восстановить нарушенные права физических и юридических лиц. Основной причиной

---

<sup>1</sup> Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 75.

© Хохлова А. С., 2011

обращений является дисбаланс между публичным и частным интересом, например, когда государство в лице законодательных органов посредством принятия нормативных правовых актов ограничивает права своих сограждан.

В частности, анализ заявлений граждан на нарушения конституционных прав в сфере страхования позволил выявить недостатки в области обязательного пенсионного страхования. В 2008 г. число обращений на нарушения конституционного права на трудовую пенсию составило 30 %. Главная причина – отсутствие правового механизма, гарантирующего реализацию пенсионных прав в системе обязательного пенсионного страхования.

Конституционный Суд в Определении от 24 мая 2005 г. № 223-О признал утратившими силу п. 1, 2 ст. 6, п. 1 ст. 7, п. 2 ст. 14 и п. 1–3 ст. 28 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Указанные положения возлагают на военных пенсионеров, индивидуальных предпринимателей и адвокатов обязанность уплачивать взносы в бюджет Пенсионного фонда России в виде фиксированного платежа на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии. Согласно Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» названные лица имеют право на пенсию, не связанное с уплатой страховых взносов.

Следовательно, «отнеся к лицам, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование (застрахованные лица), граждан, самостоятельно обеспечивающих себя работой, в том числе индивидуальных предпринимателей и адвокатов, и закрепив, что они одновременно являются страхователями по обязательному пенсионному страхованию и обязаны уплачивать в бюджет Пенсионного фонда РФ страховые взносы, законодатель не предусмотрел при этом какие-либо исключения в отношении тех из них, кому уже назначены и выплачиваются пенсии по государственному обеспечению»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24 мая 2005 г. № 223-О. URL: <http://www.pensionreform.ru/pension/o0022301>

Постановлением Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П были признаны не соответствующими Конституции России п. 1 ст. 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абз. 3 п. 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал (утверждены постановлением Правительства РФ от 12 июня 2002 г. № 407). Судебный орган указал на отсутствие в перечисленных нормативных правовых актах достаточных гарантий для беспрепятственной реализации пенсионных прав застрахованных граждан, работавших по трудовому договору и выполнивших предусмотренные законом условия для приобретения права на трудовую пенсию, на случай неуплаты или неполной уплаты страхователем (работодателем) страховых взносов за определенные периоды трудовой деятельности этих лиц.

Из обращений граждан установлено, что органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, основываясь на положениях указанного выше закона и подзаконного акта, не включают такие периоды в стаж, учитываемый при определении права на трудовую пенсию, и снижают при ее назначении, перерасчете размер страховой части.

Действующий механизм обязательного пенсионного страхования содержит необходимое условие для включения периода трудовой деятельности застрахованного лица в его страховой стаж – оплата страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, от которых напрямую зависит размер трудовой пенсии (ее страховой и накопительной частей). В соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» выгодоприобретатели непосредственно не вовлечены в систему правоотношений, связанных с уплатой страховых платежей. Они лишь вправе получать от работодателя и органов Пенсионного фонда РФ информацию о начислении и уплате страховой премии, осуществлять контроль за их перечислением работодателем, и, как правило, не располагают реальными возможностями обеспечить уплату страхователем недоимки по страховым взносам.

Положения ст. 12 названного нормативного правового акта, закрепляя права и обязанности субъектов обязательного пен-

сионного страхования, относят осуществление государственного надзора за реализацией прав застрахованных лиц на получение трудовой пенсии к компетенции федеральных органов государственной власти, а контроль за правильностью исчисления и уплаты взносов возлагается указанным Федеральным законом на налоговые органы, взыскание недоимки по страховым премиям, пеней, а также штрафов – на территориальные органы Пенсионного фонда РФ согласно ст. 25, 26, 27. Следовательно, эти органы наделены полномочиями для обеспечения, в том числе в принудительном порядке, исполнения работодателем установленных законом требований.

В целях обеспечения права на трудовую пенсию застрахованных лиц, работавших по трудовому договору, Конституционный Суд России постановил установить федеральному органу законодательной власти правовой механизм, гарантирующий реализацию прав граждан в системе обязательного пенсионного страхования, в том числе источник выплаты части страхового обеспечения, которая не покрывается взносами работодателя.

В связи с тем, что «правовой статус Пенсионного фонда РФ как страховщика, являющегося государственным учреждением, предопределяет его особое положение в механизме обязательного пенсионного страхования – действиями и финансовыми средствами Пенсионного фонда РФ обеспечивается реализация большей части прав и законных интересов застрахованных лиц. В соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда РФ перед застрахованными лицами, а средства его бюджета являются федеральной собственностью (статья 5 и пункт 1 статьи 16)»<sup>3</sup>, – до установления законодателем правового регулирования денежные средства будут перечисляться за счет средств федерального бюджета.

Законодатель не выполнил предписания Конституционного Суда РФ, правовой механизм, гарантирующий реализацию

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24 мая 2005 г. № 223-0.

прав граждан в системе обязательного пенсионного страхования, не установлен.

Также достаточное число обращений граждан связано с необходимостью устранения неоднозначного, множественного толкования Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в отношении случаев, исключающих обязанность страховщика выплачивать страховое возмещение. Конституционный Суд постановлением от 1 декабря 2005 г. № 460-О разъяснил положения абз. 11 ст. 1, п. 2 ст. 15 и ст. 16 названного закона.

В целях защиты прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами, в российском законодательстве заимствован институт обязательного страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

После утверждения Правительством РФ постановления от 7 мая 2003 г. № 263 Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, в пункте 7 которых установлено: «страховой случай – это наступление гражданской ответственности страхователя, иных лиц, риск ответственности которых застрахован по договору обязательного страхования»<sup>4</sup>. Исходя из понятия «страховой случай», ряд страховщиков посчитали правомерным отказ потерпевшим в выплате страхового возмещения в случае, если законный владелец транспортного средства не был включен в страховой полис.

Конституционный Суд РФ установил, что «в результате допущенной неопределенности регулирования искажается цель Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» как направленного на повышенную защиту прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств

---

<sup>4</sup> Правила обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств : утв. постановлением Правительства РФ № 263 от 7 мая 2003 г. М., 2007. С. 7.

иными лицами, и тем самым – нарушается принцип соразмерности этой цели избранному механизму защиты прав потерпевших»<sup>5</sup>. В соответствии с решением указанного судебного органа владельцы, использующие транспортное средство на законном основании, но не указанные в страховом полисе, не исключаются из числа лиц, чей риск гражданской ответственности является застрахованным по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Следовательно, страховщик не вправе отказать в осуществлении страховой выплаты при причинении указанными лицами вреда жизни, здоровью или имуществу потерпевших.

Из перечисленных выше нормативных правовых актов прослеживаются очевидные тенденции реформирования нормотворческой базы для создания и развития правового социального государства с рыночной экономикой посредством введения страхования в различные области действующего законодательства. Названный институт способствует балансу публичных и частных интересов, восстанавливает нарушенные права потерпевших без ущерба со стороны государства.

Однако законодательно допущенные недостатки при установлении института страхования не позволяют эффективно реализовать механизм защиты и восстановления нарушенных прав. Постановления Конституционного Суда направлены на минимизацию правового вакуума в области страхования посредством установления предписаний юридическим и физическим лицам, государственным органам, толкования нормативных правовых актов. Решения названного судебного органа «обладают особой юридической силой, являются окончательными, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами»<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ № 6-П от 31 мая 2005 г. URL: <http://www.bre.ru/laws/24730.html>

<sup>6</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М., 2002. С. 484.

В связи с отсутствием «негативной» ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение указаний Конституционного Суда механизм защиты и восстановления нарушенных прав неэффективен. В частности, до сих пор не исполнено государственными органами законодательной власти распоряжение об установлении правового механизма, гарантирующего реализацию пенсионных прав. Для устранения данного дефекта следует законодательно установить на федеративном уровне негативные последствия для лиц, в компетенцию которых входит реализация предписаний.

**Раздел 3**  
**ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ**  
**В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**И. С. Нашатырева**

**ПРОБЛЕМЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА**  
**БЫВШИМИ СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ**  
**И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Тема гражданства в нашей стране в последние годы приобрела исключительную актуальность. Распад СССР, необходимость формирования нового гражданства в России, затрагивающего судьбы миллионов людей, стали предметом интереса и обсуждения широкой общественности страны.

Существенно возрос интерес к гражданству и в связи с провозглашением в нашей стране, прав и основных свобод человека высшей ценностью. Гражданство является звеном между народным суверенитетом и свободой личности. В свою очередь, в прямой зависимости и связи с гражданством находятся пра-

ва, свободы и обязанности человека, их объем и содержание. Гражданство является неременной предпосылкой для обладания лицом всей суммой конституционных и иных прав и свобод, возложения на него предусмотренных конституцией и другим законодательством обязанностей, а также для защиты его прав и интересов не только внутри данного государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке и других установленных в межгосударственном общении формах<sup>1</sup>.

Одной из глобальных национальных идей России XXI в. является формирование российской нации как многоэтнической общности людей. В ряду факторов, обеспечивающих указанную национальную консолидацию, важное место занимает институт гражданства, что обуславливает актуальность многообразных его исследований, в том числе касающихся развития научной теории. Возможны два основных методологических подхода к формированию теории гражданства в правовой науке. С одной стороны, его исследование как публично-правовой категории, государствообразующего феномена, компонента признаков сущности и формы государства; с другой – необходимость учитывать, что гражданство – это категория, стоящая на стыке публичного и частного права, неразрывно связанная с конституционно-правовым статусом человека, субъективными правами<sup>2</sup>.

Современное российское законодательство о гражданстве решает ряд правовых проблем, возникших в связи с преобразованием политических, экономических, социальных и иных форм организации государственной и общественной жизни, а также преодолением во многом искусственной самоизоляции страны и развитием отношений с другими странами и народами. Для решения вышеуказанных вопросов необходимо выяснить основные проблемы теории, правоприменения и найти возможные варианты их решения. Важно определить социально-юридическую функцию института гражданства. С одной стороны, гражданство выступает как средство и способ защиты прав

<sup>1</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Российское гражданство. М., 2003. С. 7.

<sup>2</sup> См.: *Овсепян Ж. И.* К вопросу о государствоведческой концепции гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 2.

индивида, с другой – как институт защиты прав и интересов государства. Равновесие между этими двумя аспектами функциональной характеристики гражданства является отражением правильного соотношения интересов и прав личности и интересов общества и государства.

Конституция Российской Федерации, являясь основным и главным источником права, подчеркивает важность содержащихся в ней положений. Однако некоторые положения Конституции и Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. реализуются недостаточно эффективно.

Объявление суверенитета республиками, входившими в состав СССР, а также интенсивные миграционные потоки в 90-х гг. XX в. обусловили преобладание в числе иностранцев, прибывающих в Россию, бывших наших соотечественников. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. указывает, что соотечественниками признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией, лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (ч. 3. ст. 1). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основное концептуальное противоречие, заложенное в законодательстве о гражданстве новой России, не позволяющее сокращать явление безгражданства, заключалось в том, что мигранты не признавались в качестве постоянного населения России. Все основания приобретения российского гражданства требовали «постоянного проживания», что всеми представителями государственных органов института гражданства трактовалось как «регистрация по месту жительства». Последнее обстоятельство являлось основным фактором роста численности апатридов и явления безгражданства. Мигранты по своей сути не могли являться постоянным населением, так как они – «переселяющийся» народ, меняющий в процессе миграции постоянное место жительства. Поэтому законодательство о гражданстве Российской Федерации концептуально исключило этот слой населения России из состава своих граждан. Закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. сначала дал надежду значительному числу мигрантов (уже находящихся в стране, а также намеревавшихся приехать в Россию), что он в первом случае позволит узаконить свое нахождение здесь, во втором – облегчит обустройство. Однако приобретение гражданства, как на общих основаниях, так и в упрощенном порядке, обусловили получением вида на жительство, т.е. стать гражданином России может только тот, кто имеет вид на жительство (п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г.<sup>4</sup>). Вид на жительство можно получить только на основании разрешения на временное проживание, как свидетельствует Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Разрешение на временное проживание может быть выдано только в пределах квоты<sup>5</sup>. В этом случае мигранты, уже находящиеся в России и не вписывающиеся в квоту, будут продолжать оставаться нелегалами и апатридами.

<sup>4</sup> См.: *Графова Л. И.* Что делать с «нелегалами поневоле» // Рос. газ. 2007. 14 нояб.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ч. 1. ст. 6). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Представляет интерес и ч. 4 ст. 14 Закона «О гражданстве Российской Федерации», где сказано, что «иностранцы граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке... если они до 1 июля 2009 г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации»<sup>6</sup>, т.е. чтобы узаконить свое пребывание, им надо выехать из страны и въехать вновь. Таким образом, представляется необходимым снятие ограничений по сроку действия. Все эти законодательные казусы являются источником произвола и коррупции в миграционной сфере. Но самое опасное заключается в том, что они обуславливают расширение сферы нелегальной миграции, увеличивают влияние теневого бизнеса по обслуживанию таких мигрантов, а также формируют положительную динамику явления безгражданства. При этом практическая реализация положений данного закона обусловила значительные нарушения прав человека. В России апатриды, как и иностранцы, ограничены в следующих правах: на свободу передвижения и выбор места жительства, в праве на получение образования, осуществление трудовой деятельности, приобретение имущества в собственность, в политических и других правах.

Дискриминация мигрантов в отношении права на гражданство имеет еще и этнический аспект. Известно, что доля русского населения в составе мигрантов достигала 70 %, т.е. в Россию переселялось население, относящееся к государствообразующему этносу. С учетом депопуляционных тенденций в стране, которые главным образом выражены в динамике русского населения, становится непонятной политика России

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ч. 4. ст. 14). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в отношении признания представителей государствообразующего этноса своими гражданами.

При сложившихся обстоятельствах закон, определяющий гражданство в России, должен содержать преференции для определенных этнических групп. Его применение должно стимулировать получение гражданства России лицами, прибывшими из бывших союзных республик. В Законе «О гражданстве Российской Федерации» основания получения гражданства Российской Федерации определяются различными признаками: уровнем знания русского языка; наличием достижений в области науки, техники и культуры; представляющей интерес для России квалификацией; источником средств к существованию и рядом других. Однако такой признак, как наличие связи с Россией в прошлом и вынужденная утрата гражданства в связи с распадом СССР, в данном законе отсутствует. А русским, которые хотели бы приехать жить в Россию, предстоит жить в ней пять лет непрерывно в статусе иностранца или лица без гражданства с видом на жительство, не имея гарантии, что после этого срока они присоединятся к гражданам России<sup>7</sup>.

По вопросу приобретения российского гражданства лицами, родившимися на территории Российской Федерации и состоявшими в гражданстве бывшего СССР, имеются решения Конституционного Суда РФ. Так, в свое время многие люди были недовольны тем, что они, родившиеся в России и русские по национальности, должны доказывать свою принадлежность к стране и приобретать ее гражданство в порядке регистрации. Они полагали: если человек родился на территории Российской Федерации, проживал постоянно на ее территории в период существования СССР, если его родители были гражданами России, он вправе получить гражданство РФ не в порядке регистрации, а путем его признания. По этому поводу существует Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 12-П. Конституционный Суд определил, что регистрация как способ приобрете-

<sup>7</sup> См.: Дроздова А. М. О проблемах мигрантов-соотечественников в России // Миграционное право. 2009. № 2. С. 21–25.

ния гражданства Российской Федерации не распространяется на тех лиц, которые родились на территории Российской Федерации, являлись гражданами бывшего СССР, не изъявили своего свободного желания прекратить принадлежности к гражданству Российской Федерации, выехали ранее на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, но в пределах бывшего СССР, не являются гражданами других государств (входивших в состав бывшего СССР) и впоследствии вернулись на постоянное жительство в Россию<sup>8</sup>. Данный вопрос также регулируется Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 2000 г., в котором имеется ссылка на вышеуказанное постановление при разрешении вопроса, касающегося признания гражданами Российской Федерации лиц, родившихся на территории Российской Федерации. Так, лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории России. Из этого положения вытекает, что такие лица состояли в российском гражданстве уже с момента рождения и в силу ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации не могут считаться лишившимися этого гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению<sup>9</sup>.

После принятия нового закона «О гражданстве Российской Федерации» в 2002 г. Россия обозначила «примат» своего гражданства в вопросах двойного гражданства. Это означает, что, во-первых, для приобретения иностранцами российского гражданства требуется отказаться от прежнего. Во-вторых, граждан России, имеющих двойное гражданство, на своей территории государство рассматривает исключительно как российских граждан, т.е. чтобы стать гражданином Российской Федерации, нужно отказаться от имеющегося граждан-

---

<sup>8</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 21 июня 2000 г. № 189-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ства, но ставший гражданином Российской Федерации человек может иметь еще и другое гражданство.

Этот принцип может серьезно повлиять на миграционные процессы в России. Приехать в Россию и оставаться в ней иностранцем – проблематично для многих соотечественников из государств ближнего зарубежья. Но для того чтобы стать российским гражданином, им теперь необходимо отказаться от своего прежнего гражданства. Бипатридами в настоящее время можно стать только через приобретение гражданства России, отказавшись от своего и только в последующем пытаться вновь получить гражданство страны происхождения. Таким образом, лица, претендующие на российское гражданство, окончательно утратят правовую связь со страной происхождения. Опасность такой утраты в сочетании с негарантированным приобретением нового гражданства России будет сдерживать процесс переселения в Россию соотечественников из государств ближнего зарубежья. А именно там находится приемлемый для России миграционный потенциал.

Напротив, возможность гражданина России иметь второе гражданство, которое значительно чаще является гражданством стран дальнего зарубежья, позволяет повысить миграционный обмен с этими странами. Этот обмен в большей степени характеризуется оттоком населения из России. Поэтому можно свидетельствовать, что новые принципы, заложенные в законе о гражданстве, регулирующие проблему бипатризма, работают на сдерживание внешнего притока населения из стран СНГ и Балтии и стимулируют отток граждан России в страны дальнего зарубежья.

Таким образом, перспективы создания солидарного общества современной России во многом зависят от изменения концептуального подхода к проблеме гражданства. Сокращение численности населения страны не может быть компенсировано миграционным притоком, если российское гражданство будет оставаться таким труднодостижимым. Привлекательность страны во многом зависит от того, насколько готово

государство включить прибывающего на жительство в число своих граждан<sup>10</sup>.

Для обеспечения реализации всех норм Конституции, регулирующих вопросы гражданства, и норм Закона «О гражданстве Российской Федерации» целесообразно

– предусмотреть механизм упрощенного порядка приобретения гражданства России для той категории соотечественников, которые уже длительное время проживают в России, но не имеют на это законных оснований;

– в ч. 4 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. снять ограничения по сроку действия;

– урегулировать вопросы двойного гражданства.

Также целесообразно дополнить современное законодательство Российской Федерации о гражданстве понятием *реинтеграция*, под которым понимается восстановление в гражданстве и репатриация – форма приобретения гражданства, при которой гражданство приобретается самим фактом прибытия на постоянное место жительства на историческую родину – физическое возвращение на Родину и автоматическое восстановление в гражданстве.

---

<sup>10</sup> См.: Дроздова А. М. О проблемах мигрантов-соотечественников в России // Миграционное право. 2009. № 2. С. 21–25.

**С. А. Ко н я е в**

**РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МОРАТОРИИ  
НА ПРИМЕНЕНИЕ СМЕРТНОЙ КАЗНИ**

Актуальность данной темы связана с противоречивой ситуацией, которая сложилась в России. С одной стороны, Конституция Российской Федерации провозглашает право на жизнь

---

© Коняев С. А., 2011

и допускает смертную казнь в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни. Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> также ее предусматривает и устанавливает категории лиц, которым она не назначается (ст. 59): женщинам; лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет; мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста; лицу, выданному Российской Федерации иностранным государством для уголовного преследования в соответствии с международным договором Российской Федерации или на основе принципа взаимности, если в соответствии с законодательством иностранного государства, выдавшего лицо, смертная казнь за совершенное этим лицом преступление не предусмотрена или неприменение смертной казни является условием выдачи, либо смертная казнь не может быть ему назначена по иным основаниям. Смертная казнь в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок двадцать пять лет.

С другой стороны, в России наказание в виде смертной казни не приводится в исполнение с 1996 г. и не назначается судами. Сначала на основании Указа Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. «О поэтапном сокращении смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы»<sup>2</sup>, затем постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П<sup>3</sup>. При этом в Указе

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 09.12.2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>2</sup> О поэтапном сокращении смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы : указ Президента Рос. Федерации от 16 мая 1996 г. № 724 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 21. Ст. 2468.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан : постановление

Президента России ничего не говорится ни об отмене смертной казни, ни о моратории на ее исполнение и назначение. Глава государства поручил Правительству Российской Федерации подготовить для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о присоединении Российской Федерации к Протоколу № 6 от 22 ноября 1984 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и рекомендовал палатам Федерального Собрания Российской Федерации обсудить при рассмотрении проекта Уголовного кодекса Российской Федерации вопрос о сокращении составов преступлений, за совершение которых может быть назначена смертная казнь.

В приведенном выше постановлении Конституционного Суда Российской Федерации орган конституционного контроля указал, что наказание в виде смертной казни назначаться не может до введения в действие федерального закона, обеспечивающего на всей территории Российской Федерации каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

По мнению профессора М. И. Байтина, фактическое введение моратория осуществлено без надлежащего юридического оформления. Он подчеркивает, что ни Конституцией, ни каким-либо иным законом объявление моратория на применение (действие) того или иного федерального закона в части или в целом специально не предусматривается. Вместе с тем согласно смыслу Конституции действие отдельных положений или федерального закона в целом может быть приостановлено только посредством другого закона. Решение подобного вопроса на основании подзаконного акта в государстве, конституционно провозгласившем верховенство закона и создание правового государства, недопустимо. Таким образом, в России вот уже несколько лет действует нелегитимный мо-

---

Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 6. Ст. 867.

раторий, дезориентирующий суды, прокуратуру и другие правоохранительные органы в борьбе с особо тяжкими преступлениями против жизни людей, не только не способствующий, но – можно со всей ответственностью утверждать – мешающий обеспечению законности и правопорядка. М. И. Байтин обращает внимание, что Конституционный Суд в постановлении от 2 февраля 1999 г. № 3-П выходит далеко за пределы п. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации. Вторгаясь в сферу полномочий законодательной власти, Конституционный Суд сформулировал новые нормы, содержание которых существенно расходится с положениями ст. 20 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>.

С 2010 г. на территории всей страны начали действовать суды присяжных, и соответственно, отпало основание, которое Конституционный Суд Российской Федерации указал в качестве причины для невозможности назначения смертной казни. В связи с этим Верховный Суд Российской Федерации обратился в Конституционный Суд с ходатайством о разъяснении Постановления от 2 февраля 1999 г. № 3-П. В результате рассмотрения указанного ходатайства Конституционный Суд Российской Федерации принял определение<sup>5</sup>, в котором указал, что «...в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого –

<sup>4</sup> См.: *Байтин М. И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 358–364.

<sup>5</sup> О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48. Ст. 5867.

с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, – происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, т.е. на реализацию цели, закрепленной ст. 20 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, означают, что исполнение данного Постановления в части, касающейся введения суда с участием присяжных заседателей на всей территории России, не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей».

С данной позицией Конституционного Суда Российской Федерации не согласен судья Ю. Д. Рудкин, который высказал особое мнение. Он отметил, что конституционность установления федеральным законом исключительной меры наказания в виде смертной казни, равно как и конституционность применения смертной казни заявителями, не оспаривались и потому предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации не являлись<sup>6</sup>. Поэтому приведенная правовая позиция Конституционного Суда (в постановлении от 2 февраля 1999 г. № 3-П) не может быть истолкована иначе, как допустимость назначения наказания в виде смертной казни с момента создания судов присяжных заседателей на всей территории Российской Федерации, т.е. с 1 января 2010 г., поскольку именно с этой даты начнет функционировать суд присяжных заседателей в Чеченской Республике – последнем субъекте Российской Федерации, где такой суд не был сфор-

---

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях».

мирован. Иное расхотилось бы со смыслом и содержанием постановления, не соответствовало бы заложенной в нем аргументации и характеру взаимосвязей между теми отправными конституционными положениями и принципами, в соответствии с которыми сформулирован его итоговый вывод. По мнению Ю. Д. Рудкина, постановление от 2 февраля 1999 г. № 3-П четко определяет условия, при наступлении которых наказание обвиняемым в преступлениях, за совершение которых предусмотрена смертная казнь, назначаться может.

В российском обществе нет единого мнения о том, нужна ли смертная казнь, и ученые-правоведы придерживаются разных точек зрения относительно правомерности неприменения смертной казни в России, а также по вопросу ее отмены.

Противники смертной казни считают, что жизнь человеку дается Богом, поэтому люди не вправе лишать жизни других людей. В. Н. Кудрявцев отмечает, что «не может быть никакого нравственного обоснования для расправы с отдельным, уже беззащитным и теперь неопасным человеком, для применения смертной казни к преступнику. Эту меру необходимо исключить из набора криминологических стратегий»<sup>7</sup>. Выступающие за отмену смертной казни говорят о том, что она не является фактором, предупреждающим преступность: «Сдерживание преступности путем устрашения суровым наказанием, переоценка значимости и возможностей достижения стоящих перед наказанием целей общего предупреждения – одна из кариатид, на которых издавна зиждется убежденность сторонников смертной казни в ее необходимости. Наивная вера в эффективность предупредительного воздействия смертной казни основана на мифологических представлениях о том, что ужесточение наказания, применение наиболее суровых мер снижает уровень тяжких преступлений. Между тем давно доказано, что расчет на ужесточение репрессий основан на иллюзиях»<sup>8</sup>. О. И. Лепешкина высказывается за исключе-

<sup>7</sup> Кудрявцев В. Н. Стратегии борьбы с преступностью. 2-е изд., испр. и доп. М., 2005. С. 160.

<sup>8</sup> Клейменов М. П. Прогнозирование и приоритеты уголовной политики // Проблемы уголовной политики : советский и зарубежный опыт. Красноярск, 1989. С. 127–128.

ние из Уголовного кодекса Российской Федерации наказания в виде смертной казни и считает, что отмена смертной казни обусловлена официальным признанием приоритета прав человека перед интересами общества и государства<sup>9</sup>. Трудно согласиться с таким мнением, так как приоритет прав человека предполагает не только право на жизнь, но и право на достойную и свободную жизнь, без жестокого обращения, что невозможно при исполнении наказания в виде пожизненного лишения свободы. По мнению А. М. Зайцевой, лишение права на жизнь недопустимо, смертная казнь должна быть отменена<sup>10</sup>. За отмену смертной казни выступают и другие ученые и практики<sup>11</sup>.

Сторонники смертной казни<sup>12</sup> считают, что государство имеет право лишить жизни преступника, так как он лишает жизни другого человека. По их мнению, смертная казнь также оказывает профилактическое воздействие на динамику преступности в сторону ее снижения. О. П. Сауляк приводит исследования американских криминологов, которые, используя методы регрессионного анализа, различные экономические и демографические показатели, рассчитали общепреventивный потенциал высшей меры наказания: исполнение одного смертного приговора потенциально (в зависимости от разных условий) спасает жизни от 8 до 28 человек<sup>13</sup>. Еще один аргумент сторонников смертной казни – справедливое

---

<sup>9</sup> См.: *Лепешкина О. И.* К вопросу о возможности применения смертной казни в России // Рос. юстиция. 2009. № 9. С. 51.

<sup>10</sup> См.: *Зайцева А. М.* Пределы ограничения права на жизнь // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 25.

<sup>11</sup> См.: *Борисов А.* О покаянии // Рос. юстиция. 2001. № 9. С. 18; *Квашин В. Е.* Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы. М., 2008. С. 609; *Лукин В. П.* Отмена смертной казни необходима // Рос. газ. 2005. 28 сент.

<sup>12</sup> См.: *Гулиев В. Е.* Отмена смертной казни – преступное непротивление злу насилием // Юридический мир. 2002. № 1. С. 12–13; *Костанов Ю.* Казнить нельзя помиловать. Пора бы, в конце концов, поставить пресловутую запятую // Закон. 2002. № 9. С. 88.

<sup>13</sup> См.: *Сауляк О. П.* Криминологические аспекты проблемы смертной казни // Законность. 2009. № 11. С. 32.

наказание. Н. Колоколов отмечает, что потерпевшие, их родные и близкие, все сопричастные к чужому горю люди ждут от суда не только законного и обоснованного, но и справедливого приговора, в том числе в части наказания преступника. Более того, «сам уголовный закон основной целью применения наказания провозглашает восстановление социальной справедливости»<sup>14</sup>. Ю. Антонян считает, что «казнить нужно только самых страшных преступников, на совести которых два и более убийства, совершенных при отягчающих обстоятельствах... Противники смертной казни говорят, что она никого не испугает. Не соглашусь – даже угроза крупного штрафа способна утратить человека, что уже говорить о расстреле»<sup>15</sup>.

Конституции зарубежных стран по-разному регулируют возможность применения смертной казни. В одних странах она отменяется на конституционном уровне (Конституция Княжества Андорра 1993 г., Конституция Бельгии 1831 г., Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г., Конституция Португальской Республики 1976 г.), в других допускается в определенных случаях в мирное время (Конституция Азербайджанской Республики 1995 г.), или только в условиях войны (Конституция Испании 1978 г.).

Вопрос, касающийся смертной казни и судов присяжных, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал в 2010 г.<sup>16</sup> Он проверял конституционность положения п. 2 и 3 части второй ст. 30 и части второй ст. 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ «О внесении

<sup>14</sup> Колоколов Н. А. Смертная казнь глазами судьи // Рос. юстиция. 1998. № 7. С. 26.

<sup>15</sup> Око за око, или Милость к падшим. Нужна ли России смертная казнь? // Аргументы и факты. 2009. № 46 (1515). С. 8.

<sup>16</sup> По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р. Р. Зайнагутдинова, Р. В. Кудяева, Ф. Р. Файзулина, А. Д. Хасанова, А. И. Шаваева и запросом Свердловского областного суда : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 апреля 2010 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18. Ст. 2276.

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму») в части, исключающей из подсудности суда с участием присяжных заседателей уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 205 «Террористический акт», 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» и 279 «Вооруженный мятеж» Уголовного кодекса Российской Федерации, и, соответственно, передающей такие дела на рассмотрение суда в составе трех судей федерального суда общей юрисдикции. Конституционный Суд признал не противоречащими Конституции России указанные нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку предусмотренный данными положениями переход от рассмотрения дела судом с участием присяжных заседателей к иной судебной процедуре осуществлен с учетом запрета назначения исключительной меры наказания в виде смертной казни.

С таким выводом не согласны два судьи (Г. А. Гаджиев и В. Г. Ярославцев), которые изложили свои особые мнения. Г. А. Гаджиев отметил, что конституционная ценность суда присяжных состоит прежде всего в том, что жюри присяжных максимально независимо от государства. По его мнению, «всякое ограничение возможности проявлять милость должно быть тщательно аргументировано и обосновано. Таково веление ст. 55 (ч. 3) Конституции России. В данном же случае законодатель не обосновал, почему, например, в подсудности суда присяжных остались такие составы, как неуважение к суду (ст. 297, ч. 1 – наказание – штраф в размере от 100 до 200 МРОТ), а шпионаж исключен». Хотя 23 апреля 2007 г. принята Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, рекомендующая суд присяжных как необходимую гарантию по делам о государственных преступлениях, в частности – о шпионаже и разглашении государственной тайны. По мнению судьи В. Г. Ярославцева, проверяемые нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации не соответствуют Конституции России, ее ст. 3, 10, 20, 32 (ч. 5), 46, 47, 55

(ч. 3), 120 (ч. 1), 123 (ч. 4). До настоящего времени смертная казнь как исключительная мера наказания в установленном порядке не отменена. Следовательно, несмотря на установленный Конституционным Судом мораторий на применение смертной казни, с учетом новых террористических угроз сохраняется хрупкое конституционное равновесие, которое потенциально сохраняет в себе опасность «реставрации» смертной казни. В связи с этим необходимо и сохранение суда присяжных по рассмотрению особо тяжких преступлений против жизни, каковыми являются терроризм и иные преступления, связанные с содействием террористической деятельности, – захват заложника, организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем, угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, вооруженный мятеж, нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой. В. Г. Ярославцев подчеркивает такой парадокс: лицо, совершившее убийство двух или более лиц, будет привлечено к уголовной ответственности по ст. 105 Уголовного кодекса Российской Федерации, санкция которого содержит наказание в виде смертной казни, и его дело будет рассматривать суд с участием присяжных заседателей, а за совершение террористического акта, предполагающего возможность гибели большого количества людей, санкция в виде смертной казни в ст. 205 не предусмотрена, и федеральный законодатель передал рассмотрение данной категории дел на рассмотрение суду в составе коллегии из трех профессиональных судей федерального суда общей юрисдикции. В. Г. Ярославцев приводит причину введения нового правового регулирования, указанную в пояснительной записке и заключении комитета Государственной Думы по безопасности: в южных регионах России участились факты вынесения коллегиями присяжных заседателей оправдательных вердиктов или обвинительных вердиктов с указанием о снисхождении

в отношении подсудимых – установленных следственными органами членов незаконных вооруженных формирований и организованных преступных сообществ, осуществлявших террористическую и иную преступную деятельность на территории России. В. Г. Ярославцев делает вывод, что сокращение категорий дел, подсудных суду с участием присяжных заседателей, не имеет конституционного обоснования и носит произвольный характер, существенным образом нарушает как конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия, так и право на судебную защиту.

По мнению автора настоящей статьи, *смертную казнь как исключительную меру наказания в России следует сохранить по следующим причинам, которые носят юридический и гуманитарный характер.*

*С точки зрения права* смертная казнь допускается Конституцией Российской Федерации. Мораторий на применение смертной казни в России введен средствами, не соответствующими Конституции Российской Федерации. Он противоречит Уголовному кодексу Российской Федерации и иным федеральным законам, регулирующим вопросы, связанные со смертной казнью: Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации<sup>17</sup>, Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации<sup>18</sup>, федеральным законам «Об актах гражданского состояния»<sup>19</sup>, «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>20</sup>,

---

<sup>17</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 № 174-ФЗ (ред. от 29.11.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

<sup>18</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 01.07.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.

<sup>19</sup> Об актах гражданского состояния : федер. закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (ред. от 28.07.2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47. Ст. 5340.

<sup>20</sup> О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (ред. от 01.07.2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.

«О прокуратуре Российской Федерации»<sup>21</sup>, «О погребении и похоронном деле»<sup>22</sup>.

Ни один федеральный закон не предусматривает приостановления исполнения и назначения наказания в виде смертной казни, так же как и Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 724, после издания которого фактически сложилась ситуация моратория на смертную казнь. Юридическим основанием для него являются не достаточно определенные по своему содержанию указанные постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в которых также прямо не признаются неконституционными нормы Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие наказание в виде смертной казни.

С позиции гуманизма, который провозглашает и Основной закон России, и Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 7 – принцип гуманизма – наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства), пожизненное лишение свободы в российских условиях является менее гуманным, чем смертная казнь. Лицо, обреченное всю жизнь провести в «камере смертника», безусловно, подвергается со стороны государства страданиям и унижению достоинства.

Легко рассуждать о гуманизме тем, кто в реальной действительности мало сталкивался с условиями содержания приговоренных к пожизненному лишению свободы. Поэтому, на мой взгляд, в данном случае следует прислушиваться к мнению работников мест лишения свободы и самих заключенных. Условия содержания лиц, осужденных на пожизненное лише-

<sup>21</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 01.07.2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>22</sup> О погребении и похоронном деле : федер. закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ (ред. от 25.11.2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 146.

ние свободы, отличаются (по понятным причинам) крайней строгостью: жесткий распорядок дня, почти полная изоляция от внешнего мира, недостаток информации и впечатлений, бедность и ограниченность жизненного пространства, специфические формы общения с охраной. В этих условиях, как утверждают психологи, участь большинства осужденных – психический регресс<sup>23</sup>. О. П. Сауляк отмечает, что преступники обречены на постоянное переживание комплекса возникших психологических проблем, связанных с осознанием тяжести преступления и ужасом содеянного, страданий родственников жертв, собственных близких. Стрессовое состояние осужденных еще более обостряется, если потеряны чувство реальности и интерес к жизни, следствием чего является умственная и физическая деградация личности. Специалисты также отмечают более высокий уровень заболеваемости и смертности данного спецконтингента в сравнении с другими лицами, отбывающими наказания в местах лишения свободы, обусловленный резким ослаблением иммунной системы организма. Получается, что под благовидным предлогом с легкой руки радетелей за права человека лиц, осужденных на пожизненное лишение свободы, подвергают изощренной, мучительной, медленной казни<sup>24</sup>. Несмотря на то, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. Лукин выступает за отмену смертной казни, он считает, что «пожизненное заключение, особенно в условиях нашей пенитенциарной системы... является более жестоким наказанием, нежели смертная казнь»<sup>25</sup>. По мнению самих заключенных и тех, кто их охраняет, смертная казнь более гуманна, чем пожизненное лишение свободы. Так, начальник ИК-5 в Вологодской области на вопрос журналистов ответил: «Я – за смертную казнь! Мои

---

<sup>23</sup> См.: Мухина В. С. Метаморфозы личности пожизненно заключенных // Неволя. 2006. № 9. С. 109.

<sup>24</sup> См.: Сауляк О. П. Нужна ли России смертная казнь? // Законность. 2009. № 10. С. 18.

<sup>25</sup> Лукин В. П. Указ. соч.

подчиненные – за смертную казнь! И даже вольнонаемные. Все!»<sup>26</sup>.

Российская Федерация 16 апреля 1997 г. подписала Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, но до настоящего времени его не ратифицировала, из Уголовного кодекса Российской Федерации также не исключена смертная казнь, что говорит о нежелании нынешней власти в России полностью отказаться от смертной казни. У высших органов государства проявляется намерение продолжать сохранять неопределенную ситуацию, когда юридически смертная казнь предусмотрена, но по неопределенным основаниям она не применяется. Для надлежащего юридического оформления отмены или приостановления смертной казни требуется внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации и иные федеральные законы.

---

<sup>26</sup> *Ворсобин В.* Что думают об отмене смертной казни пожизненно заключенные и те, кто их охраняет // Комсомольская правда. 2008. № 168. С. 10.

## **Н. М. Гончарова**

### **СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ**

Конституция РФ провозглашает, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью; их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства.

Статья 48 Конституции РФ гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи. Ана-

лиз положений данной статьи позволяет говорить о том, что она закрепляет комплексное по своей природе конституционно-процессуальное право-гарантию. Оно включает следующие правомочия:

1) на получение квалифицированной юридической помощи;

2) на получение бесплатной юридической помощи в случаях, предусмотренных законом;

3) правомочия каждого задержанного, заключенного под стражу, обвиняемого в совершении преступления, пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

В словаре русского словаря С. И. Ожегова содержится следующее понятие помощи: содействие кому-нибудь в чем-нибудь, участие в чем-нибудь, приносящее облегчение кому-нибудь. Помочь – дать желаемый результат, принести пользу<sup>1</sup>. Юридическая помощь — деятельность профессиональных юристов по оказанию квалифицированной помощи физическим и юридическим лицам в понимании, правильном использовании и соблюдении законодательства; консультации по юридическим вопросам и вопросам права, которая направлена на защиту и способствует осуществлению прав и законных интересов граждан<sup>2</sup>.

Законодатель нормативно определяет в качестве квалифицированной юридической помощи лишь адвокатскую деятельность. В Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ содержится понятие адвокатской деятельности, под которой понимается квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном Федеральным законом, физическим и юридическим лицам в це-

---

<sup>1</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд. М., 1988.

<sup>2</sup> См.: Большой юридический словарь / под ред. М. Е. Волосова [и др.]. М., 2006.

лях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

В научной литературе неоднократно поднимался вопрос о содержании, субъектах и системе реализации права на квалифицированную юридическую помощь<sup>3</sup>. Однако единого мнения на этот счет в настоящее время не существует. Согласно одной из точек зрения, квалифицированная юридическая помощь – это правовая помощь, осуществляемая специальным субъектом, подтвердившим свои знания и умения в этой области, что позволяет с большой долей вероятности гарантировать ее качество. По мнению А. Г. Кучерены, в России к таким субъектам можно отнести исключительно адвокатов<sup>4</sup>.

Аналогичной точки зрения придерживается и Г. М. Резник, который определяет в качестве квалифицированной помощи, оказываемую специалистами по праву – как минимум лицами, имеющими юридическое образование, при обязательном соблюдении профессиональных стандартов и этических норм, поддерживаемых профессиональным контролем, вне которых юридическая помощь квалифицированной признана быть не может. Он подчеркивает, что оказание квалифицированной юридической помощи – публичная функция государства, а потому по самой своей природе не может быть предпринимательской деятельностью, направленной на извлечение прибыли. Оказание юридических услуг любыми лицами, вне каких бы то ни было профессио-

<sup>3</sup> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» / под ред. А. Г. Кучерены // Деловой двор. 2009 ; Резник Г. М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. 2007. № 4 ; Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. М., 2005. Т. 1. С. 667, 671–673 ; Медведева Е. С. Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.

<sup>4</sup> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» / под ред. А. Г. Кучерены.

нальных стандартов, нарушает конституционные нормы о правовом государстве, равенстве граждан и квалифицированной юридической помощи<sup>5</sup>.

Однако юридическую помощь могут оказывать и лица, не являющиеся адвокатами, но имеющие юридическое образование. Таким образом, можно сделать вывод о том, что понятия «квалифицированная юридическая помощь» и «адвокатская деятельность» соотносятся как общее и частное. Наиболее верной, на мой взгляд, является точка зрения, высказанная С. А. Авакьян и О. Н. Бондарь, по мнению которых логика построения ст. 48 Конституции РФ заключается в том, что право на получение квалифицированной юридической помощи не ограничивается правом пользования помощью адвоката (и, соответственно, правом на защиту): они соотносятся между собой как общее и частное. Право на получение квалифицированной юридической помощи по своему нормативному содержанию шире, чем право на защиту<sup>6</sup>; оно не ограничивается только лишь адвокатской практикой, включает в себя, например, нотариальную, иные виды юридической помощи, имеющие важное значение при выстраивании гармоничных отношений между личностью и властью на основе права.

Эта точка зрения соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 16 июля 2004 г. № 15-П<sup>7</sup>, которым ч. 5 ст. 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

---

<sup>5</sup> См.: Резник Г. М. Указ. соч.

<sup>6</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. Т. 1. С. 667, 671–673 ; Бондарь О. Н. Конституционное право на получение юридической помощи : сочетание материальных и процессуальных начал // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3282.

была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации. В данном Постановлении указано, что гарантируемые Конституцией Российской Федерации поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признание и равная защита различных форм собственности, право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 8 и 34; ч. 1 ст. 37) создают правовую основу для осуществления юридическими и физическими лицами – индивидуальными предпринимателями деятельности по оказанию юридических услуг. Отступление от принципа диспозитивности при выборе представителя в арбитражном процессе возможно, если ограничения, установленные федеральным законодателем, продиктованы конституционно значимыми целями (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Квалифицированная юридическая помощь – это достаточно сложная, внутренне согласованная совокупность многих составляющих. К ним относятся субъекты, качество, цели и тому подобное, существующие и действующие в юридической сфере. Главный элемент, который должен быть оценен при рассмотрении вопроса о квалифицированной юридической помощи, – это *субъекты, ее оказывающие, требования к квалификации, условия для их эффективной деятельности.*

В настоящее время в России сложилась ситуация, при которой юридическая помощь может оказываться кем угодно; в ряде случаев – без учета каких-либо специальных требований к лицам, ее оказывающим. Конституционный Суд подчеркивает, что, поскольку ст. 48 Конституции Российской Федерации не уточняет, кем именно должна быть обеспечена квалифицированная юридическая помощь нуждающемуся в ней гражданину, конституционную обязанность государства обеспечить каждому желающему достаточно высокий уровень любого из видов предоставляемой юридической помощи нельзя трактовать как обязанность пользоваться помощью только

адвоката<sup>8</sup>. Законодательство РФ не содержит четких требований к квалификации лиц, оказывающих юридическую помощь; процесс оказания данной помощи выведен из-под контроля государства.

Конституционным Судом в Постановлении в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова было разъяснено, что государство, гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии<sup>9</sup>. Однако до настоящего времени квалификационные требования для всех субъектов, оказывающих юридическую помощь населению, не установлены. Правильно было отмечено С. Н. Гавриловым, что квалифицированность – это то, что в определенных и единых критериях должно установить государство для лиц, оказывающих юридическую помощь; это должно быть обеспечено на стадии допуска к профессии, до начала оказания юридической помощи<sup>10</sup>.

*Первым критерием*, по которому можно судить о качестве юридической помощи, является *ее оказание специалистом по праву, т.е. лицом, имеющим диплом о юридическом образовании*. В настоящее время юридическая помощь неопределенному кругу граждан и организаций в основном оказы-

---

<sup>8</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 05.12.2003 г. № 447-О «По жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Г. М. Ситяевой частью первой статьи 45 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Домашний адвокат. 2005. № 10.

<sup>9</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

<sup>10</sup> См.: Гаврилов С. Н. Стержневая триада адвокатуры : квалификация, качество, корпоративность // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2008. № 1.

ваются двумя большими группами: адвокатами и предпринимателями, а также другими субъектами (общественными правозащитными организациями, нотариусами, патентными поверенными), в отношении которых государственное регулирование имеет неоправданные различия в подходе. Деятельность общественных и коммерческих организаций и иных лиц: представителей по доверенности, риелторов, связанная с оказанием юридической помощи, не противоречит действующему законодательству. Однако указанные лица не обязаны даже быть специалистами в области права, зачастую не имеют и диплома о высшем юридическом образовании.

К другой категории лиц, оказывающих юридическую помощь населению, можно отнести адвокатов, нотариусов, патентных поверенных. В отношении указанных лиц установлены определенные требования к квалификации, установлен порядок приобретения ими соответствующего статуса в форме сдачи квалификационного экзамена и аттестации<sup>11</sup>. Но и в отношении квалификации указанных лиц требования к приобретению ими статуса подлежат доработке, например, патентный поверенный, оказывая, в том числе, помощь в форме дачи консультаций по вопросам правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности, защиты интеллектуальных прав, приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, распоряжения такими правами, обязан иметь всего лишь высшее образование, не обязательно юридическое.

*Вторым критерием*, по которому юридическую помощь можно оценить как квалифицированную, является *соблюдение норм законодательства* (для адвокатов, кроме того, – необходимость соблюдения профессиональной этики, закреп-

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 24 ; Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Там же. 2002. № 23. Ст. 2102 ; Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1 // Рос. газ. 1993. 13 марта.

ленная Кодексом профессиональной этики адвоката<sup>12</sup>). Необходимо также знание сложившейся судебной практики по отдельным категориям дел, знание процедуры рассмотрения дел судами и иными контролирующими и следственными органами.

Однако, важно не только допустить к практике квалифицированное лицо, но и создать условия для гарантии определенного качества его деятельности, а это значит, что в условиях независимости и корпоративности должны существовать соответствующие инструменты обеспечения качества. В настоящее время такие инструменты есть только у адвокатуры: это нормы профессиональной этики, процедура приобретения статуса адвоката, дисциплинарные процедуры, традиции, гарантии независимости, адвокатская тайна, охраняемая законом, возможность истребования необходимых сведений от органов власти и организаций.

В отличие от адвокатуры, коммерческим организациям, оказывающим юридическую помощь населению, общественным правозащитным организациям не предоставлено никаких гарантий независимости, неприкосновенности, охраны от вмешательства любых органов и лиц; у них нет самостоятельной возможности истребовать необходимые для оказания юридической помощи документы, на них не возложена обязанность сохранения в тайне сведений, известных им в связи с оказанием юридической помощи, им не предоставлено право отказаться от дачи показаний об обстоятельствах, ставших им известными в связи с обращением за юридической помощью или в связи с ее оказанием. По нашему мнению, имеющиеся у адвокатуры механизмы необходимо использовать для всех субъектов, оказывающих юридическую помощь населению, совершенствовать и превращать их из разрозненных в эффективную и прозрачную систему качества юридической помощи.

Качество юридической помощи, эффективность защиты в целом зависят не только от опыта работы, знания норм пра-

---

<sup>12</sup> Кодекс профессиональной этики адвоката : принят Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003 г. // Рос. газ. 2005. 5 окт.

ва, своевременности обращения к специалисту, но и от того, в полной ли мере и своевременно ли адвокат, юрист использует возможности защиты интересов своего доверителя, подзащитного. Для того чтобы лица, оказывающие юридическую помощь, оказывали ее квалифицированно, необходимо выработать методы контроля со стороны государства, которое гарантирует это право в своей Конституции, а также установить ответственность и механизм привлечения к ответственности. Причем контроль должен производиться как до начала деятельности лица, оказывающего юридическую помощь, так и в течение ее осуществления.

Существенные различия сложились и в подходе к контролю за оказанием юридической помощи различными субъектами. Государством контролируется деятельность адвокатов, нотариусов, патентных поверенных (органами адвокатского сообщества – Адвокатской палатой Воронежской области, нотариальной палатой Воронежской области, отделом по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области, органами Роспатента).

По данным Федеральной палаты адвокатов РФ, в 2009 г. прекращен статус 2 031 адвоката (в 2008 г. – 2744) по различным основаниям. Только 7,8 % нарушений связаны с ненадлежащим оказанием юридической помощи, в том числе, с неисполнением или ненадлежащим исполнением адвокатом своих профессиональных обязанностей перед доверителем – 4 %; нарушением адвокатом норм профессиональной этики адвоката – 3,8 %<sup>13</sup>.

Деятельность же коммерческих организаций, оказывающих юридическую помощь, и общественных правозащитных организаций контролируется лишь в части ее соответствия уставным целям данных организаций, качество же оказываемой юридической помощи и квалификация лиц, ее оказывающих, не проверяются. Не контролируется, кто именно

<sup>13</sup> URL: <http://www.fparf.ru>

оказывает юридическую помощь населению в этих организациях, имеют ли эти лица юридическое образование, необходимую квалификацию. Сведения о качестве помощи, оказанной предпринимателями и общественными правозащитными организациями, не анализируются; не ясно и то, на кого может быть возложена эта обязанность.

Для того, чтобы в результате оказания юридической помощи был достигнут желаемый результат, необходимо создать условия для реализации права граждан и организаций на получение квалифицированной юридической помощи. Исследуя существенные признаки права на юридическую помощь при обеспечении прав и свобод, необходимо специально остановиться на полномочиях, вытекающих из взаимодействия лица, получающего юридическую помощь, и лица, ее оказывающего. В рамках права человека на получение юридической помощи можно выделить следующие правомочия: право на свободный выбор лица, способного оказать юридическую помощь; право на свободное общение с лицом, оказывающим юридическую помощь; право на конфиденциальное общение с лицом, оказывающим юридическую помощь; право наделять лицо, оказывающее юридическую помощь, особыми полномочиями.

Право на свободный выбор лица, оказывающего юридическую помощь, означает беспрепятственный выбор такого лица. При этом важен доступ к достоверной информации относительно полномочий и компетенции данного лица.

Право на свободное общение с лицом, оказывающим юридическую помощь, заключается в возможности пользоваться услугами юриста в любой момент и при любых обстоятельствах. Лицо может быть ограничено в тех или иных правах, но не может быть ограничено в получении юридической помощи, в праве на доступ к защитнику или на ведение дел через своего представителя.

Потребность в знаниях профессиональных юристов возникает сегодня повсеместно, но для многих граждан формально доступная защита оказывается невозможной с финансовой точки зрения. Существующее в настоящее время положение не позволяет обеспечить полноценную реализацию прав

граждан на получение квалифицированной юридической помощи и доступ к правосудию на основе принципа равенства независимо от имущественного положения, установленного ст. 19 Конституции Российской Федерации. Главной проблемой получения квалифицированной юридической помощи бесплатно в сфере гражданского судопроизводства является то, что в России законодательство, регулирующее вопрос оказания бесплатной юридической помощи на федеральном и региональном уровнях, ограничивает субъектов ее получения по критерию среднедушевого дохода семьи заявителей. Он должен быть ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством. Таким образом, права на бесплатную юридическую помощь лишены все граждане, имеющие доходы хотя бы незначительно выше прожиточного минимума. Российским законодательством не предусмотрена возможность частичной оплаты юридической помощи в том случае, если лицо не относится к категории малоимущих, но не имеет возможности оплатить юридическую помощь полностью. Такая система длительное время действует в Финляндии и предусматривает возможность частичной оплаты юридической помощи в зависимости от материального положения лица, нуждающегося в получении юридической помощи<sup>14</sup>.

Следующей проблемой является возможность получения бесплатной юридической помощи лишь для определенной категории граждан и по ограниченному кругу вопросов:

1) истцам – по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

<sup>14</sup> См.: *Плетень А. С.* Реализация конституционного права граждан на получение юридической помощи бесплатно посредством обращения в государственные юридические бюро // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7 ; *Полякова Н. А.* Некоторые вопросы оказания бесплатной юридической помощи в Финляндии и в России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15.

2) ветеранам Великой Отечественной войны – по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

3) гражданам Российской Федерации – при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

4) гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, – по вопросам, связанным с реабилитацией<sup>15</sup>.

В то же время, возможности получить бесплатную квалифицированную юридическую помощь лишены такие категории населения, как инвалиды, многодетные семьи, родители и супруги погибших или получивших увечье участников и ветеранов боевых действий и др. Получается, что для социально незащищенного гражданина, которого нет в «списке» лиц, имеющих право на получение юридической помощи бесплатно, судебное разбирательство будет изначально несправедливым. Юридическая помощь для малоимущих должна быть доступной, своевременной, и не ограничиваться отдельным кругом вопросов.

В соответствии с действующим законодательством обязанность оказания юридической помощи бесплатно возложена лишь на адвокатов. Коммерческие и некоммерческие правозащитные организации не обязаны принимать участия в оказании юридической помощи бесплатно. В 10 субъектах Российской Федерации с 1 января 2006 г. по настоящее время проводится эксперимент по оказанию бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам через систему государственных юридических бюро<sup>16</sup>. В соответствии с Решением

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»; Закон Воронежской области от 22.12.2005 г. № 85-ОЗ «Об оказании юридической помощи на территории Воронежской области бесплатно» // Коммуна. 2005. 24 дек.

<sup>16</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2006 г. № 676 «О продлении на 2007 год срока проведения эксперимента по созданию государственной системы бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»; Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1029 «О государственных юридических бюро»; Постановление от 3 декабря 2009 г. № 991 «О государственных юридических бюро». URL: <http://www.consultant.ru>

Министерства юстиции РФ от 23 мая 2007 г. «О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»<sup>17</sup> государство положительно оценивает результаты работы в указанном направлении, хотя и у этого эксперимента имеются противники<sup>18</sup>.

Несмотря на то, что гарантии на получение квалифицированной юридической помощи, установленные Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», являются явно недостаточными, в настоящее время государственные юридические бюро не создаются во всех субъектах РФ. Таким образом, в остальных субъектах РФ юридическую помощь малоимущим оказывают только адвокаты в соответствии с вышеуказанным федеральным законом и действующим в субъектах региональным законодательством.

По данным Министерства экономического развития и торговли РФ, во II квартале 2007 г. доля численности населения с доходами ниже величины прожиточного минимума составила около 29,8 млн человек<sup>19</sup>; в 2009 г., по данным Федеральной службы государственной статистики, данный показатель составил 18,5 млн чел., или 13,1 % населения<sup>20</sup>.

Численность населения Воронежской области на начало 2009 г. составляла 2270,0 тыс. чел., на начало 2010 г. – 2261,6 тыс. чел. Если количество населения с доходами ниже прожиточного минимума соответствует среднему по стране,

<sup>17</sup> URL: <http://www.consultant.ru>

<sup>18</sup> См. об этом подробнее: *Нилус Г. Н.* Система юридической помощи малоимущим нуждается в совершенствовании // *Адвокат.* 2006. № 1 ; *Шаров А.* Докажи, что бедный, шесть раз. Эксперимент по бесплатной юридической помощи начался с непроходимой бюрократической волокиты // *Рос. газ.* 2006. 11 апр.

<sup>19</sup> См.: *Мирза Л., Смородинова А. Г.* Доступность знаний профессиональных юристов – доступность правосудия // *Адвокатская практика.* 2008. № 6.

<sup>20</sup> URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>

т.е. 13,1 %, то около 295 тыс. человек на территории Воронежской области являются малоимущими. По данным Управления министерства юстиции РФ по Воронежской области на территории Воронежской области на конец 2008 – начало 2009 г. действовали 1885 адвокатов<sup>21</sup>.

Таким образом, на конец 2008 – начало 2009 г. на 1 адвоката должно приходиться обслуживание около 150 человек в год при условии оказания юридической помощи всем малоимущим по любому вопросу. С учетом того, что адвокат оказывает помощь не только малоимущим, но и доверителям по соглашению, а также того, что юридическая помощь может носить длительный характер (консультирование, составление документов правового характера, представительство в суде и других органах и учреждениях), данный показатель является достаточно высоким.

В заключение необходимо отметить, что проблема обеспечения права на получение квалифицированной юридической помощи многогранна, и ей должно уделяться самое пристальное внимание. Квалифицированная юридическая помощь – это довольно сложная, внутренне согласованная совокупность многих составляющих. Статья 48 Конституции РФ, как уже говорилось, не ограничивает право на получение квалифицированной юридической помощи только правом пользования помощью адвоката (и, соответственно, правом на защиту): они соотносятся между собой как общее и частное.

На современном этапе развития государства и общества назрела необходимость установления единых критериев допуска к юридической практике, так как с точки зрения интересов построения правового государства и гражданского общества юридическое обеспечение должно быть гарантировано всем субъектам на должном уровне. Неконституционным и нарушающим «права каждого» является сам факт существования неограниченной возможности профессионально заниматься юридической практикой без каких-либо критериев допуска.

Главными критериями оценки являются оказание юридической помощи специальными субъектами – юристами с соб-

---

<sup>21</sup> URL: <http://www.minjust-vrn.ru>

людением норм действующего законодательства. Установить иные требования, кроме указанных, достаточно сложно, так как оказание юридической помощи не складывается из ряда стандартных действий, что связано с особенностями каждого дела. Поэтому главной целью государства в сфере оказания юридической помощи должно являться установление контроля за всеми субъектами, оказывающими эту помощь, – не только адвокатами, нотариусами, но и другими субъектами – и ее качеством, а также установление мер ответственности в случае оказания некачественной юридической помощи. Контрольные функции государства могут выражаться в введении специальных экзаменов, стажировок или лицензирования. Бесспорно лучшим вариантом решения данной проблемы станет законодательное оформление всех критериев квалифицированной юридической помощи.

Конституция РФ гарантирует предоставление бесплатной квалифицированной юридической помощи, однако *в самом тексте ст. 48 Конституции необходимо указать, что данная помощь оказывается в установленном законом порядке*. Достижение целей комплексного правового регулирования общественных отношений по оказанию квалифицированной юридической помощи на основе баланса публичных и частных, диспозитивных и императивных начал предполагает необходимость принятия специального федерального закона о квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации.

**Е. Е. Подкопаева**

### **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ**

Право собственности во всякой системе права является центральным институтом. Практика Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) свидетельствует о том, что

действующий механизм защиты права собственности Конституционным Судом Российской Федерации не позволяет устранить либо предотвратить необоснованные ограничения в процессе правоприменительной деятельности. За 2007 г. Конституционным Судом РФ рассмотрено всего 10 дел, касающихся ограничения данного права, причем во всех случаях в удовлетворении жалоб гражданам было отказано. В то же время, из 192 удовлетворенных дел против России в ЕСПЧ 114 касались защиты права собственности (ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод), большее количество удовлетворенных дел связано только с правом на справедливый суд (ст. 6 Конвенции). Для сравнения, из 7 дел против Швеции только одно связано с защитой этого права; из 12 дел против Германии – ни одно (аналогично и в Латвии)<sup>1</sup>.

В связи с этим следует рассмотреть закрепление ограничений прав в конституциях указанных стран. Основной закон ФРГ (ст. 13) предусматривает ограничение права на жилище в случае «угрозы общественной безопасности». В Законе указывается, что содержание и пределы права собственности устанавливаются законом (ст. 14), отчуждение собственности допустимо лишь для общего блага. Особо подчеркивается необходимость регулирования размеров возмещения, которое «должно определяться со справедливым учетом общих интересов и интересов сторон». Особого внимания заслуживает норма, указывающая на возможность лишения права собственности, в частности, в случае использования его «для борьбы против основ свободного демократического строя» (ст. 18). Закон, ограничивающий право, должен носить общий характер и не затрагивать само существо содержания основного права<sup>2</sup>. Конституция Швеции от 27 февраля 1974 г. устанавливает ограничения в целях, которые приемлемы для демократического

<sup>1</sup> Информация с официального сайта Европейского суда по правам человека. URL: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D0122525-0D26-4E21-B9D4-3AEA0E7A1F5/0/SurveyofActivities2007.pdf>

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт. введ. в вступ. ст. В. В. Маклаков]. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 118–121.

общества. Ограничения не могут выходить за пределы необходимого. В частности, ограничение занятия ремеслом или профессией возможно для защиты важных общественных интересов<sup>3</sup>. В Конституции Латвийской Республики правам человека посвящен последний 8 раздел, однако, как видно из практики, это не препятствует их должной защите. Статья 105 Конституции Латвии запрещает использование права собственности вопреки интересам общества, отчуждение же возможно на основании закона за справедливое вознаграждение. Ограничение прав устанавливается в целях защиты прав других людей, демократического устройства государства, безопасности, благополучия и нравственности общества<sup>4</sup>.

Основания для установления ограничений прав, предусмотренные Конституцией РФ, соответствуют устоявшимся нормам зарубежного права, т.е. говорить о недолжной защите прав в рамках Конституции РФ нельзя. Данная ситуация свидетельствует о недостаточной защищенности права собственности в Российской Федерации и необходимости соответствия российской практики европейскому стандарту. Это делает актуальным рассмотрение вопроса о соотношении ограничений права собственности, установленных в Конституции РФ и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция).

Сформулированная Конституционным Судом РФ правовая позиция позволяет выделить следующие критерии ограничения законом основных прав: 1) соразмерность ограничений конституционно признаваемым целям<sup>5</sup> и 2) сохранение существ-

<sup>3</sup> Конституция Швеции от 27 февраля 1974 г. URL: [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3864917.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864917.htm)

<sup>4</sup> Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. URL: [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864837.htm#sub\\_para\\_N\\_1800](http://constitution.garant.ru/DOC_3864837.htm#sub_para_N_1800)

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

ва и реального содержания права<sup>6</sup>. Таким образом, ограничения должны соответствовать конституционным принципам, целям их установления, отличаться четкостью и ясностью, с указанием в законах оснований, обстоятельств, степени, формы таких ограничений, а также органа, их допускающего.

Ограничения прав человека следует отличать от их умаления. Последние по своей форме могут походить на ограничения, однако они не являются соразмерными тем целям, которые закреплены Конституцией РФ в качестве необходимого основания для установления ограничений, возможно также нарушение определенной правовой формы, требуемой законодателем (ограничения устанавливаются исключительно федеральным законом – ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Сопоставление норм Конвенции и Конституции РФ позволяет утверждать, что «они по своей сути принципиально во многом совпадают. Это касается прежде всего таких целей, как защита здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение безопасности государства и обороны страны, причем норма о защите прав и законных интересов других лиц корреспондирует с редакцией ч. 3 ст. 17 Конституции РФ»<sup>7</sup>. Указание в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ на основы конституционного строя отвечает внутригосударственным задачам обеспечения национальной безопасности<sup>8</sup>. Конституционное регулирование ограничений права собственности не противоречит положениям Конвенции, так как Конвенция предоставляет свободу государствам в их законодательной деятельности, закрепляя только базисные, рамочные положения, а уже на национальном уровне происходит издание законов и их применение, означающее собой конкретизацию этих положений.

---

<sup>6</sup> См.: По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина В. В. Костылева : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2008 г. № 9-П // Рос. газ. 2008. 1 авг.

<sup>7</sup> Пчелинцев С. Нормы международного права и Конституция Российской Федерации о целях ограничения прав и свобод граждан // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 98.

<sup>8</sup> См.: Там же.

ний, то есть в данном случае говорить о некоем противоречии между Конвенцией и Конституцией РФ не представляется возможным.

Итак, можно говорить об отсутствии формальной коллизии между нормами, закрепляющими пределы ограничения права собственности, в Конституции РФ и Конвенции. «Под коллизией норм права (формальной коллизией) понимается несогласованность (противоречие или различие) правовых предписаний, направленных на регулирование одних и тех же либо сходных общественных отношений»<sup>9</sup>.

Причиной большого числа нарушений, касающихся ограничения права собственности, которые признает ЕСПЧ в связи с жалобами против России, выступает различное понимание круга объектов права собственности: Конституционный Суд РФ относит сюда только объекты вещного права, а ЕСПЧ говорит о более широком круге объектов.

Традиционно в отечественной конституционно-правовой науке, как и в цивилистике, право собственности рассматривается как вещное право, оформляющее и закрепляющее принадлежность определенному лицу вещей – материальных, телесных объектов имущественного оборота<sup>10</sup>. Данный тезис подтверждается практикой Конституционного Суда РФ. Из Определения от 8 октября 1999 г. № 160-О следует, что на имущество граждан, например, в виде требования к банкам по вкладам и счетам, не распространяются конституционные гарантии, предусмотренные п. 1 и 2 ст. 35 Конституции РФ, из чего вытекает вывод: указанные отношения не регулируются ст. 55 Конституции РФ, предусматривающей установление ограничений<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Стародубцева И. А. Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 13.

<sup>10</sup> См.: Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика : сб. памяти С. А. Хохлова. М., 1998.

<sup>11</sup> По жалобам граждан О. Д. Акулининой, В. Г. Белянина, И. Н. Горячевой и других на нарушение их конституционных прав и свобод пунктами 1 и 2 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и

Постановлением Конституционного Суда РФ от 1 января 2003 г. № 4-П ограничением прав и свобод человека признана норма, закрепленная в п. 2 ст. 7 Федеральный закон «Об аудиторской деятельности», где говорится о недопущении проведения обязательного аудита индивидуальными аудиторами. Однако Суд так и не указывает конкретных целей и оснований, позволяющих говорить о соразмерности установления такого ограничения; не называет причин, по которым проведение обязательного аудита индивидуальными аудиторами представляет угрозу конституционно значимым целям, публичным интересам<sup>12</sup>.

Круг объектов права собственности, защищаемых ЕСПЧ на основании ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции, значительно шире предусмотренного Конституцией РФ. Прецедентная практика ЕСПЧ (применительно к ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции) свидетельствует о том, что под понятие «имущество» подпадают не только вещи (в их классическом понимании), которые могут принадлежать лицам на праве собственности, но и иное имущество, обладающее экономической ценностью (экономические активы): деловая репутация и создание собственной клиентуры<sup>13</sup>, лицензия на осуществление определенной экономической деятельности<sup>14</sup> и т.п. В своем решении по делу «Бейелер против Италии» от 5 января 2000 г. ЕСПЧ указал, что понятие «имущество» в ст. 1 Протокола № 1 не ограни-

---

банковской деятельности» : определение Конституционного Суда РФ от 08.10.1999 г. № 160-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 1.

<sup>12</sup> См.: По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной : постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 г. № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 3.

<sup>13</sup> См.: Дело Ван Марле (Van Marle) против Нидерландов : постановление Европейского суда по правам человека от 26.06.1986 г. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=15488324&skin=hudoc-en&action=request>

<sup>14</sup> См.: Дело Тре Тракторер Актиболаг (Tre Tractorer Actibolag) против Швеции : постановление Европейского суда по правам человека от 07.07.1984 г. URL: <http://www.espch.ru/content/view/40/34/>

чивается собственностью на физические вещи. Оно является не зависимым от формальной классификации в национальном праве: некоторые другие права и интересы, составляющие активы, могут рассматриваться как право собственности и, таким образом, как «имущество» в целях данного положения<sup>15</sup>.

К имуществу в смысле ст. 1 Протокола № 1 ЕСПЧ относится наличное (реально существующее) имущество и имущество, получения которого заявитель вправе «законно ожидать». Одной из разновидностей такого «законно ожидаемого» имущества являются требования, подтвержденные вступившим в законную силу судебным решением, что весьма часто выступает в качестве предмета жалоб российских граждан в ЕСПЧ<sup>16</sup>.

По делу «Ван Марле против Нидерландов» от 26 июня 1886 г. ЕСПЧ постановил, что доброе имя также может рассматриваться как имущество, поскольку благодаря своей работе заявитель создал себе клиентуру; во многих отношениях это имело характеристики частного права и являлось ценностью и, следовательно, имуществом с точки зрения ст. 1 Протокола № 1. Заявители в течение нескольких десятилетий имели частную бухгалтерскую практику, но после принятия закона, впервые определившего квалификационные требования для представителей данной профессии, не смогли зарегистрироваться в качестве официальных бухгалтеров. Констатировав факт вмешательства в права заявителей, Суд счел его соразмерным необходимости защиты «общественного интереса». При этом Суд отметил: справедливый баланс между преследуемой целью и используемыми для ее достижения средствами обеспечивается установлением периода, в течение которого практикующие бухгалтеры, не обладающие необходимой квалификацией, могли получить допуск к дан-

<sup>15</sup> См.: Информация с официального сайта Европейского суда по правам человека. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=9&portal=hbkm&action=html&source=tkp&highlight=ITALY&sessionid=15445100&skin=hudoc-en>

<sup>16</sup> См.: Дело Буцев (Butsev) против Российской Федерации : постановление Европейского суда по правам человека от 22.09.2005 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2006. № 6. С. 53, 69–75.

ной деятельности в соответствии с установленными законом требованиями<sup>17</sup>. Исходя из материалов данного дела, суд дал оценку соразмерности ограничений права собственности и признал в конкретном случае отсутствие их чрезмерности.

Таким образом, изучив решения этих судов, мы видим различия в понимании круга объектов права собственности, что неизбежно влечет негативные последствия в правоприменении, в частности, в установлении ограничений права собственности на объекты, которые, по мнению Конституционного Суда РФ, не регулируются ст. 35 Конституции. В связи с этим не ясен вопрос о пределах их ограничения, неконституционных (произвольных) ограничениях права собственности, где отсутствует указание конкретной цели и основания таких ограничений, т.е. идет речь об умалении этого права. Имущественные права, охватываемые ст. 1 Протокола № 1, с точки зрения Конституции РФ, с одной стороны, не защищены в рамках института права собственности, но, с другой стороны, оценка допустимости их ограничения может быть осуществлена исходя из содержания иных конституционных прав граждан, как то: право на труд (ст. 37); на занятие предпринимательской деятельностью (ст. 34); на жилище (ст. 40); на социальное обеспечение (ст. 39).

Проведенное сравнительное исследование практики Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ показало:

1. Существование коллизий, которые, в то же время, носят объективный характер, связанный с закреплением норм об ограничении права собственности, т.е. определяются именно их содержанием.

2. Формальная коллизия между нормами, закрепляющими ограничения права собственности, отсутствует: речь идет лишь о свободе действий для национального законодателя, предусмотренной Конвенцией.

3. Говорить об отсутствии коллизии можно лишь применительно к установлению ограничений вещного права.

---

<sup>17</sup> Информация с официального сайта Европейского суда по правам человека. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=15488324&skin=hudoc-en&action=request>

4. Существует фактическая коллизия (противоречие между элементами правовой системы<sup>18</sup>) в регулировании ограниченных иных прав, входящих в состав права на имущество, согласно ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции, и не защищаемых ст. 35 Конституции РФ с позиции Конституционного Суда РФ.

5. Оценка допустимости ограничений имущественных прав в смысле ст. 1 Протокола № 1 на соответствие конституционным нормам осуществима за счет сопоставления их с конституционными правами на жилище, свободный труд, занятие предпринимательской деятельностью, социальное обеспечение.

<sup>18</sup> См.: Стародубцева И. А. Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 13.

**Т. В. Ш е л у д я к о в а**

**ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7)<sup>1</sup>. Достойная жизнь в конституционно-правовом смысле – это тот минимальный стандарт, который государство, провозгласившее себя социальным, обязано обеспечить каждому своему гражданину. Реализация принципа социального государства основана на том, что большинство граждан данного общества вполне в состоянии самостоятельно обеспечить себе достойный их уровень

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов о поправках к Конституции от 30 декабря 2008 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек. ; 2009. 21 янв.

© Шелудякова Т. В., 2011

жизни, существенно отличающийся от того минимума, который устанавливает для своих граждан государство.

Исследование вопросов защиты социальных прав является актуальным в связи с недостатками и противоречиями законодательства, регулирующего реализацию социальных прав граждан в России. В 2008 г. уполномоченному по правам человека РФ поступило 8384 жалобы на нарушение данной категории прав, что составило 30,6 % от общего числа жалоб<sup>2</sup>. Председатель Конституционного Суда В. Д. Зорькин отметил тенденцию к снижению уровня социальной защиты граждан, которую он относит к концептуальным недостаткам законодательства в социальной сфере<sup>3</sup>. Социальные права человека недостаточно обеспечены также в мировом, глобальном масштабе. В настоящее время 2,6 млрд человек в мире живут менее чем на 2 доллара США в день. За последние 25 лет численность беднейшего населения планеты (живущего менее чем на 1 доллар США) удвоилось с 600 млн человек почти до 1,2 млрд человек. Это и есть те «гиперкочевники», которые в виде незаконных мигрантов ринулись в преуспевающие страны. По данным Всемирного банка, к 2015 г. около 1 млрд человек будут жить менее чем на 1 доллар США в день<sup>4</sup>. Поэтому требуется выработка предложений по совершенствованию действующих нормативных правовых актов в социальной сфере.

Конституция Российской Федерации закрепляет следующие социальные права граждан: право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; право на охрану материнства и детства

---

<sup>2</sup> Приложение 2 к докладу уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2008 году «Сведения о количестве и тематике обращений граждан к уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2008 году». URL: <http://old.ombudsmanrf.ru/doc/ezdoc/08b.shtml>

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 14.

<sup>4</sup> См.: Зорькин В. Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии // Журнал конституц. правосудия. 2009. № 3. С. 13.

государством; право каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей; право на пенсионное обеспечение; право на оказание помощи малоимущим группам населения в вопросах предоставления жилья и в части оплаты коммунальных услуг; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на получение бесплатного основного общего образования на родном языке; право на гарантированную государственную защиту социальных прав. В части второй статьи 7 приводится перечень социальных гарантий, который является «открытым», так как сама статья 7 предусматривает, что устанавливаются иные гарантии социальной защиты.

Законодатель достаточно часто использует категорию «социальная защита» применительно к различным категориям граждан (военнослужащим, инвалидам, ветеранам, спортсменам, детям-сиротам и пр.). В научной литературе под социальной защитой понимается система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, реализуемая путем деятельности соответствующих органов и граждан, уполномоченных государством на создание надлежащих условий, обеспечивающих материальную и иную поддержку в установленных законом случаях, с целью обеспечения достойной жизни и свободного развития граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию<sup>5</sup>.

В конституциях зарубежных государств провозглашаются и гарантируются разнообразные социальные права: право социальной безопасности, право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, потери супруга, сиротства и в связи с безработицей; обеспечение нуждающихся граждан жильем; обучение и подготовку согласно способностям детей и молодежи; создание соответствующей экологически здоровой среды для нынешних и будущих поколений; оздоровительную реабилитацию, специализированное обучение и объединение в общество нетрудоспособ-

---

<sup>5</sup> См.: *Снежко О. А.* Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституц. и муницип. право. 2006. № 7. С. 18.

ных людей, а также постоянное улучшение условий их образа жизни и др.

В результате анализа содержания конституций зарубежных стран на предмет закрепления социальных прав выделены три группы государств. К первой группе относятся те, конституции которых не упоминают социальные права, такие, как: Бельгия, Германия, Нидерланды, Финляндия, США, Япония. Ко второй группе относятся государства, в конституциях которых данная категория прав закрепляется фрагментарно, – Австрия (право на социальное обеспечение материнства, младенчества и молодежи), Венгрия (право на социальную безопасность, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, потери супруга, сиротства), Ирландия (права граждан на охрану здоровья и безопасные условия труда мужчин и женщин, подростков), Италия (право на охрану здоровья и бесплатное лечение для неимущих), Латвия (право на социальное обеспечение по старости, нетрудоспособности, безработице и в других установленных законом случаях) и др. Наиболее подробно социальные права и обязанности граждан закрепляются в конституциях Албании, Азербайджана, Польши, Португалии.

Например, согласно Конституции Португалии 1976 г. (раздел III, глава 2), государственная система социального обеспечения затрагивает практически все сферы жизни граждан, все возрастные категории населения. Подробно регулируются: право на охрану здоровья «и обязанность его охранять и укреплять» (ст. 64), право на жилище соответствующей площади для себя, своей семьи, «благоустроенное и отвечающее санитарным требованиям, охраняющее частный характер личной и семейной жизни» (ст. 65), право на «человечную здоровую среду, в условиях экологического равновесия» (ст. 66), право на защиту со стороны общества и государства семьи «как основной ячейки общества» (ст. 67), отцовства и материнства «в выполнении своей незаменимой роли по отношению к детям» (ст. 68), детства «в целях гармоничного развития» (ст. 69). Особая защита государством обеспечивается детям-сиротам,

беспризорным или детям, лишенным нормального семейного окружения, а молодежь пользуется особой защитой в реализации своих экономических, социальных прав и прав в культурной сфере. В двух отдельных статьях закреплено правовое регулирование социальной защищенности инвалидов и престарелых. В соответствии со ст. 71 государство «обязуется осуществлять национальную политику профилактики, лечения, восстановления здоровья и включения в нормальную жизнь общества инвалидов и поддержку их семей», а также поддерживает объединения инвалидов. Согласно ст. 72 престарелые имеют право на материальную обеспеченность и на такие условия жизни, проживания в семье и местном сообществе, которые «позволяли бы избегать и преодолевать изоляцию и социальную отверженность» (ст. 72)<sup>6</sup>.

В настоящее время в социальной защите нуждается значительная часть населения нашей страны. Обеспечение достойной жизни всех россиян – задача, стоящая не только перед самими гражданами, но и перед государством, которому в ее решении отводится не последняя роль. Несмотря на изменения в государственной политике, направленные на сокращение до минимума функций «опекуна» своих граждан и минимизации расходов на социальную сферу, отказываться от активной деятельности в социальной сфере недопустимо<sup>7</sup>.

Для защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе и социальных, создаются специальные органы. Одним из таких органов является Конституционный Суд Российской Федерации, который рассматривает жалобы граждан на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле.

Анализ постановлений Конституционного Суда показал, что граждане России направляли жалобы о проверке конституционности отдельных положений следующих законов, закрепляющих социальные права: 1) Закона Российской Феде-

<sup>6</sup> Окуньков Л. А. Конституции государств Европы : в 3 т. М., 2001. Т. 2. С. 767–771.

<sup>7</sup> См.: Снежко О. А. Указ. соч. С. 18–19.

рации «О вынужденных переселенцах»<sup>8</sup>; 2) Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»<sup>9</sup>; 3) Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>10</sup>; 4) Федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год»<sup>11</sup>; 5) Федерального закона «О трудовых пенсиях

---

<sup>8</sup> По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М. А. Мкртычана : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 ноября 2002 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 48. Ст. 4829.

<sup>9</sup> По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М. А. Будынина : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 26 декабря 2002 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 1. Ст. 152.

<sup>10</sup> По делу о проверке конституционности положения абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 апреля 2008 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2089.

<sup>11</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд соци-

в Российской Федерации»<sup>12</sup>; 6) Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год»<sup>13</sup>; 7) Трудового кодекса Российской Федерации № 197-ФЗ<sup>14</sup>; 8) Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических

---

ального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 декабря 1999 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 1. Ст. 146.

<sup>12</sup> По делу о проверке конституционности положения подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами Государственной думы Астраханской области, Верховного суда Удмуртской республики, Биробиджанского городского суда, Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 3 июня 2004 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 24. Ст. 2476.

<sup>13</sup> По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т. А. Баныкиной : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 марта 2007 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 14. Ст. 1742.

<sup>14</sup> По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части двенадцатой статьи 230 Трудового кодекса Российской Федерации по запросу Ухтинского городского суда Республики Коми : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 мая 2007 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 23. Ст. 2829.

средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»<sup>15</sup> и др.

Из перечисленных законов федеральным органом конституционного контроля признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации нормы абз. 2 п. 4 ст. 11 Федерального закона 1998 г. «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в части несвоевременности выплаты страховщиком страховых сумм по причине задержки внесения страхователем страховых взносов. Названная норма лишает застрахованных лиц гарантии защиты их прав и позволяет не возмещать причиненный здоровью вред в течение неопределенного времени, а потому не соответствует ст. 19 (ч. 1 и 2), 45, 46 (ч. 1), 53 и 55 Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд при этом отметил, что сама по себе задержка внесения страхователем страховых взносов не должна препятствовать реализации застрахованными лицами права своевременно и в полном объеме получить страховые суммы, поскольку для страховщика не исключена возможность перестрахования подобных рисков. Кроме того, вводя обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц в целях компенсации вреда, причиненного их жизни или здоровью, защиты их имущественных

---

<sup>15</sup> По делу о проверке конституционности части второй статьи 6 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Мещанского городского суда г. Москвы : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 марта 2004 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1251.

интересов, государство должно обеспечивать возможность реализации ими права на своевременное получение страхового обеспечения. При этом уровень государственной защиты права своевременно и в полном объеме получить страховые суммы у военнослужащих и приравненных к ним лиц, не должен быть ниже, чем у граждан, которые подлежат обязательному социальному страхованию<sup>16</sup>.

Не соответствующими Конституции Российской Федерации признаны также нормы абз. 2 ст. 1 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в той части, в какой ими ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства, в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов. Отсутствие же регистрации по месту жительства лишает их возможности реализовать свое конституционное право на социальное обеспечение, включая медицинскую помощь по договорам обязательного медицинского страхования, и пользоваться предоставленными им льготами. Данная норма в системе правового регулирования, характеризующегося рассогласованностью норм гражданского, земельного и градостроительного законодательства, порождает правовую неопределенность, нарушает конституционный принцип равенства, позволяет органам регистрационного учета отказывать в регистрации по месту жительства гражданам, которые постоянно проживают в возведенных на садовых земельных участках жилых строениях, принадлежащих им на законных основаниях, пригодных для

<sup>16</sup> По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М. А. Будинина : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 26 декабря 2002 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 1. Ст. 152.

постоянного проживания и являющихся для них единственно возможным местом жительства<sup>17</sup>.

Также неконституционными признаны нормы подп. 10, 11 и 12 п. 1 ст. 28, п. 1 и 2 ст. 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», устанавливающие для лиц, осуществлявших педагогическую деятельность, в учреждениях для детей лечебную и иную деятельность, по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения либо творческую деятельность на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях, условия назначения трудовой пенсии по старости ранее достижения пенсионного возраста, осуществление этой деятельности в соответствующих государственных или муниципальных учреждениях, не являющихся государственными или муниципальными, которые включались в соответствующий стаж ранее действовавшим законодательством<sup>18</sup>.

Введение пенсий за выслугу лет названным категориям работников связывалось с риском утраты профессиональной трудоспособности до достижения общего пенсионного возраста из-за длительного неблагоприятного воздействия на организм человека различного рода факторов, обусловленных спецификой их профессиональной деятельности (для которой, как правило, характерна постоянная повышенная эмоциональная и психологическая, а зачастую и физи-

---

<sup>17</sup> По делу о проверке конституционности положения абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 апреля 2008 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2089.

<sup>18</sup> По делу о проверке конституционности положения подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи запросами Государственной думы Астраханской области, Верховного суда Удмуртской республики, Биробиджанского городского суда, Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 3 июня 2004 г. № 11-П.

ческая, нагрузка, высокая степень ответственности за результаты труда), а также с особой значимостью, ценностью такой трудовой деятельности для государства и общества. Предоставление возможности уйти на пенсию в более раннем возрасте преследовало цель освобождения от необходимости дальнейшего продолжения работы и являлось, таким образом, одной из мер, направленных на сохранение здоровья указанных лиц. В действующей системе правового регулирования пенсионного обеспечения, исходящей из того, что досрочное назначение трудовой пенсии направлено на защиту от риска утраты профессиональной трудоспособности до достижения общего пенсионного возраста, различия в условиях приобретения права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, которые устанавливаются исключительно по такому критерию, как форма собственности (т.е. зависят от того, являются учреждения, в которых осуществлялась эта деятельность, государственными, муниципальными или нет) нельзя считать обоснованными с точки зрения вытекающего из Конституции Российской Федерации требования равноправия применительно к правам.

Неконституционными признаны положения ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» о максимальном размере пособия по беременности и родам, в той мере, в какой данными нормами – в системе действующего правового регулирования – несоразмерно ограничивается размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму<sup>19</sup>.

Введя норму о максимальном размере пособия по беременности и родам, федеральный законодатель, преследуя цель

---

<sup>19</sup> По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т. А. Банькиной : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 марта 2007 г. № 4-П.

перераспределить средства Фонда социального страхования Российской Федерации, вместе с тем не учел, что в данном случае требовалось достижение большего соответствия (пропорциональности) между платежами, из которых формируются эти средства, и выплатами, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин в соответствии с их заработком (страховым обеспечением), в целях установления более высокого размера пособия<sup>20</sup>. В результате ухудшилось положение тех женщин, чей средний заработок значительно превышает установленный максимальный размер пособия, при том, что сумма начисляемых работодателем в их пользу выплат и иных вознаграждений, которая учитывается при определении налоговой базы, существенно превышает заработок, фактически лежащий в основе определения максимального размера пособия. Наряду с компенсацией (минимизацией) последствий изменения материального положения работающей женщины вследствие рождения ребенка, назначение пособия по беременности и родам состоит в обеспечении охраны здоровья женщины в период беременности и восстановления после родов и, таким образом, в создании благоприятных социальных условий для рождения детей, для достижения целей демографической политики.

Таким образом, анализ содержания решений Конституционного Суда России показал, что федеральное законодательство противоречило Конституции Российской Федерации в части регулирования следующих социальных прав:

– права на социальное обеспечение (т.е. права на своевременное получение страхового обеспечения военнослужащих и приравненных к ним лиц в целях компенсации вреда, причиненного жизни и здоровью);

– права на образование, медицинскую помощь и социальное обеспечение (в связи с нарушением права на выбор пре-

---

<sup>20</sup> См.: По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т. А. Баныкиной : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 марта 2007 г. № 4-П.

бывания и места жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении);

– права на досрочное назначение трудовой пенсии в связи с риском утраты профессиональной трудоспособности до достижения пенсионного возраста;

– права на защиту материнства (в части права на соразмерный размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную сумму пособия (установленный максимальный размер)).

Для усиления гарантий конституционно-правовой защиты социальных прав человека, на взгляд автора, следует расширить перечень субъектов, которые вправе обращаться в федеральный орган конституционного контроля в порядке абстрактного нормоконтроля. В настоящее время таким правом наделены Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство России, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Однако они крайне редко пользуются своим правом направлять запросы в орган конституционного контроля, а в последние годы вообще не направляли соответствующие запросы.

С целью повышения эффективности защиты прав и свобод граждан, в том числе и социальных, считаю необходимым предоставить уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах Федерации право направлять запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Соответствующие изменения внести в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Данное предложение направлено на предотвращение нарушения прав и свобод граждан. По действующему законодательству для подачи жалобы в Конституционный Суд России требуется применение закона, нарушающего конституционные права гражданина в конкретном деле на предмет соот-

ветствия Конституции. Это означает, что проверка закона будет проведена только после нарушения прав человека. А возможность подачи абстрактного запроса уполномоченными по правам человека позволит отчасти предотвратить такие нарушения, в том числе и социальных прав.

**А. И. Борновицкая**

**НАРУШЕНИЕ ПРАВ ДЕТЕЙ БЕЖЕНЦЕВ,  
МИГРАНТОВ И ВНУТРИПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ**

Первая и главная проблема беженцев, мигрантов, а значит их детей, – получить какой-либо легальный статус, дающий право находиться на территории Российской Федерации. В 2002 г., после принятия Федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», число нелегальных мигрантов в Российской Федерации увеличилось до 450 тыс. (по данным Министерства внутренних дел) или даже от 1 до 3 млн (по результатам исследований независимых экспертов)<sup>1</sup>. Большинство людей, ставших «жертвами» нового законодательства, – это бывшие граждане СССР, которые по разным причинам переселились после распада СССР из стран СНГ в Россию, но не прошли процедуру принятия гражданства Российской Федерации, просто потому, что этого никто не требовал. В течение многих лет они жили в России, не нарушая никаких законов, на основании постоянной или временной регистрации по месту жительства, указанной в советском паспорте, работали, получали пенсии, пользовались медицинскими и образовательными услугами и т.п. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» аннулировал

---

<sup>1</sup> О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

паспорта бывшего СССР, и сотни тысяч их обладателей мгновенно приобрели статус иностранцев, не имеющих визы, – со всеми неприятными последствиями для них и их детей. Приобрести российское гражданство оказалось для них практически невозможно, поскольку закон «О гражданстве Российской Федерации» сузил круг лиц, имеющих право на упрощенный порядок получения гражданства. В то же время закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» свел к трем месяцам разрешенный срок пребывания на территории РФ лиц, имеющих право на безвизовый въезд в Россию (ст. 5)<sup>2</sup>. Закон не предусмотрел исключения для семей, проживающих в РФ уже долгие годы. Отсутствие возможности продления регистрации без выезда из страны для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших по безвизовому режиму, также пагубно сказывается на положении детей. В течение трех месяцев семья не успевает получить разрешение на временное проживание и вынуждена покинуть территорию РФ и возвращаться, что, конечно, сказывается и на бюджете семьи. Те же, кто не покинул Россию через три месяца, оказываются в положении нарушителей и в дальнейшем получают отказ в разрешении на временное проживание.

Армянские беженцы из Азербайджана и грузинские из Абхазии, проживающие в России по 12–15 лет, в одночасье превратились в нелегалов, а вместе с ними их дети, в том числе родившиеся на территории России. Им приходится проходить сложную процедуру легализации, в период которой они лишены не только государственной социальной поддержки (пенсий, пособий, бесплатной медицинской и лекарственной помощи, возможности получения бесплатного среднего и высшего профессионального образования), но и правового статуса. В самой благоприятной ситуации процесс легализации бывших граждан СССР занимает не менее полутора лет, в течение которых дети вынужденных мигрантов не получают никакой поддержки от государства. В лучшем случае они по

<sup>2</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

договоренности с директором ходят в ближайшую школу, по окончании которой не могут поступить в институт и устроиться на работу. Эти вопросы были поставлены на состоявшейся 10 декабря 2002 г. встрече членов Комиссии по правам человека при Президенте РФ с Владимиром Путиным, имевшей определенный позитивный результат. В 2003 г. Государственная Дума приняла иницированную Президентом России поправку к Закону «О гражданстве Российской Федерации», которая распространила право на упрощенный порядок получения гражданства РФ на всех обладателей постоянной регистрации по месту жительства на территории РФ<sup>3</sup>. Эта мера, к сожалению, не решила многих других проблем, таких как: проблема отсутствия документов, проблема квот, проблема детей, оставшихся без родителей, проблема образования.

В ряде случаев процедура легализации оказывается нереализуемой. Одной из причин этого служит отсутствие временного удостоверения личности лица без гражданства и иностранного гражданина, которые по объективным причинам не могут обратиться за документами в посольство страны своего гражданства. Особенно это касается лиц, прибывших в РФ до наступления совершеннолетия. Родителям не разъяснялось, что их вступление в гражданство РФ не означает автоматически приобретение гражданства детьми. После наступления четырнадцатилетнего возраста, когда российские дети получают паспорта, дети, не имеющие гражданства, оказываются в сложном положении. Их останавливает милиция на улице, забирают в отделения милиции, поскольку дети восточной наружности выглядят старше своих лет. И даже достигнув совершеннолетия, они все равно не имеют удостоверения личности, а значит, не могут подавать заявление ни в суд, ни на предоставление гражданства или вида на жительство. Эту безвыходную ситуацию хорошо осознают сотрудники МВД. Однако

---

<sup>3</sup> Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2009 год». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

им не дают поручения разработать форму необходимого документа, а запросы неправительственных организаций Правительства РФ не привели пока ни к какому результату.

*Проблема квот*

Законом «О правовом положении иностранных граждан в РФ» были введены квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в РФ. Эти квоты устанавливаются властями субъектов Федерации произвольным образом и никак ими не обосновываются (ст. 6). Поскольку страх перед приезжими распространяется все шире, квоты назначаются очень малые, в некоторых субъектах в несколько десятков или сотен человек в год. Приходится сталкиваться с тем, что в одной семье одни из ее членов могут успеть оформить документы и попасть в квоту, а другие остаются вне ее до следующего года, семьи оказываются разделенными.

*Дети без родителей*

Не проводится должным образом работа с детьми, оставшимися без родителей. Прибывшие с родителями дети по разным причинам оказывались без родителей, после чего власти предпринимали попытки отправить их обратно в страны, которые они покинули много лет назад. В некоторых случаях близким родственникам отказывают в оформлении опеки на нелепом основании отсутствия норм площади и условий содержания, требования к которым существенно превышают те, которыми обладает обычная российская семья.

*Внутриперемещенные лица и регистрация по месту проживания*

Особая проблема – внутриперемещенные лица (ВПЛ), чье положение в России не лучше, чем беженцев. Это жертвы войны в Чеченской республике и ингуши из Пригородного района Северной Осетии, бежавшие оттуда от этнической чистки более 10 лет назад<sup>4</sup>. Часть семей из Чеченской республики получила статус вынужденных переселенцев – 147 тыс. жертв

<sup>4</sup> См.: Олег Габа. На детей Чечни Конституция Российской Федерации не распространяется // Новая газета. 2002. № 26.

первой чеченской кампании и 12 тыс. жертв – второй. В том и другом случае это были, главным образом, «граждане некоренной национальности», т.е. не чеченцы. На самом деле Чеченскую республику покинуло более 600 тыс. граждан. Отсутствие статуса вынужденного переселенца создает для них множество проблем с получением регистрации по месту жительства, в результате нарушаются права их детей. Часто ВПЛ не могут получить регистрацию, поскольку их паспорта уже потеряли силу. Также оказывается невозможно получить паспорт детям, достигшим 14 лет. Им предлагают ехать за документами в Чеченскую республику, где их жизни грозит опасность и где у многих нет никакого пристанища. В Москве дети подросткового возраста неславянского типа подвергаются задержанию сотрудниками милиции для проверки документов и регистрации. В редких случаях им разрешают сообщить об этом родителям. В Москве были случаи, когда задержанных детей – учеников московских школ – передавали в специализированные отделения больниц для бездомных детей, откуда их забирали родители, узнавшие об их местонахождении только через сутки. При отсутствии регистрации по месту жительства детям не выплачиваются пособия, пенсии по инвалидности, они лишены бесплатной медицинской помощи, бесплатных лекарств, не наблюдаются в поликлиниках по месту проживания, груднички не получают бесплатного питания.

*Регистрация по месту жительства и право на получение образования*

Несмотря на решение Московского городского суда от 25 декабря 2000 г., утвержденное Верховным Судом, отменившее пункт правил регистрации г. Москвы, запрещавший принимать в детские общеобразовательные учреждения г. Москвы детей, родители которых не имеют регистрации в столичном регионе, многие родители, не имеющие регистрации, по-прежнему сталкиваются с отказом в приеме их детей в школы и детские сады Москвы и Московской области. После неоднократных заявлений о нарушении Закона Комитет

образования г. Москвы разослал директорам школ инструктивное письмо от 12 октября 2001 г., в котором, во исполнение решения Мосгорсуда, указал необходимость принимать детей в школу, независимо от регистрации родителей. Однако тем же письмом Комитет просил «при приеме детей в школу информировать органы внутренних дел о фактах отсутствия регистрации у родителей несовершеннолетних граждан». Это письмо сохраняет силу по сей день, известны случаи, когда сотрудники милиции приходят в школы и опрашивают детей без присутствия родителей и опекунов. Таким образом, имеет место нарушение прав детей мигрантов во всех сферах жизни.

Считаю необходимым выделить во всех муниципальных образованиях детскую больницу и поликлинику, где могли бы получать необходимую помощь дети беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц, независимо от наличия статуса, российского гражданства, регистрации по месту жительства, как того требует ст. 41 Конституции РФ<sup>5</sup>. Также любой ребенок должен иметь возможность получать дошкольное, основное общее и среднее специальное образование, независимо от наличия статуса, российского гражданства, регистрации по месту жительства, как того требует ст. 43 Конституции РФ. Необходимо установить федеральным законодательным актом порядок возмещения расходов по оказанию перечисленных услуг субвенциями из федерального бюджета – в соответствии с числом детей, получивших услуги в данном медицинском и образовательном учреждении. Необходимо создать сеть приютов для нуждающихся семей беженцев, мигрантов, внутриперемещенных лиц, имеющих детей, где они могли бы провести определенное время до решения вопроса об их правовом положении, проблемы жилья и т.п.

---

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 1993. 25 дек.

Т. К. Х а н и н а

## ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации 1993 г. каждый имеет право на благоприятную окружающую среду.

Актуальность исследования данной темы обуславливается следующими факторами.

Во-первых, экология играет важнейшую роль в обеспечении права на жизнь. Из-за несоответствия показателей среды обитания человека необходимым биологическим критериям выживания фактически теряется смысл в существовании иных прав человека – личных, политических, экономических, поскольку носителем последних может быть только живой индивид<sup>1</sup>.

Во-вторых, требуется очень внимательный анализ существующего законодательства в области прав человека на благоприятную окружающую среду, выявление противоречий и проблем с целью его совершенствования.

Право человека на благоприятную окружающую среду – это возможность для всего человечества существовать при таком состоянии биосферы Земли, которое обеспечивает максимальный уровень физического и психического здоровья, а также использовать систему средств, устраняющих глобальные угрозы в биосфере, вызванные человеческой жизнедеятельностью<sup>2</sup>.

Право на благоприятную окружающую среду является разновидностью субъективных прав граждан, т.е. это гарантированная государством мера возможного (дозволенного)

---

<sup>1</sup> См.: Назарова И. С. Экологические права личности : конституционно-правовое преломление // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 10–13.

<sup>2</sup> См.: Ерофеев Б. В. Экологическое право России : учеб. пособие. М., 1996. С. 54–55.

поведения личности, важнейший элемент ее конституционного статуса. Носитель субъективного права всегда имеет выбор: действовать определенным образом или воздержаться от действий (например, требовать или не требовать от компетентных органов предоставления экологически значимой информации)<sup>3</sup>.

Анализ Федерального закона «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup> позволяет сделать вывод о том, что в экологическом законодательстве сложились противоречия между формулировкой понятийно-категориального аппарата, лежащего в основе норм об охране природы, и их реальным применением.

В частности, требуют детализации следующие понятия, закрепленные в федеральном законодательстве в сфере охраны окружающей среды: окружающая среда и благоприятная окружающая среда.

Прежде всего необходимо разобраться в понятии «окружающая среда». Эта потребность диктуется, во-первых, несопадением научных позиций по поводу данного понятия, а во-вторых, наличием его легального определения, которое вызывает вопросы.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дает определение окружающей среды, понимая под ней совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Включение законодателем в содержание понятия «окружающая среда» антропогенных объектов наряду с природными комплексами и объектами и природно-антропогенными объектами лишь запутывает понимание окружающей среды – одной из основных категорий экологического права. С точки зрения законодателя, антропогенный объект – объект, создан-

<sup>3</sup> См.: Муртазалиев А. М. Конституционные принципы правового государства как основа для развития экологического права и практики в сфере охраны окружающей среды // Экологическое право. 2009. № 4. С. 2–4.

<sup>4</sup> Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

ный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов. К таким объектам можно отнести автомобили и другие транспортные средства, производственные строения, жилые дома и т.п.<sup>5</sup>

Расширение понятия «окружающая среда» за счет включения в него компонентов социальной среды с учетом предмета регулируемых отношений – их охраны, как представляется, таит угрозу необоснованной интервенции в иные отрасли законодательства. Отношения по поводу антропогенных объектов, в том числе их охраны, регулируются разными отраслями законодательства, в частности гражданским, уголовным. Очевидно, что в интересах общества антропогенные объекты, как и природные объекты, нуждаются в охране. Поэтому на практике возникает противоречие в регулировании названного понятия в нормах экологического и других отраслей права.

К сожалению, законодатель не назвал антропогенные объекты, которые он считает возможным или необходимым охранять нормами экологического права, в частности в ст. 4 Федерального закона, устанавливающей перечень объектов охраны окружающей среды. Не предложены и средства охраны антропогенных объектов. Федеральным законом определены только традиционные средства охраны природы, природных объектов.

Свою точку зрения в отношении легального определения понятия окружающей среды выразила М. И. Васильева: «Итак, «окружающая среда» = «природная среда» + «антропогенные объекты». Сам по себе такой подход имеет право на существование и, более того, реализован в зарубежных правовых системах... К сожалению, содержание этого документа не отвечает объявленному названию: закон фактически продолжает регулировать тот же круг отношений, что и ранее, а именно: отношения в сфере взаимодействия общества и природы (окружающей природной среды), а отношения в сфере общества и «антропогенных объектов» не регулирует в данной своей структуре. Для урегулирования всего широчайшего

---

<sup>5</sup> См.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Рос. право. 2008. № 9. С. 37–46.

спектра отношений, складывающихся в сфере «человек – неприродная окружающая среда», в России создано санитарное, градостроительное законодательство, законодательство о защите прав потребителей и т.п.»<sup>6</sup>.

Если в понятие «окружающая среда» включить объекты социальной среды, которые окружают человека, то экологическое право станет безразмерным.

В доктрине, без связи с легальным определением, выражено иное понимание окружающей среды. Так, окружающая среда – это окружающая природная среда (природная среда, природа), т.е. совокупность природных комплексов, природных объектов и природных ресурсов, включая землю, почвы, недра, животный и растительный мир, а также климат и околоземное космическое пространство в их взаимосвязи и взаимодействии.

Не менее дискуссионным в науке является правовая категория «благоприятная окружающая среда». В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» благоприятная окружающая среда – это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Исключительно важно то, что законодатель оперирует этим понятием в двух значениях: применительно к субъективному праву человека и к определению целей и критериев деятельности государства и других субъектов экологического права по охране окружающей среды. Причем в большей части правовых норм понятие «благоприятная окружающая среда» используется применительно к праву человека. К примеру, преамбула Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе» определяет, что этот Федеральный закон направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду.

Объектом права на благоприятную окружающую среду является ее качество, характеризующееся как благоприятное. Од-

<sup>6</sup> Васильева М. И. Экологические права граждан. Основы теории : учеб. пособие. Тверь, 1999. С. 20–21.

нако при характеристике благоприятной окружающей среды наряду с понятием «качество» может быть использовано другое понятие – состояние. Что правильнее: «благоприятное качество» или «благоприятное состояние» окружающей среды? В принципе и то и другое понятия уместно употребить. Но, учитывая, что содержание этих понятий все-таки разное, следует решить, какое из них применительно к праву на благоприятную окружающую среду употреблять корректнее? Понятие «состояние» более широкое по содержанию. Оно включает как качественные аспекты, характеристики оцениваемого объекта, так и количественные. Особенно это относится к такому сложному объекту, как окружающая среда (природа). Представляется, что при оценке окружающей среды в целом, как в приведенных выше высказываниях, а не отдельных ее сторон, уместно говорить именно о состоянии.

Однако главным дефектом легального определения понятия «благоприятная окружающая среда», данного в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», видится тот, что указанный Федеральный закон не содержит юридических критериев благоприятного состояния среды, которые могли бы прояснить правовые аспекты обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Понятие «устойчивое функционирование естественных экологических систем и природных объектов» привнесено в Федеральный закон без какого-либо пояснения из естественных наук. Представляется, что для субъектов экологического права данное понятие «благоприятная окружающая среда» не станет прикладным<sup>7</sup>.

Анализ сказанного выше позволяет дать следующее определение. Благоприятная окружающая среда – это окружающая среда, состояние которой соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям и нормативам, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства, а также способности

---

<sup>7</sup> См.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права. С. 47.

удовлетворять потребности граждан в отдыхе, туризме, лечении и включать в себя эталонные участки природы, не тронутой человеческой деятельностью.

Таким образом, совершенствование экологического законодательства следует начать с правильной формулировки его основных понятий, а именно, «окружающая среда» и «благоприятная окружающая среда», которые целесообразно закрепить в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

**Т. В. Колобова**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
С КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Формирование действенного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина остается наиболее актуальной проблемой юридической науки и практики. Одним из важнейших достижений демократических преобразований в России является создание дополнительного института обеспечения прав и свобод человека – института омбудсмена (Уполномоченного по правам человека).

Целью, которую преследует государство, учреждая омбудсменовскую службу, является укрепление правозащитного механизма, создание дополнительной гарантии против административного произвола. Главная задача института омбудсмена заключается в том, чтобы обеспечить справедливость и законность действий органов государственной власти, основное направление деятельности омбудсмена состоит в рассмотрении жалоб отдельных граждан на действия и решения государственных органов и должностных лиц.

Мировой опыт свидетельствует, что особая потребность в этом институте возникает тогда, когда существующие госу-

дарственные структуры не могут решить все контрольные задачи и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола<sup>1</sup>. Даже в государствах с развитыми системами контроля и административной юстиции ощущается потребность в публично-правовых средствах защиты. Одной из причин распространения института омбудсмена (сегодня он существует более чем в 100 государствах) считается бюрократизация общества, когда государственный аппарат ущемляет права отдельного гражданина.

Должность Уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Российской Федерации<sup>2</sup>. Его деятельность регулируется Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Актуальность введения института уполномоченного по правам человека в России как на федеральном уровне, так и в ее отдельных регионах определяется специфическим местом института уполномоченного по правам человека в государственно-правовой структуре общества, а также унаследованной от предыдущего режима гипертрофированной ролью государства, слабой дисциплиной и коррумпированностью чиновников, отсутствием взаимного доверия в обществе<sup>3</sup>.

Актуальность выбранной темы исследования обосновывается следующими факторами:

– необходимостью повышения эффективности защиты прав граждан в России уполномоченными по правам человека;

---

<sup>1</sup> См.: Семёнова А. Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 3.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (в ред. законов о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек. ; 2008. 31 дек.

<sup>3</sup> См.: Бойцова В. В. Формирование института омбудсмена в России // Правоведение. 1994. № 5. С. 6.

– постоянным развитием института омбудсмена в России (появлением уполномоченных в субъектах Федерации и учреждением должности Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации);

– новизной данного правозащитного института для России, не достаточной известностью для большинства населения.

Понятие «омбудсмен» (ombuds или omdudsperson) пришло из Скандинавии, в средневековом шведском языке слово «umbud» означало силу и авторитет. Согласно определению Международной ассоциации юристов, омбудсмен – это служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады<sup>4</sup>.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой совокупность существующих на федеральном и региональном уровне уполномоченных по правам человека, специализированных уполномоченных – органов со специфическими целями, функциями и принципами деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

– рассмотрение жалоб о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;

– анализ законодательства Российской Федерации в области прав и свобод человека, подготовка рекомендаций и предложений по его совершенствованию;

– обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;

<sup>4</sup> См.: Носырева Е. И. Особенности института омбудсмена в США // Право и политика. 2001. № 9. С. 11.

– информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод человека в Российской Федерации;

– направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека, совершенствованию административных процедур.

Особое место в деятельности Уполномоченного по совершенствованию законодательства занимает его взаимодействие с Конституционным Судом Российской Федерации. В 2009 г. Уполномоченный подготовил семь заключений на обращения судей Конституционного Суда по вопросам конституционности положений отдельных федеральных законов<sup>5</sup>.

По запросу Конституционного Суда Российской Федерации Уполномоченный изучил обращение гражданина Б., поставившего под сомнение конституционность положений законодательства о предоставлении льгот и компенсаций Героям Советского Союза, допускающих невыплату компенсаций тем из них, кто проживает за границей. В этих положениях Уполномоченный усмотрел признаки нарушения конституционного принципа равенства граждан перед законом.

Соответственно, в своем заключении Уполномоченный указал, что целью Федерального закона от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» является предоставление всем гражданам Российской Федерации, имеющим такие заслуги перед государством и народом, всех установленных льгот и компенсаций, в том числе ежемесячных денежных выплат. Статус Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации или полного кавалера ордена Славы установлен раз и навсегда и не зависит от места проживания. В связи с этим Уполномоченный посчитал, что п. 1 ст. 10 ука-

---

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2009 г. URL: <http://ombudsman.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2010).

занного Федерального закона, допускающий лишение выплаты ежемесячной льготы гражданам, награжденным медалью «Золотая Звезда» Героя Советского Союза или орденами Славы всех степеней и проживающим вне пределов Российской Федерации, носит дискриминационный характер и противоречит ст. 19 (ч. 1) Конституции Российской Федерации.

Со своей стороны Конституционный Суд счел, что указанные ежемесячные денежные выплаты, осуществляемые при условии отказа от части льгот, предоставляемых в натуральной форме, связаны с проживанием на территории Российской Федерации. Тем самым эти денежные выплаты принципиально отличаются от пенсий в повышенном размере, которыми обеспечиваются Герои Советского Союза и приравненные к ним лица независимо от места своего проживания. Своим Постановлением от 9 июля 2009 г. № 12-П Конституционный Суд признал, что п. 1 ст. 10 Федерального закона «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» не противоречит Конституции Российской Федерации.

Изучив аргументы Конституционного Суда, Уполномоченный с ними полностью согласился, признав, таким образом, свою оценку этого дела ошибочной.

В своем докладе за 2007 г. Уполномоченный обращал внимание на распространенную практику отказа в реабилитации лицам, принудительно переселенным из Крыма в период 1941–1945 гг.<sup>6</sup> Решения об отказе в реабилитации и от выдачи соответствующих справок российские органы внутренних дел объясняли тем, что на момент принятия Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» полуостров Крым являлся территорией Украины. Такая их позиция основывалась на письме Главного информационного центра (ГИЦ) МВД России от 10 июня 1999 г. № 34/4-785, согласно которому действие

<sup>6</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 г. URL: <http://ombudsman.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2010).

указанного закона распространяется на территорию России на момент его принятия. Доводы Уполномоченного о том, что указанное письмо ГИЦ МВД России никак не соответствует положениям Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и нарушает право на реабилитацию людей, репрессированных на территории Крыма в период нахождения его в составе РСФСР, руководством МВД России услышаны не были.

В связи с этим Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту своих заявителей Б. и К., чье конституционное право на возмещение вреда, причиненного незаконными решениями органов государственной власти, было явно нарушено применением ст. 2 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и находящегося с ней в нормативном единстве положения преамбулы названного Закона.

Рассмотрев жалобы Б. и К., а также обращение Уполномоченного в защиту их прав и интересов, Конституционный Суд Российской Федерации вынес определения от 19 февраля 2009 г. № 135-О-П и от 28 мая 2009 г. № 765-О-О. В них сформулирована правовая позиция, согласно которой «содержащееся в абзаце 2 ст. 2 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» нормативное положение предполагает, что данный Закон – без каких-либо исключений – распространяется на граждан Российской Федерации и иных названных в нем лиц, которые, начиная с 25 октября (7 ноября) 1917 года, подверглись политическим репрессиям на территории Российской Федерации в ее исторических границах (в том числе, следовательно, на граждан Российской Федерации, которые в указанный период были принудительно выселены с территории Крымской области, входившей в состав РСФСР до ноября 1954 года)».

Уполномоченный повторно обратился к Министру внутренних дел Российской Федерации с просьбой решить вопрос о приведении правоприменительной практики органов внутренних дел по рассмотрению заявлений о реабилитации

указанной категории репрессированных в соответствие с правовой позицией, которая была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в упомянутых определениях.

В ответе МВД России, поступившем в декабре 2009 г., сообщалось, что положения определений Конституционного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2009 г. № 135-О-П и от 28 мая 2009 г. № 765-О-О имеют принципиально важное значение для органов внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих в пределах своей компетенции выдачу гражданам справок о реабилитации. В связи с этим Главным информационно-аналитическим центром МВД России (ранее ГИЦ МВД России) руководителям информационных центров МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации направлено письмо с разъяснениями порядка реабилитации лиц, выселенных с территории Крыма. Кроме того, в МВД России была начата разработка проекта приказа о внесении изменений в Инструкцию о порядке исполнения органами внутренних дел Российской Федерации Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», утвержденную в 2005 г.

Конституционным Судом Российской Федерации была учтена правовая оценка Уполномоченного, высказанная им по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Баныкиной Т. А. (постановление от 22 марта 2007 г. № 4-П). Согласно заключению Уполномоченного, оспариваемая законодательная норма не соответствует Конституции Российской Федерации<sup>7</sup>. Это обязывает законодателя осуществить совершенствование законодательства с тем, чтобы обеспечить справедливую пропорциональность взносов в фонд социального страхования, осуществляемых в пользу

<sup>7</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2009 г. URL: <http://ombudsman.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2010).

застрахованных женщин в соответствии с их трудовым заработком и страховым обеспечением, что позволило бы в максимально возможной степени компенсировать им утраченный в связи с беременностью и родами заработок.

Правовая позиция Уполномоченного, высказанная им по жалобам ряда лиц, обратившихся в Конституционный Суд с просьбой о проверке положений п. 2 и 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и п. 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 гг., входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг., также нашла свое отражение в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2007 г. № 5-П. Этим постановлением было признано, что указанные законодательные нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации в той мере, в какой на их основании возможность обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета вставших на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и уволенных с военной службы до 1 января 2005 г., в отличие от граждан, уволенных или подлежащих увольнению с военной службы после этой даты, ограничивается выдачей государственных жилищных сертификатов органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по месту постановки на учет.

В исключительных случаях необходим пересмотр решений Конституционного Суда об отказе в принятии к рассмотрению жалоб о нарушениях прав человека законом, примененным в конкретном деле, поскольку отсутствуют иные внутригосударственные средства их правовой защиты. Уполномоченный обратился в Конституционный Суд с предложением выступить в качестве субъекта права законодательной инициативы по внесению соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Это предложение было Конституционным Судом фактически проигнорировано.

Конституция Российской Федерации не наделила Уполномоченного по правам человека правом законодательной инициативы. Не являясь непосредственным участником законотворческого процесса, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не имеет полноценной возможности оказывать влияние на совершенствование законодательства в области защиты и реализации прав и свобод личности.

Для реализации правотворческой функции считаем необходимым наделить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации следующими правами: законодательной инициативы; правом участвовать в рабочих группах, создаваемых для разработки проектов законов, касающихся прав и свобод человека и гражданина.

Анализ практики рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации жалоб Уполномоченного на неконституционность отдельных положений действующего федерального законодательства в целях соблюдения прав человека свидетельствует о том, что противоречащие Конституции Российской Федерации нормы остаются порой без надлежащей конституционно-правовой оценки.

Таким образом, основными направлениями взаимодействия Уполномоченного по правам человека Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации являются:

- обращения Уполномоченного в Конституционный Суд с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле;
- дача Уполномоченным заключений на обращения судей Конституционного Суда по вопросам конституционности положений отдельных федеральных законов.

**Раздел 4**  
**РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПО ВОПРОСАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА**

**И. А. Стародубцева**

**РАЗРЕШЕНИЕ КОЛЛИЗИЙ В СФЕРЕ**  
**ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА**  
**КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституционные суды в федеративных государствах являются основными органами, разрешающими противоречия, возникающие между федерацией и ее субъектами, а также между нормативными правовыми актами, издаваемыми на всех уровнях государственной власти. Это необходимо для обеспечения целостности государства, единого правового пространства, функционирования системы органов государственной власти в рамках разграничения компетенции между центром и регионами. Данная тема является особенно актуальной для России по нескольким причинам. Во-первых, в связи с постоянным изменением правового регулирования сферы федеративных отношений, в которой часто возникают коллизии, в том числе и между федеральными и региональными актами. Во-вторых, требуется совершенствование механизмов разрешения юридических коллизий. Основоположник исследования коллизионного права в России Ю. А. Тихомиров отмечает, что в последние годы «вал законотвorchества» отвлек внимание теоретиков и практиков от проблем соблюдения законности<sup>1</sup>. В-третьих, ученые и практики неоднозначно оце-

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М., 2010. С. 335.

© Стародубцева И. А., 2011

нивают деятельность Конституционного Суда, что требует выработки предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования органов конституционного контроля в России. Так, некоторые ученые критически характеризуют отдельные решения Конституционного Суда Российской Федерации. Е. А. Лукьянова отмечает, что в нашей стране складывается небывалая, невиданная в мире практика прямой подмены норм Конституции решениями органа конституционного правосудия, допускающая не только изменение смысла нормы Конституции, но и подмену ее духа и «буквы»<sup>2</sup>. По мнению М. И. Байтина, «в отдельных случаях Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на высокий профессионализм конституционных судей, допускает ошибки в толковании Конституции Российской Федерации и некоторых законов, влекущие серьезные негативные последствия, превышая предоставленные ему Конституцией и Законом о Конституционном Суде полномочия, присваивая себе функцию законодателя»<sup>3</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает коллизии между правовыми нормами, осуществляя все свои полномочия. Данный способ устранения коллизий является очень действенным, так как в соответствии со ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Это происходит с момента провозглашения решения, которое окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Решения судов и иных органов, основанные на актах,

<sup>2</sup> Лукьянова Е. А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. № 12. С. 35.

<sup>3</sup> Байтин М. И. О некоторых коллизиях в сфере правового поля в России и путях их разрешения // Право и политика. 2004. № 9. С. 31.

признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. В случае, если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции России полностью или частично, либо из решения вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, принимают новый, либо вносят необходимые изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция России.

Анализ постановлений Конституционного Суда России показал, что он разрешал коллизии, касающиеся федеративного устройства, по следующим основным направлениям:

- 1) охрана целостности и государственного суверенитета России в связи с сепаратистскими тенденциями в некоторых субъектах;
- 2) формирование и деятельность органов государственной власти субъектов Федерации, их взаимодействие с органами местного самоуправления;
- 3) ответственность региональных органов государственной власти.

Рассмотрим подробнее практику деятельности федерального органа конституционного контроля по разрешению коллизий.

1. В 90-е гг. XX в. только начиналась реализация конституционных норм о *федеративном устройстве государства*. Региональное законодательство было противоречивым, многие субъекты Российской Федерации в конституциях (уставах), законах регулировали такие сферы общественных отношений, которые относятся к предметам ведения Российской Федерации, что в своих решениях устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации. Некоторые республики провозглашали государственный суверенитет (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия,

Республика Коми, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан), право собственности республики на природные ресурсы<sup>4</sup>, регулировали судебную систему (порядок образования районных, городских судов, назначение судей, установление дополнительных полномочий судов)<sup>5</sup>. Данные нормы признаны неконституционными.

2. До 1999 г. в России на федеральном уровне законодательно не были закреплены *общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*, что в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции России относится к предметам совместного ведения. Субъекты Федерации самостоятельно регулировали систему, структуру и деятельность своих органов государственной власти, и зачастую при этом нарушали Основной Закон России, что неоднократно

---

<sup>4</sup> См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728 ; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

<sup>5</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7. Ст. 700 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации<sup>6</sup>. Указанные противоречия, вероятно, повлияли на ускорение процесса принятия Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup> (уже не действующего) и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup> и формирования на их основе единой системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также порядка взаимодействия Федерации и ее субъектов. Коллизии между федеральным и региональным законодательством повлияли на качественное изменение системы федеративных отношений в

---

<sup>6</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5877 ; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

<sup>7</sup> О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 24 июня 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>8</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

России, «подтолкнули» федеральный центр к регулированию предметов совместного ведения и могут рассматриваться не только как недостаток в правовом регулировании, но и как средство упорядочения и развития системы законодательства в масштабе всего государства.

Конституционный Суд Российской Федерации дважды проверял конституционность порядка формирования исполнительной власти в субъектах Федерации. Проверяя Устав (Основной закон) Алтайского края, Конституционный Суд отметил, что Конституция России не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в ст. 3 (ч. 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. *Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно.* Порядок формирования исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе прямого избрания глав администраций предусматривается в большинстве принятых уставов субъектов Российской Федерации. В Уставе Алтайского края (ст. 83 в ред. от 2 октября 1995 г.) установлено иное: главу администрации избирает Законодательное собрание; им может быть избран гражданин Российской Федерации, отвечающий предусмотренным требованиям. *Тем самым Законодательное собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству.* Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не

вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах<sup>9</sup>.

В 2005 г. Конституционный Суд проверял конституционность Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и его правовая позиция по вопросу конституционности порядка формирования высших должностных лиц субъектов Российской Федерации кардинально изменилась по сравнению с 1996 г. Конституционный Суд России пришел к выводу, что *«само по себе право законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на участие в формировании исполнительного органа власти данного субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации... Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования»*<sup>10</sup>. Вывод Конституционного Суда о том, что *«смысл*

---

<sup>9</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>10</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

тех или иных конституционных норм, их буква и дух» являются «с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования»<sup>11</sup> означает, что он истолковывает нормы Конституции России так, чтобы ей соответствовали федеральные законы, даже если приходится кардинально изменять свою прежнюю правовую позицию. Такие противоречивые позиции Конституционного Суда, безусловно, не способствуют разрешению коллизий в правовой системе России.

Коллизии существовали при регулировании вопроса, касающегося парламентского иммунитета депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Институт неприкосновенности является отступлением от конституционного принципа равенства перед законом и судом (ст. 19), закреплен непосредственно Конституцией Российской Федерации в отношении строго ограниченного круга лиц (главы государства, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей). Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» до апреля 2002 г. предусматривал, что депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному

---

власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>11</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П.

досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. В случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанные нормы противоречили Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации<sup>12</sup>, подписанному Президентом России 18 декабря 2001 г., который не предусматривал согласия парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутатов к уголовной ответственности и передачу дела в суд.

К такому регулированию общественных отношений на уровне субъектов Федерации привели коллизии между Конституцией России и правосознанием депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые принимали законы, также предусматривающие согласие парламента субъекта Федерации на привлечение депутатов к уголовной ответственности и передачу дела в суд. Руководствуясь обеспечением собственных интересов, депутаты прямо нарушали ст. 71 и 76 Конституции России, в соответствии с которыми уголовно-процессуальное законодательство относится к ведению Российской Федерации и по этим предметам ведения могут приниматься только федеральные законы.

Конституционный Суд Российской Федерации признал указанные нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законов субъектов Федерации не

---

<sup>12</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

соответствующими Конституции России<sup>13</sup>. Он пришел к выводу, что законодатель субъекта Российской Федерации, регулируя в пределах своей компетенции вопросы статуса депутата, не может предусматривать освобождение его от уголовной и административной ответственности, установленной федеральным законом, поскольку это было бы вторжением в сферу ведения и полномочий Российской Федерации. Специальной гарантией беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий является публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, призванный оградить депутата от неправомерного вмешательства в его деятельность по осуществлению мандата, в том числе со стороны органов исполнительной власти, от попыток оказать на него давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности. Вместе с тем неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия депутата, освобождающая его от ответственности за совершенные уголовные и административные правонарушения. Введение же федеральным законом – помимо Конституции Российской Федерации – такого условия, как согласие парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на применение к нему ареста и иных мер процессуального принуждения в ходе преследования за такого рода правонарушения, по существу, означало бы исключение судебных прерогатив и предоставление судебных функций парламенту, что по смыслу ст. 10, 19 (ч. 1), 22 (ч. 2), 118 и 126 Конституции Российской Федерации недопустимо. Установив запрет на привлечение депутата к

<sup>13</sup> См.: По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного собрания Красноярского края : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 16. Ст. 1601.

уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на передачу дела в суд без согласия регионального парламента, федеральный законодатель нарушил Конституцию Российской Федерации.

В сфере взаимодействия региональных органов государственной власти и местного самоуправления также возникали коллизии, которые устранял Конституционный Суд. Так, в Удмуртской Республике органы местного самоуправления включались в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>14</sup>, в Курской области предусматривалась возможность упразднения местного самоуправления, передача его полномочий на основе договора органам государственной власти<sup>15</sup>. Такое развитие общественных отношений противоречило ст. 12 Конституции России, в соответствии с которой местное самоуправление признается самостоятельным в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Возможно, указанные существенные нарушения Конституции Российской Федерации в части основ конституционного строя дали толчок к реформированию системы управления государством. Были созданы семь федеральных округов<sup>16</sup> (в

---

<sup>14</sup> См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>15</sup> См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>16</sup> См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральном округе : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

2010 г. образован восьмой федеральный округ – Северо-Кавказский<sup>17</sup>), что позволило укрепить федеральную власть в регионах, а полномочные представители Президента России, наряду с выполнением других функций, занимались вопросом приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

3. Механизм реализации *конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Федерации* и применения мер федерального воздействия также являлся предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. В постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П отмечается, что в основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии региональных нормативных актов федеральным<sup>18</sup>. Поэтому применение данных мер предполагает во всяком случае проверку указанных актов Конституционным Судом, в том числе при наличии решений других компетентных судов. Конституционный Суд Российской Федерации может быть востребован для разрешения спора между Российской Федерацией и ее

<sup>17</sup> См.: О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»: указ Президента Рос. Федерации от 19 января 2010 г. № 82 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 4. Ст. 369.

<sup>18</sup> См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

субъектом после принятия судом общей юрисдикции решения о признании нормативного акта субъекта Федерации недействительным, а также при наличии указанных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оснований для применения мер федерального воздействия. В любой из таких ситуаций субъект Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Основному Закону. Данное право субъекта Федерации является существенной гарантией его конституционного статуса. Конституционный Суд отметил, что если федеральные органы государственной власти считают, что должны быть применены меры конституционно-правовой ответственности к субъекту, то это порождает их обязанность обратиться в федеральный орган конституционного контроля за подтверждением нарушения установленного разграничения компетенции, выразившегося в отрицании верховенства федерального регулирования. Такое обращение возможно со стороны ранее рассматривавших дело федеральных судов общей юрисдикции, решения которых не исполнены органами государственной власти субъекта, а также конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

В ситуации, когда Конституционным Судом Российской Федерации не осуществлялась проверка регионального нормативного акта по обращениям указанных органов государственной власти, Президент РФ должен инициировать – в качестве обязательной предпосылки досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – проведение соответствующих процедур в порядке конституционного судопроизводства. Обязательная проверка Конституционным Судом обоснованности конституционно-правовой ответственности субъектов РФ является одной из ее особенностей.

Таким образом, с учетом критической оценки некоторых аспектов деятельности Конституционного Суда Российской Федерации требуется совершенствование его правового регулирования. В частности, для создания механизма защиты прав субъектов Федерации в сфере федеративных отношений необходима процедура пересмотра решений Конституционного Суда. Ученые уже высказывали такое мнение. В качестве органов, имеющих право пересмотреть решение Конституционного Суда, предлагались Государственная Дума, Президиум Конституционного Суда, Конституционное присутствие при главе государства, либо орган, в который входили бы Председатели Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, представители Президента России, палат Федерального Собрания, Правительства России в Конституционном Суде<sup>19</sup>. На мой взгляд, для обеспечения интересов регионов в состав органа, пересматривающего решения Конституционного Суда, должны входить представители регионов. Это могут быть председатели конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, представители от групп субъектов Федерации, объединенных в федеральные округа. Реализация данного предложения позволит обеспечить верховенство Конституции России, права субъектов Российской Федерации по осуществлению всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 73 Основного Закона России.

<sup>19</sup> См.: *Байтин М. И.* О некоторых коллизиях в сфере правового поля в России и путях их разрешения // *Право и политика.* 2004. № 9. С. 25 ; *Ефимичев С. П., Ефимичев П. С.* Уголовно-процессуальное законодательство и решения Конституционного Суда РФ // *Журнал рос. права.* 2000. № 1. С. 32–33.

Д. В. А г а р к о в

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – КОНСТИТУЦИОННАЯ  
ЦЕННОСТЬ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО  
СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Местное самоуправление – одна из фундаментальных демократических основ конституционного строя Российской Федерации.

Местное самоуправление является обязательным и необходимым элементом демократического общества.

В Конституции Российской Федерации местному самоуправлению посвящена глава 8, а также ряд статей, так или иначе касающихся и определяющих основы и принципы местного самоуправления: ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ст. 12, ч. 2 ст. 32 и др.

Особая роль в развитии институтов местного самоуправления, контроля за неукоснительным соблюдением положений Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации<sup>1</sup>.

Муниципально-правовая проблематика является одной из весьма значимых в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Достаточно сказать, что доля постановлений по вопросам местного самоуправления в общей массе дел, прошедших стадию публичных слушаний, составляет 10 %, т.е. каждое 10-е (!) постановление (по состоянию на 1 января 2008 г. их принято 258) посвящено проблемам местного самоуправления<sup>2</sup>.

Конституционный Суд РФ как высший судебный орган конституционного контроля призван проводить проверку конституционности по форме и содержанию законодательных

---

<sup>1</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии. М., 2008.

<sup>2</sup> См.: Там же.

© Агарков Д. В., 2011

решений во всех сферах правового регулирования, включая местное самоуправление, и тем самым поддерживать конституционный правопорядок и дисциплину в области муниципальных отношений, создавать условия для наиболее полной реализации высших социальных ценностей, составляющих основы конституционного строя и воплощенных в системе конституционного регулирования местного самоуправления. Конституционный Суд РФ обеспечивает конституционно-судебное гарантирование сохранности, устойчивости и целостности не только муниципально-правового статуса личности, но и конституционных прав самих муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих право на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ путем последовательного непротиворечивого развития конституционной модели местного самоуправления, систематической конституционализации муниципального законодательства и муниципально-правовой практики создает работоспособную и действенную систему организации и функционирования местного самоуправления. Это является сегодня одной из важнейших задач модернизации российской государственности, жизненно важным условием развития России в качестве современного эффективного и конкурентоспособного государства<sup>3</sup>.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации создают правовое регулирование ряда отдельных институтов местного самоуправления, и в зависимости от того, на регулирование какого института местного самоуправления рассчитана правовая позиция, их можно подразделить на следующие группы:

- 1) самостоятельность местного самоуправления;
- 2) территориальная основа местного самоуправления;

---

<sup>3</sup> См.: *Джагарян А. А.* Конституционный Суд РФ – преобразователь национальной модели местного самоуправления // *Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2010. № 4.

- 3) независимость органов местного самоуправления;
- 4) муниципальная собственность;
- 5) муниципальная служба.

Рассмотрим подробнее каждую группу.

#### *1. Самостоятельность местного самоуправления в решениях Конституционного Суда РФ*

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта РФ. Вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления. Любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление<sup>4</sup>.

Местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя России, является необходимой формой осуществления власти народа и территориальной самоорганизацией местного сообщества;

---

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П 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» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2001. № 1. С. 18–34.

определяет субъективные права граждан, обеспечивая их участие в самостоятельном решении вопросов местного значения<sup>5</sup>.

Не допускается любое вмешательство каких бы то ни было органов государственной власти и государственных должностных лиц в процесс самостоятельного формирования населением, избранными им представительными органами местного самоуправления органов местного самоуправления, в том числе в форме представления обязательных для рассмотрения представительным органом местного самоуправления кандидатур на должность главы администрации муниципального образования<sup>6</sup>.

Конституция РФ и федеральные законы, развивая положения Европейской хартии местного самоуправления, закрепили более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантии самостоятельно-

---

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Чукотского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чукотском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374; Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П по жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2092.

<sup>6</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О по запросу главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1999. № 5. С. 30–31; Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1999 г. № 138-О по жалобе гражданина Баранова Михаила Иосифовича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия–Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия–Алания» // Там же.

сти местного самоуправления, который субъекты РФ не вправе занижать или ограничивать<sup>7</sup>.

Из конституционной природы Российской Федерации как социального государства вытекает необходимость достижения баланса конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравнивания уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, – с другой.

Данные требования должны учитываться и при реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией РФ и действующим законодательством. Самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется также запретом на установление подчиненности одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П 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».

<sup>8</sup> См.: Постановление Конституционного Суда от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2003. № 6. С. 31–45.

В данных решениях Конституционный Суд РФ раскрывает принцип самостоятельности местного самоуправления, дает расширенное толкование положений главы 8 Конституции РФ и ориентирует на неукоснительное соблюдение этого принципа.

В то же время в ряде решений Конституционного Суда РФ было сформулировано конституционно-правовое понимание содержания и пределов самостоятельности местного самоуправления<sup>9</sup>. Суд пришел к выводу о том, что, поскольку права и обязанности местного самоуправления закрепляются Конституцией и законом, а деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции и основанным на ней нормативным правовым актам, самостоятельность местного самоуправления не может рассматриваться как абсолютная, ничем не ограниченная; она определяется пределами, установленными Конституцией РФ и действующим законодательством.

## *2. Территориальная основа местного самоуправления в решениях Конституционного Суда РФ*

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории противоречит предписаниям Конституции РФ об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента кон-

---

<sup>9</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902; Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

ституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции РФ. Как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования<sup>10</sup>.

Не допускается установление в нормативном правовом акте субъекта РФ условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти субъекта РФ и вопреки волеизъявлению населения выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Реализация предписания Конституции РФ, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, не может быть поставлена в зависимость от произвольного усмотрения органов государственной власти субъекта РФ<sup>11</sup>.

Наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Поэтому из смысла ст. 72 (п. «н» ч. 1) и 76 (ч. 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 3 (ч. 2 и 3), 32 (ч. 2), 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1), 130 и 131 следует, что на случай, когда законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, федеральный законодатель вправе предусмотреть норму, в соответствии с которой определение территории местного са-

---

<sup>10</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П 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».

<sup>11</sup> См.: Там же.

моуправления осуществлялось бы так, как это предписано в п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Тем самым обеспечивается реализация конституционных принципов и иных положений о местном самоуправлении, гарантируются конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и местных традиций<sup>12</sup>.

В данном случае Конституционный Суд РФ раскрывает положения ст. 131 Конституции РФ и предостерегает органы государственной власти субъекта РФ определять территорию, на которой осуществляется местное самоуправление, вопреки волеизъявлению населения. Данная территория определяется с учетом исторических и иных местных традиций, а изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующей территории.

### *3. Независимость органов местного самоуправления в решениях Конституционного Суда РФ*

Полномочия органов местного самоуправления не могут быть прекращены досрочно без учета мнения населения<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 ФЗ от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. № 6. С. 2–8.

<sup>13</sup> См.: 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 государствен-

Не допускается замещение каких-либо должностей местной администрации путем назначения органом государственной власти или органом другого муниципального образования<sup>14</sup>.

Не допускается передача органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий либо отдельных полномочий без их конкретизации в законе и без предварительного выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение<sup>15</sup>.

Установление органами государственной власти субъектов РФ сроков полномочий представительных органов местного самоуправления недопустимо<sup>16</sup>.

Не допускается передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления не законом, т.е. не в порядке осуществления законодателем субъекта РФ своих полномочий, а решением органов (представительных или исполнительных) государственной власти административно-территориальной единицы.

Не допускается установление в нормативном правовом акте субъекта РФ структуры органов местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, в том числе формы их взаимодействия, полномочий конкретного органа местного самоуправления или отдельных должностных лиц местного самоуправления или обязательности создания каких-либо органов местного самоуправления (если

---

ной власти в Удмуртской Республике» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. № 1. С. 2–17.

<sup>14</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1998. № 2. С. 28–43.

<sup>15</sup> См.: Там же.

<sup>16</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П 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».

иное не предусмотрено в федеральном законе и не вытекает из Конституции РФ)<sup>17</sup>.

Нормативный правовой акт субъекта РФ не может содержать предписания об образовании иных, за исключением выборов, органов местного самоуправления, поскольку вопрос о создании органов местного самоуправления, не являющихся выборными, относится к усмотрению самих местных сообществ<sup>18</sup>.

Противоречат Конституции РФ положения нормативных правовых актов, допускающие, что в каком-либо муниципальном образовании отсутствует как местный представительный орган, так и сход (собрание) граждан.

Конституционно-правовой статус местного самоуправления предполагает, что органы местного самоуправления, обеспечивая решение вопросов местного значения, действуют в интересах населения муниципального образования и одновременно, будучи частью системы органов публичной власти, осуществляют конституционные функции государства<sup>19</sup>.

#### *4. Муниципальная собственность в решениях Конституционного Суда России*

Из положения ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со ст. 8, 34, 35, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации о равной защите всех форм собственности следует, что не только право частной собственности, но и право собственности субъектов РФ и муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным

<sup>17</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1998. № 2. С. 28–43.

<sup>18</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1996. № 2.

<sup>19</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 435-О-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2009. № 1.

законом и только если это необходимо для защиты указанных конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, т.е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится<sup>20</sup>.

Федеральные законы о приватизации государственного и муниципального имущества могут устанавливать ее процедуру, формы и способы, но не перечень подлежащих приватизации объектов собственности.

Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», указав, что порядок установления стоимости выкупаемого арендаторами государственного имущества определяется соответственно программой приватизации и программами приватизации субъектов РФ (п. 3 ст. 26), не предусматривает нормативного регулирования стоимости выкупаемого арендаторами муниципального имущества, а потому муниципальное образование вправе решать этот вопрос самостоятельно в соответствии с определяемым им порядком и условиями приватизации муниципального имущества<sup>21</sup>.

Вопросы муниципальной собственности о порядке обеспечения жилыми помещениями из муниципального жилого фонда судей, прокуроров и следователей, сотрудников уголовно-исполнительной системы также рассмотрены Конституционным Судом России в Определении от 9 апреля 2003 г.

---

<sup>20</sup> См.: Постановление Конституционного Суда от 22 ноября 2000 г. № 14-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 5 ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания РФ» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2001. № 1. С. 10–17.

<sup>21</sup> См.: Определение Конституционного Суда от 15 июня 1999 г. № 64-О по делу о проверке конституционности пунктов 4.9 и 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента РФ от 20 июля 1994 года № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента РФ от 20 июля 1994 года» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1999. № 5. С. 32–36.

№ 132-О, Определении от 12 мая 2003 г. № 167-О, Определении от 8 июля 2004 г. № 303-О.

*5. Муниципальная служба в решениях  
Конституционного Суда России*

Из ст. 12 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не вытекает, что на муниципальных служащих не могут распространяться законные ограничения, установленные для государственных служащих. Законодатель, действуя в пределах своей компетенции, устанавливает систему местного самоуправления и определяет статус муниципальных служащих. При этом он вправе распространить на них предусмотренные Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» ограничения либо регламентировать их в специальном законе<sup>22</sup>.

Реализуя полномочия Российской Федерации в области организации местного самоуправления (ст. 72, п. «н» ч. 1 Конституции РФ) и устанавливая общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации, федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для муниципальных служащих гарантии правовой и социальной защищенности, во многом аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования к замещению соответствующих должностей, в том числе требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и

<sup>22</sup> См.: Определение Конституционного Суда от 10 апреля 1997 г. № 60-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности ФЗ от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. № 4. С. 20–23.

увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы, как это установлено для государственных служащих.

Данный вывод вытекает из сохраняющей свою силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде определений<sup>23</sup>.

То обстоятельство, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), само по себе не означает, что данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в отношении государственных служащих не может быть применена к муниципальным служащим.

Из Федеральных законов «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» следует, что государственная служба, как и муниципальная служба, в силу своего публично-правового характера сопряжены с требованиями недопустимости их совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью. Это подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 10 апреля 1997 г. № 60-О по жалобе гражданина П. И. Забродина, согласно которому федеральный законодатель вправе распространить на муниципальных служащих ограничения, предусмотренные для государственных служащих.

Таким образом, рассмотренные группы правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления позволяют сделать вывод о том, что законодательное регулирование местного самоуправления постоянно изменяется и совершенствуется, в том числе посредством принимаемых органом судебного конституционного контроля решений. Местное самоуправление в современ-

---

<sup>23</sup> См.: Определение Конституционного Суда от 8 февраля 2001 г. № 45-О по жалобам ОАО «Дятьковский хрусталь», ОАО «Курский холодильник» и ОАО «Черенетская ГРЭС» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 части 1 статьи 33 КЗоТ РФ // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2001. № 3. С. 70–74.

ной России, в условиях, когда провозглашается демократизация всех сторон общественной жизни, представляет немалую конституционную ценность, одну из основ конституционного строя России, а конституционное правосудие, в свою очередь, оказывает всестороннее воздействие на местное самоуправление, охватывает все его правовые аспекты как организационно-правового, так и субъективно-личностного плана.

Реализация демократического потенциала местного самоуправления является по существу совместной функцией органов государственной власти и местного самоуправления, и от слаженности их усилий, от уровня координации принимаемых решений зависит реальное повышение эффективности муниципальной демократии как первичной функциональной и институциональной системы народовластия в Российской Федерации.

**С. В. С а б а е в а**

**СТАТУС ОТДЕЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Раскрытие статуса административно-территориальных единиц (далее – АТЕ) не может быть осуществлено вне исторического и системного анализа федеративных отношений в Российской Федерации. Административно-территориальное устройство (далее – АТУ) до заключения Федеративного договора и включения его положений в текст Конституции Российской Федерации 1993 г. регулировалось Разделом III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации» Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России, принятой 12 апреля 1978 г.

---

© Сабаева С. В., 2011

Конституция РФ 1993 г. внесла серьезные корректировки в АТУ, учредив федерализм как комплекс принципов территориального деления и политического устройства. В ее структуре выделен крупный блок правовых норм, регулирующих федеративное устройство Российской Федерации (глава 3), но институт АТУ и их соотношение между собой остались незакрепленными. Возникшая неопределенность разрешена благодаря правокорректирующей функции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам толкования Конституции РФ, сформулированным в решениях, сохраняющих силу (в период действия обеих Конституций). Это обеспечило определенную преемственность вопросов АТУ на основе истолкования конституционных принципов и выявления конституционно-правового смысла законов и иных нормативных актов. В этом проявляется предназначение Конституционного Суда РФ по обеспечению единства конституционно-правового пространства, разрешения спорных конституционно-правовых проблем и развития действующего права.

В Конституции РФ нет указания на то, в чьем ведении находится АТУ: в ведении Российской Федерации или ее субъектов. Среди ученых существовали разные взгляды относительно того, что понимается под «административно-территориальным устройством». Их анализ позволил выявить две группы мнений. Сторонники первой понимают этот термин в широком смысле – это ...управление, механизм передачи полномочий: «основные части федерации (субъекты) также являются административно-территориальными единицами, поскольку они относятся к управляемым федерацией территориям (объектам)... Из анализа норм Конституции РФ следует отнесение административно-территориального устройства РФ, а также отдельных вопросов АТУ субъектов РФ к предмету исключительного ведения Российской Федерации. АТУ субъектов РФ находится в совместном ведении РФ и субъекта Федерации»<sup>1</sup>. Первым звеном административно-территориального устрой-

---

<sup>1</sup> Гейн Е. А., Матейкович М. С. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов. Тюмень, 2009. С. 8–9, 20, 55, 192.

ства, по мнению Е. А. Гейна, М. С. Матейковича, является субъект РФ – государственно-территориальное образование, территория которого занимает центральное место в федеративном устройстве России, в его пределах реализуются полномочия органов государственной власти двух уровней. Эта позиция учеными не разделялась.

Термин АТУ понимается также в узкоюридическом смысле: применительно к государству речь идет о государственном (федеративном) устройстве, а в отношении субъектов РФ – собственно об административно-территориальном устройстве. АТУ – самостоятельный институт конституционного права, так как он не тождествен территориальной организации государственного аппарата и органами местного самоуправления. Соотношение понятий «населенный пункт», «административно-территориальная единица» и «муниципальное образование» в законодательстве не установлено: их территория может быть единой (совпадать) или взаимно пересекаться между собою. Дополнительную неясность вносит неопределенность термина «столицы» как «места нахождения» органов государственной власти субъектов Федерации, территориальных подразделений федеральных органов власти и территории соответствующих населенных пунктов<sup>2</sup> (эти понятия соотносятся между собой как часть и целое).

По данным вопросам Конституционный Суд РФ высказал свою позицию<sup>3</sup> и установил следующее: из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в ряде статей Конституции, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство (и лишь некоторые особые объекты, например, АТЕ – закрытые

<sup>2</sup> Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30. Ст. 2863.

<sup>3</sup> См.: 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

административно-территориальные образования<sup>4</sup>), а в ведении субъектов Федерации, входящих в состав Российской Федерации, – их территориальное устройство. Единственное, что может косвенным образом ограничить волю субъектов РФ в сфере АТУ, – это организация власти, создание системы органов власти и управления, что должно соотносываться с основами конституционного строя и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти, установленными федеральным законодательством.

Конституционным Судом РФ предусмотрена возможность создания в субъекте Федерации «административно-территориальных единиц, непосредственно входящих» в их состав, где могут быть образованы законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти. Публичная власть в территориальных единицах иного уровня (города районного подчинения, городские и сельские поселения в районах и прочие городские поселения в городах республиканского значения) осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

В одном из постановлений Конституционный Суд РФ отметил, что Конституция РФ исходит из необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства, стабильности и конституционного правопорядка на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая сложившиеся традиции и специфику государственно-правового регулирования в этой сфере, Основной Закон допускает особенности в конституционно-правовом статусе отдельных субъектов РФ<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> См.: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (в ред. от 27 декабря 2009 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Рос. газ. 1992. № 190.

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.

В другом постановлении отмечено, что в субъектах РФ, не установивших в своих законах норм, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, муниципальными образованиями являются в соответствии с существующим административно-территориальным делением субъектов РФ районы, города, районы в городах, имеющих районное деление, поселки, сельские округа (сельсоветы), иные населенные пункты и территории, в которых на день вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществлялось в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации<sup>6</sup>. В нем же закреплено: наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Правовые позиции могут быть закреплены не только постановлениями, но и определениями с позитивным (положительным) содержанием, подтверждающим и развивающим материально-правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ ранее. В этом смысле особый интерес представляет мотивировочная часть решения, содержащая обоснование правовой позиции. Например, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень терри-

---

<sup>6</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45. Ст. 5241.

торий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ. В Определении<sup>7</sup> утверждается, что субъект РФ самостоятельно устанавливает уровни государственной власти и местного самоуправления в АТЕ, учитывая соотношение вопросов местного и государственного значения и исходя из недопустимости лишения населения права на самостоятельное решение вопросов местного значения<sup>8</sup>. Или например<sup>9</sup>: органы государственной власти на уровне городов, имеющих статус АТЕ, непосредственно входящих в состав субъекта РФ, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти.

---

<sup>7</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1999 г. № 1-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» в связи с запросом Верховного суда Республики Хакасия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 8. Ст. 1092.

<sup>8</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. № 195-О «По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности пункта 68 статьи 40 Закона Московской области от 16 июля 1997 г. «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 1998 г. № 53-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О местных органах государственной власти и управления» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1998. № 4.

Результаты анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам федеративного устройства, организации государственной власти и местного самоуправления позволили выявить неопределенность в вопросе о соотношении муниципальных образований и АТЕ.

Федеративное устройство государства, состоящее из 83 субъектов Российской Федерации, подразумевает в каждом из них главный город, который может называться столицей или административным центром, статус которых регулируется законами субъектов Федерации. Статус территории этих особых АТЕ является элементом конституционно-правового статуса субъекта РФ. Законодательство субъектов Федерации термин «столица» употребляет по отношению к республикам, а «административный центр» – по отношению к другим субъектам Федерации. Однако данные положения представляются не вполне соответствующими п. 4 ст. 5 Конституции РФ о равноправии субъектов РФ и ст. 70, в которой понятие «столица» употребляется только по отношению к суверенному государству – Российской Федерации (ст. 4).

В подтверждение указанного обращает на себя внимание позиция Конституционного Суда РФ, заключающаяся в том, что государственные символы Республики Алтай – герб, флаг, гимн выражают не только самобытность и традиции ее многонационального народа, но и суверенитет. При этом было сформулировано следующее: Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Федеративное устройство России исторически обусловлено тем, что субъекты РФ не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. Республики как субъекты РФ не имеют статуса суверенного государства, и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным. Признание за респуб-

ликами суверенитета, при том, что все другие субъекты РФ им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов РФ, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект РФ, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством<sup>10</sup>.

Из сказанного вытекает, что столица государства является символом, а употребление этого термина как государственно-правовой характеристики по отношению к субъекту Федерации, не обладающему суверенитетом, в том числе ограниченным, является некорректным. Понятие «столица» по отношению к центральным АТЕ республик не является официальным отличительным атрибутом, закрепляющим исторические и иные ценности народов и территорий (по аналогии с флагами, гербами и гимнами), призванными самоидентифицировать тот или иной субъект РФ, но является производным от суверенитета и неадекватно отражает государственно-правовую характеристику субъекта РФ, не соответствует ст. 5, 70 Конституции РФ.

Столицы и административные центры субъектов Федерации обладают общими признаками центральных АТЕ субъектов федеративного государства, по своему функциональному назначению совпадают, выполняя особые задачи координации государственной политики и управления на территории субъекта Федерации и взаимодействия с федеральными органами государственной власти, не свойственные другим городам. Следовательно, понятие «административный центр» целесообразно употреблять в отношении субъектов Федерации (в силу их равноправия – ст. 5 Конституции РФ), а «столица» как символ власти, особое государственно-территориальное образование – в отношении Российской Федерации (ст. 70 Конституции РФ).

---

<sup>10</sup> См.: Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

В отношении статуса города Москвы имеется постановление 1992 г., в котором не было дано разъяснение: является ли этот статус единым, или есть статус Москвы-города и статус Москвы-столицы. Суд с учетом нормативных актов по состоянию на 1992 г. установил, что «при дополнении ст. 183 Конституции Российской Федерации воля законодателя была направлена на то, чтобы урегулирование всего комплекса отношений, связанных со статусом столицы, структурой и компетенцией органов власти и управления города Москвы, осуществлялось в одном законе»; «Верховный Совет Российской Федерации вправе устанавливать статус столицы, структуру и компетенцию органов власти и управления города Москвы только в форме закона. Принятие же Верховным Советом России постановления, а не закона противоречит ст. 183 Конституции Российской Федерации как в ее прежней, так и в ныне действующей редакции»<sup>11</sup>. В особом мнении судьи Б. С. Эбзеева отмечено, что правоотношения, связанные со столичным статусом Москвы, включая взаимные права и обязательства органов государственной власти и управления Российской Федерации и города Москвы, регулируются отдельным законом Российской Федерации, а статус столицы и статус города не тождественны.

После подписания Федеративного договора Конституционным Судом РФ было вынесено постановление, в котором установлено, что в соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 84.11 Конституции РФ к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев и областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга относятся изменение границ краев и областей, установление общих принципов территориального деления, и в соответствии с ч. 1 ст. 84.15 Конституции, федеральные органы государственной власти не вправе принимать решения, определяющие конкретное

<sup>11</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1992 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 г. № 2053-1 «О толковании статьи 183 Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 23. Ст. 1247.

территориальное деление города Москвы, подлежащее собственному правовому регулированию городскими органами власти... факт превращения г. Москвы в субъект Российской Федерации означает изменение принципов определения компетенции его представительных и исполнительных органов, поскольку в настоящее время имеет согласованный порядок распределения предметов ведения и полномочий<sup>12</sup>. В одном из определений отмечалось, что до 1993 г. законодательство об административно-территориальном устройстве относилось к компетенции республики, и по указанным вопросам Советом министров СССР, Советом министров РСФСР, Правительством РФ издавались нормативные правовые акты, в которых учитывались позиции обеих АТЕ, а органами государственной власти города Москвы и Московской области – акты в форме совместных решений. С принятием Конституции РФ

---

<sup>12</sup> Совместное постановление Президента РФ и Председателя Верховного Совета РФ от 3 января 1992 г. № 7 «Об административно-территориальном делении города Москвы» признано не соответствующим Конституции РФ, а именно ч. 5 ст. 115 и ч. 1 ст. 121.8 по форме; п. 1 и 3 названного совместного постановления признаны не соответствующими Конституции РФ, а именно п. «в» ч. 1 и ч. 2 ст. 84.11, ч. 1 ст. 84.15, п. 6.1 и 11 ч. 1 ст. 109, ст. 115, 121.5 и 121.8, устанавливающим разделение властей в Российской Федерации, разграничение компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации, а также разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указа Президента Российской Федерации от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве, ст. 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 621.

отношения между городом Москвой и Московской областью приобрели качественно новый характер<sup>13</sup>.

Выявленные Конституционным Судом РФ неопределенности в отношении статуса города Москвы в законодательстве были учтены и устранены при разработке Конституции РФ 1993 г.: в ст. 5 и 65 установлен статус города федерального значения Москвы в качестве равноправного субъекта Федерации, а ст. 70 предусматривает, что статус столицы Российской Федерации (города Москвы) устанавливается федеральным законом. Однако после ее принятия на протяжении 17 лет продолжает действовать Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации», не претерпевший существенных изменений и не разрешивший соотношение «двух статусов» Москвы и механизма реализации функций столицы Российской Федерации.

Разработка предложений по совершенствованию правового статуса центральных АТЕ и рассмотрению в качестве объекта конституционных правоотношений их территории, функциональное значение которой обуславливает осуществление функций столиц и административных центров, была бы затруднительна без сформулированной позиции Конституционного Суда РФ и особых мнений его судей. Территорию столицы государства (по аналогии с лесным фондом<sup>14</sup>) можно рассматривать как естественное богатство, ценность всенародного значения, публичное достояние многонационального народа, которые могут иметь специальный правовой режим – «ввиду важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования территории в

<sup>13</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. № 90-О «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Московской областной Думы о разрешении спора о компетенции между Московской областной Думой и Московской городской Думой по определению состава территории». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>14</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

интересах Российской Федерации и ее субъектов». В особом мнении судьи В. О. Лучина отмечено, что в федеральном законодательстве термин «достояние» используется широко и применяется преимущественно в тех случаях, когда необходимо подчеркнуть важность и уникальность соответствующих объектов (природных ресурсов, культурных, исторических, археологических ценностей, животного мира, информационных ресурсов) и тем самым установить для собственника указанных объектов дополнительные ограничения в интересах общества. При этом характеристика соответствующего объекта как достояния или как основы жизнедеятельности народа является по своей сути и предназначению обоснованием для установления особенностей правового режима такого объекта, в том числе в части, касающейся прав собственности на него. Предложения по установлению особенностей правового режима направлены не на нарушение правового равенства субъектов Федерации (по смыслу п. 4 ст. 5), а, напротив, на выравнивание их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации<sup>15</sup>.

Таким образом, в сфере регулирования статуса столицы и административных центров субъектов Федерации как центральных АТЕ правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в постановлениях и определениях, помогли решить задачу совершенствования законодательства и разрешения неопределенностей, возникающих в практике. В связи с этим вполне правомерно говорить о легитимности судебного правотворчества в сфере АТУ и статуса отдельных АТЕ. Хотя судебная

---

<sup>15</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 29. Ст. 3543.

практика как источник права не признается, решения Конституционного Суда выделяются особо и им придается общеобязательный характер, поскольку он участвует в процессе «позитивации» права, в его нормативной конкретизации, корректировке (производный характер нормотворчества). Выраженные в решениях правовые позиции являются не только правилами, которыми должны руководствоваться законодательные, судебные и иные органы, должностные лица при решении вопросов в рамках своей компетенции применительно к аналогичным по содержанию актам (правоориентирующее и праворегулирующее воздействие на данную сферу общественных отношений), но и особым источником науки конституционного права, соединяющим в себе теоретическое и правовое начала<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> См.: *Богданова Н. А.* Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 64–65.

## **Раздел 5**

### **ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Д. О. Захаров**

#### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ПЕРЕДАЧИ ПРАВА ГОЛОСА ДЕПУТАТАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследования в области повышения эффективности правового регулирования во всех отраслях права являются приоритетным направлением отечественной юридической науки.

Реализация конституционных ценностей и принципов напрямую зависит от того, как происходит их институционализация в праве, какие правовые механизмы используются для превращения в жизнь основных конституционно-правовых установлений.

Конституция Российской Федерации 1993 года нормативно закрепила статус Федерального собрания как законодательного и представительного органа государственной власти<sup>1</sup>. Содержащиеся в ст. 95 Конституции характеристики парламента России не только определенным образом определяют его компетенцию, но и на конституционном уровне устанавливают цели деятельности палат Федерального собрания. Достижение установленных целей в науке описывается при помощи термина «*эффективность*»<sup>2</sup>. Применение указанного понятия в науке конституционного права остается фрагментарным и не основанным на фундаментальной конституционно-правовой теории эффективности правового регулирования. Эффективность является экономической категорией и в широком смысле отражает результативность системы, выражающуюся в отношении полезных конечных результатов ее функционирования к затраченным ресурсам. Применение указанной категории к конституционно-правовому регулированию деятельности органов государственной власти оправдано в целях оценки степени и способов достижения нормативно установленных целей и затрачиваемых при этом ресурсов.

Спецификой публичного права является чрезвычайно высокая роль нормативно-правового регулирования. Несмотря на то, что волевой элемент субъекта правоотношения имеет определяющее значение для реализации правовой нормы, правовой механизм, установленный в нормативно-правовом

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Никитинский В. И.* Эффективность норм трудового права. М., 1971 ; *Лазарев В. В.* Эффективность правоприменительных актов : вопросы теории. Казань, 1975 ; *Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977 ; *Кудрявцев В. Н.* Эффективность правовых норм. М., 1980.

акте, и детализация его элементов имеют особое значение при правовом регулировании деятельности органов государственной власти. Правовые механизмы есть особые конструкции позитивного права, формализующие определенный набор юридических регуляторов (правовых средств), таких как: права, обязанности, запреты, принципы, презумпции, фикции, сроки, процедуры, меры поощрения, меры ответственности и др. Правовой механизм – комплексное юридическое средство<sup>3</sup>. Эффективность правового регулирования напрямую зависит от того, насколько детально и последовательно описан алгоритм действия правового механизма, от используемых в описании средств юридической техники, а также от того, содержатся ли в алгоритме какие-либо дефекты. Одним из таких дефектов является наличие в правовом механизме коррупциогенных факторов.

Деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти, реализация полномочий субъектов законодательного и парламентского процесса построена на нормативно закреплённой в регламентах процедуре. Исследование коррупциогенности отдельных нормативных положений регламентов и системы правового регулирования деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти на всех уровнях власти в целом является актуальной задачей конституционного (государственного) права Российской Федерации и имеет принципиальное значение с точки зрения оценки эффективности правового регулирования данной сферы.

В последние годы российская парламентско-правовая практика была дополнена нормативным закреплением процедуры передачи депутатами своего права голоса. Конструкция передачи права голоса касается только процедуры голосования на заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД). Лицо, обладающее правом голоса на заседании, может в случае своего

<sup>3</sup> См.: Шундигов К. В. Правовые механизмы : основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 12–21.

отсутствия на таком заседании передать принадлежащее ему право голоса с указанием того, как им надлежит распорядиться. Указанная конструкция появилась в парламентской практике под влиянием фактических обстоятельств, а именно массового отсутствия депутатов на заседаниях, нередко приводившего к отсутствию предусмотренного законодательством кворума.

Право голоса депутата не является в собственном смысле субъективным правом. Статья 85 Регламента ГД (далее – Регламент) использует формулировку «право на голосование», Регламент также содержит конструкции «право совещательного голоса» и «право решающего голоса»<sup>4</sup>. Право на голосование или право голоса, в том значении, в котором этот термин используется в указанных нормативных правовых актах, подразумевает выражение избранным депутатом своей позиции на заседаниях законодательного (представительного) органа власти одним из предусмотренных законом способов. Регламент не содержит условий, при которых депутат, участвующий в заседании, может не реализовывать это право. Отказ от реализации права голоса Регламентом не предусмотрен, однако конструкция субъективного права подразумевает зависимость реализации или отказа от реализации субъективного права от воли субъекта. По своей структуре право голоса депутата более близко к такой правовой конструкции, как полномочие, сочетающей в себе признаки субъективного права и юридической обязанности.

Право голоса депутата по всем вопросам, рассматриваемым ГД, тесно связано с представительным статусом парламента и с тем правовым статусом, который присущ депутатам. Совокупность прав и обязанностей, составляющих указанный правовой статус, тесно связана с личностью депутата и с представляемой им фракцией, и их безусловная передача представляется не вполне соответствующей как представительному характеру ГД, так и той системе наделения депутата полномочиями, которая сложилась в российской парламентской практике.

---

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

Процедура передачи депутатом права голоса и последствия ее использования при голосовании по проектам федеральных законов затрагивались в судебных актах Конституционного Суда РФ. Так, вопрос нарушения норм Регламента в виде передачи депутатами права голоса при принятии федерального закона был затронут в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»<sup>5</sup>. Конституционный Суд РФ определил подобную практику как соответствующую Конституции РФ, основываясь на следующих доводах: «...При принятии решения об одобрении Закона в Государственной Думе имело место голосование за отсутствовавших в заседании депутатов, и тем самым было нарушено предписание Регламента о необходимости личного голосования. Между тем соблюдение этого предписания как направленного на урегулирование существенных элементов порядка принятия федеральных законов по смыслу статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации, является обязательным.

В то же время отступление от указанного положения Регламента, голосование депутатов за отсутствующих коллег с помощью их карточек для электронного голосования, как это следует из материалов дела, не является единичным случаем, не составляет исключения, а превратилось в сложившуюся, устойчивую практику при принятии законов Государственной Думой. Такая практика, хотя она и не соответствует регламентной норме, не рассматривалась как нарушение вытекающих из Конституции Российской Федерации требований к порядку принятия законов. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что голосование за отсутствующих депутатов признавалось всеми участниками законодательного процесса, в том числе Президентом Российской Федерации (которым ранее в Конституционном Суде Российской Федера-

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3989.

ции не оспаривались по порядку принятия какие-либо другие законы, принятые с нарушением положения о личном голосовании)».

В 1999 г., на момент рассмотрения указанного дела Конституционным Судом РФ, Регламент не содержал нормативно установленного правового механизма передачи депутатом своего права голоса другому депутату. Постановлениями Государственной Думы от 21 сентября 1999 г. № 4324-П ГД и от 23 октября 2002 г. № 3172-III ГД в Регламент были внесены изменения, закрепляющие возможность передачи депутатами права голоса другому депутату в случае своего отсутствия на заседаниях<sup>6</sup>.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» была вновь затронута практика передачи депутатами права голоса. КС РФ выразил правовую позицию, согласно которой принцип личного участия депутата в голосовании не исключает внесения в Регламент ГД дополнений, касающихся передачи депутатом права голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер<sup>7</sup>.

Нормативное закрепление процедура передачи права голоса получила в статье 85 Регламента. Все приведенные судебные акты затрагивали данную норму в связи с проверкой конституционности федеральных законов по порядку принятия. Конституционность ст. 85 Регламента самостоятельным предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ так и не стала. Согласно ст. 85, при использовании для голосования электронной системы допускается передача депутатом ГД своего голоса другому депутату ГД в связи с отсутствием на заседании ГД по уважительным причинам. Процессуальный порядок передачи права голоса установлен в п. 2 ст. 85 Регламента: «Заявление о передаче своего голоса другому депута-

---

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 39. Ст. 4588 ; 2002. № 44. Ст. 4336.

<sup>7</sup> См.: Там же. 2003. № 25. Ст. 2564.

ту Государственной Думы в период отсутствия на заседании палаты депутат Государственной Думы составляет на имя Председателя Государственной Думы на депутатском бланке с указанием причины отсутствия, времени, на которое передается голос, а также с указанием того, как распорядиться голосом при голосовании по вопросам, рассматриваемым палатой. Заявление о передаче своего голоса в период отсутствия на заседании палаты депутат Государственной Думы вправе также направить телеграммой. Заявления и телеграммы непосредственно передаются в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы для учета и хранения».

Описанный в указанных нормах правовой механизм обладает рядом существенных дефектов и содержит признаки коррупциогенности. Коррупционными факторами признаются положения нормативных правовых актов (в том числе дефекты норм и правовые формулы), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении нормативного правового акта, в том числе могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, допускать или провоцировать их<sup>8</sup>. На основе анализа норм ст. 85 Регламента был выявлен ряд коррупциогенных факторов, связанных с реализацией полномочий депутата ГД. Формулировка ч. 1 ст. 85 содержит оценочную категорию «уважительные причины», при этом в тексте нормы не приводится даже примерный перечень таких причин. Это позволяет лицу, принимающему решение по вопросу о допустимости передачи права голоса, самостоятельно, исходя из собственного субъективного усмотрения, относить те или иные причины к уважительным, что является одним из основных условий для формирования в парламенте коррупционной практики. Нормативно не закреплены пределы усмотрения лица, принимающего соответствующее решение. Более того, установить, какое лицо принимает решение по

<sup>8</sup> См. подробнее: *Талатина Э. В., Южаков В. Н.* Методика первичного анализа (экспертизы) нормативных правовых актов на коррупциогенность. М., 2007.

вопросу о передаче права голоса, можно только путем толкования ч. 2 ст. 85 Регламента, согласно которой депутат составляет заявление о передаче права голоса на имя Председателя ГД. Выявленная неопределенность условий и оснований принятия решения о возможности передачи права голоса свидетельствует о широте дискреционных полномочий лица, принимающего соответствующее решение.

Часть 2 ст. 85 Регламента содержит признаки типичных коррупциогенных факторов, связанных с наличием правовых пробелов. Процедурный порядок передачи права голоса депутатом сформулирован таким образом, что не представляется возможным установить срок реализации права депутата на передачу права голоса, сроки рассмотрения соответствующего заявления депутата. Указанная норма не содержит оснований для отказа депутату в передаче права голоса, не конкретизирует пределы усмотрения депутата при передаче своего права голоса: имеет ли право депутат передать свое право голоса на заседании только члену той же фракции, к которой он принадлежит, или фракции передающего и наделяемого правом депутатов могут быть различными. Последнее обстоятельство приобретает особое значение в контексте перехода к пропорциональной системе выборов депутатов ГД.

С теоретической точки зрения конструкция голосования одного депутата за другого имеет сходство с существующей в гражданском праве конструкцией передоверия. Классическая гражданско-правовая норма ст. 187 ГК РФ устанавливает, что «лицо, которому выдана доверенность, должно лично совершать те действия, на которые оно уполномочено. Оно может передоверить их совершение другому лицу, если уполномочено на это доверенностью либо вынуждено к этому силою обстоятельств для охраны интересов выдавшего доверенность»<sup>9</sup>. Аналогия между гражданско-правовой конструкцией передоверия и передачей права голоса депутатом ГД является достаточно условной и приводится исключительно в методологических целях. Если принять в качестве необходимого эле-

---

<sup>9</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

мента передачи определенного объема прав и обязанностей, приобретенных одним субъектом от другого, согласие первоначально передавшего эти права и обязанности субъекта, то в отношении конструкции передачи права голоса будет иметь место следующее. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Часть 2 той же статьи устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Путем избрания депутатов ГД народ определенным образом передает часть принадлежащего ему объема власти своим представителям и, возвращаясь к приведенной выше конструкции, является первоначальным передающим права и обязанности субъектом. Передача же права голоса одним депутатом другому в таком случае должна производиться с согласия первоначального «доверителя», т.е. народа.

Подобная логика справедлива при формировании законодательного органа государственной власти по одномандатным округам, когда представителем является конкретное лицо. При пропорциональной системе распределения мест в парламенте, конструкция «передоверия» становится менее очевидной, так как отсутствует конкретное лицо (депутат), которому переданы права и обязанности. Функции первоначального «доверителя» в определенном смысле переходят к фракции, которая, исходя из приводимой логики, должна давать соответствующее согласие на передачу права голоса. Отсутствие нормативно установленной необходимости получения такого согласия создает возможность для необоснованно широкого усмотрения депутатов при осуществлении передачи своего права голоса.

Гражданско-правовая конструкция передоверия основана на фидуциарности отношений доверителя и поверенного. В публичном праве более применимой к подобным правоотношениям является категория делегирования полномочий. Отношения между делегатарием и делегатом имеют ряд существенных особенностей. В теории конституционного права деле-

гация – это уполномочивание одним органом государственной власти другого на совершение действий, компетенцией на совершение которых данный орган не обладает. Полномочие по голосованию тесно связано с личностью каждого депутата, голосование за другого депутата объемом полномочий не охватывается. Акт делегации создает новые полномочия параллельно с существованием старых, не прекращая и не подменяя старых. Передача полномочий должна осуществляться с одновременным установлением санкции.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что Регламент в части нормативного регулирования рассматриваемой процедуры не содержит превентивных антикоррупционных норм. Рассматриваемые положения Регламента содержат признаки типичных коррупциогенных факторов системного характера: приведенные нормы Регламента имеют ложные цели и приоритеты. Регламент принимается в соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции РФ, согласно которой каждая из палат Федерального Собрания принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Основная цель Регламента как особого подзаконного (подконституционного) акта состоит в установлении процессуального порядка реализации конституционных полномочий парламента, установлении необходимых для этого правовых механизмов, а также в обеспечении реализации представительной функции парламента. Рассматриваемые положения ст. 85 Регламента создают потенциальную возможность злоупотребления предоставленным депутатам правом передачи голоса, что опосредованно ведет к ненадлежащей реализации представительной функции парламента. Одним из основных проявлений выявленных коррупциогенных факторов является нарушение баланса интересов в парламенте. Особый характер организации работы парламента содержит в себе скрытую возможность для злоупотреблений в случае, когда конституционное парламентское большинство принадлежит одной из парламентских фракций. Нормы ст. 85 Регламента не содержат гарантий для тех фракций, которые в силу распределения мест в парламенте оказываются не способны повлиять на принятие решения о праве депутата передать право голоса.

Целесообразно конкретизировать рассматриваемую норму таким образом, чтобы выявленные коррупциогенные факторы были минимизированы: внести в норму дополнения в виде перечня уважительных причин, предоставляющих депутату возможность передать право голоса с конкретизацией воли по поставленному на голосование вопросу. В качестве таких причин можно рассматривать отсутствие депутата на заседании по состоянию здоровья, исполнение депутатом ГД поручений ГД, установленное Постановлением ГД. Часть 2 ст. 85 должна быть дополнена указанием о сроках рассмотрения заявления депутата о передаче права голоса. Необходимо более детально подойти к процедуре принятия решения по рассматриваемому вопросу, проверке исключительности обстоятельств и условий реализации предоставляемого права.

В долгосрочной перспективе и исходя из конституционно-правовых целей существования Федерального собрания норма ст. 85 Регламента должна быть исключена как противоречащая конституционно-правовому статусу ГД.

Действенной мерой по совершенствованию правовых механизмов деятельности парламента является принятие базовых федеральных законов. Принятие ряда основополагающих федеральных законов («О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации»; «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов»; «О нормативных правовых актах в Российской Федерации») позволит упорядочить российскую систему права, законодательно закрепить основные принципы и этапы правотворчества, в том числе принцип личного осуществления полномочий депутатом ГД и членом Совета Федерации на уровне Российской Федерации и депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вызывают интерес предложения о принятии «Основ федерального законодательства по предметам совместного ведения», которые устанавливали бы принципы, правила, определяли направления законодательного процесса, опираясь на которые парламенты субъектов Российской Федерации, учитывая собственную специфи-

ку, осуществляли бы детальное правовое регулирование общественных отношений.

Внесение указанных изменений в действующее законодательство позволит существенно повысить эффективность работы парламента и привести действующую парламентскую практику в соответствие с нормами Конституции Российской Федерации.

**О. Г. Ю т о в е ц**

**ОБЯЗАННОСТИ В СИСТЕМЕ СТАТУСА ДЕПУТАТА  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО)  
ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – важнейшая государственная должность. Именно он представляет интересы определенной части населения – избирателей своего избирательного округа или всего субъекта. Как и другие выборные лица, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обладает определенным статусом. Статус представляет собой определенную систему, состоящую из взаимосвязанных элементов. Статус депутата определяет его правовое положение и включает в себя политико-правовую природу депутатского мандата, условия возникновения и прекращения мандата, полномочия депутата (права и обязанности), гарантии депутатской деятельности, ответственность депутата. Таким образом, обязанности депутата являются неотъемлемым элементом его статуса.

Работа и деятельность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ

регламентируется региональными законами о статусе депутата в каждом субъекте РФ самостоятельно. Анализ регионального законодательства показывает, что по поводу обязанностей депутата в субъектах нет единообразия. Большинство субъектов РФ предоставляет депутату широкий круг прав, гарантий деятельности, но не всегда определяет четкий круг обязанностей. Как правило, в законах обязанности депутата разбросаны по тексту в произвольном порядке (Белгородская, Владимирская, Воронежская области)<sup>1</sup>. Но есть субъекты, где обязанности депутата перечисляются в отдельной статье или даже главе (Иркутская, Костромская, Ульяновская области)<sup>2</sup>.

Депутаты несут ответственность за ненадлежащее исполнение своих полномочий. Так, в соответствии с Законом Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области»<sup>3</sup> депутат Воронежской областной Думы, избранный по одномандатному избирательному округу, может быть отозван гражданами Российской Федерации, обладающими правом на участие в отзыве на территории соответствующего одномандатного избирательного округа. Закон предусматривает

<sup>1</sup> См.: Закон Белгородской области от 19 декабря 2005 г. № 11 (в ред. от 1 октября 2009 г.) «О статусе депутата Белгородской областной Думы» // Белгородские известия. 2005. 21 дек. ; Закон Владимирской области от 9 апреля 2002 г. № 33-ОЗ (в ред. от 14 мая 2009 г.) «О статусе депутата Законодательного собрания Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2002. № 71–72. 17 апр. ; Закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 102-ОЗ (в ред. от 6 мая 2010 г.) «О статусе депутата Воронежской областной Думы» // Молодой коммунар. 2006. 16 дек.

<sup>2</sup> См.: Закон Иркутской области от 11 октября 1995 г. № 258 (в ред. от 12 ноября 2007 г.) «О статусе депутата Законодательного собрания Иркутской области» // Восточно-Сибирская правда. 1995. № 246. 24 окт. ; Закон Костромской области от 8 июня 2009 г. № 486-4-ЗКО (в ред. от 19 мая 2010 г.) «О статусе депутата Костромской областной Думы» // Справочно-нормативные документы. 2009. № 25. 11 июня ; Закон Ульяновской области от 7 октября 2002 г. № 045-ЗО (в ред. от 11 мая 2010 г.) «О статусе депутата Законодательного собрания Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2002. № 176 (21.675). 17 окт.

<sup>3</sup> См.: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ (в ред. от 30 июня 2010 г.) «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // Молодой коммунар. 2007. № 71. 3 июля.

одним из оснований отзыва депутата невыполнение депутатских обязанностей. При этом под невыполнением депутатских обязанностей как основанием отзыва депутата понимается умышленное и без уважительных причин уклонение депутата от осуществления своих обязанностей, предусмотренных законодательством, в том числе неучастие в заседаниях Воронежской областной Думы, работе комитетов Воронежской областной Думы и комиссий, отказ от выполнения или невыполнение их поручений. Но применение отзыва в качестве меры конституционно-правовой ответственности затруднено в связи с тем, что в законодательстве четко не определены обязанности депутатов законодательных органов государственной власти, невыполнение которых явилось бы основанием для ее наступления. Правовые позиции Конституционного Суда говорят о том, что ответственность должна наступать за правонарушение. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 537-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью «Новгородский филиал «Содружество» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» Конституционный Суд закрепляет: что из статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности. При этом признаки правонарушения (прежде всего в публично-правовой сфере), как и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности<sup>4</sup>.

Главными сферами деятельности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти являются законодательный орган и избирательный округ, по

---

<sup>4</sup> См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

этому критерию многие субъекты РФ разделяют полномочия депутата, а следовательно, и его обязанности. Этому же критерию придерживается ряд авторов<sup>5</sup>.

Законодательный (представительный) орган субъекта РФ – коллегиально работающий орган государственной власти. На сессиях депутаты сообща обсуждают и решают основные, наиболее важные вопросы жизни субъекта РФ, принимают законодательные и другие нормативные акты, поэтому деятельность депутата в законодательном органе имеет особое значение, и это обуславливает необходимость закреплять за депутатом обязанности в этой сфере. Прежде всего депутаты обязаны участвовать в заседании законодательного органа, в работе комитетов и комиссий. В одних субъектах РФ эти обязанности прямо не устанавливаются, но предусматривается возможность их отсутствия только по уважительной причине (Воронежская область, Пензенская область)<sup>6</sup>, в других закрепляется прямая обязанность присутствовать на заседании (Кировская область, Орловская область)<sup>7</sup>.

Депутаты представляют в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ избирателей. В силу этого избирательный округ призван быть центром деятельности депутата среди избирателей. На избирательный округ приходится большой объем депутатской дея-

<sup>5</sup> См.: *Авакьян С. А.* Депутат : статус и деятельность. М., 1991 ; *Безуглов А. А.* Советский депутат (государственно-правовой статус). М., 1971. С. 101 ; *Зиновьев А. В.* Статус народного депутата в СССР : проблемы теории и практики. Л., 1987 ; *Худненко Л. А.* Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа гос. власти РФ. СПб., 2004.

<sup>6</sup> См.: Закон Пензенской области от 14 марта 1999 г. № 134-ЗПО (в ред. от 28 июня 2004 г.) «О статусе депутата Законодательного собрания Пензенской области» // Ведомости ЗС Пензенской области. 1999. № 7. 31 марта.

<sup>7</sup> См.: Закон Кировской области от 21 августа 1995 г. № 4-ЗО (в ред. от 16 декабря 1999 г.) «О статусе депутата Кировской областной Думы» // Вестн. Кировской областной Думы и администрации области. 1995. № 4. сент. ; Закон Орловской области от 8 января 1997 г. № 21-ОЗ (в ред. от 4 августа 2010 г.) «О статусе депутата Орловского областного совета народных депутатов» // Орловская правда. 1997. № 9. 15 янв.

тельности. Депутаты должны постоянно находиться в гуще народа, знать нужды, запросы и настроения масс, регулярно встречаться с избирателями, принимать их, внимательно рассматривать заявления и жалобы населения и оказывать помощь в их разрешении<sup>8</sup>. Постоянная связь с избирателями дает возможность вскрывать недостатки в работе предприятий, учреждений, государственных органов и должностных лиц. Не имея административных функций, депутат не вмешивается в их работу, не может отменять или изменять действующих там приказов и распоряжений. Однако своим контролем, критическими замечаниями и предложениями он может оказать необходимое влияние и добиться их устранения<sup>9</sup>. Анализ законов о статусе депутата парламентов субъектов РФ показывает неоднозначное отношение законодателей к данной форме деятельности депутатов. Лишь законы отдельных субъектов предусматривают главу о деятельности депутата в избирательном округе (Воронежская, Томская области)<sup>10</sup>. Законы многих субъектов ограничиваются наличием одной статьи, посвященной работе депутатов среди избирателей (Московская, Самарская, Свердловская области)<sup>11</sup>, в которой обязанности перечисляются вскользь, без подробной характеристики и процедуры реализации.

---

<sup>8</sup> См.: Безуглов А. А. Советский депутат : государственно-правовой статус. М., 1971. С. 101.

<sup>9</sup> См.: Филонович Ю. Советский депутат. М., 1954. С. 49–50.

<sup>10</sup> См.: Закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 10-ОЗ (в ред. от 11 марта 2008 г.) «О статусе депутата Государственной думы Томской области» // Официальные ведомости Государственной думы Томской области : сборник нормат. правовых актов. 2002. № 4(65). 20 марта.

<sup>11</sup> См.: Закон Московской области от 30 октября 2007 г. № 191/2007-ОЗ (в ред. от 15 апреля 2010 г.) «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2007. № 205. 3 нояб. ; Закон Самарской области от 7 февраля 2003 г. № 4-ГД (в ред. от 22 января 2010 г.) «О статусе депутата Самарской губернской Думы» // Волжская коммуна. 2003. № 26. 12 февр. ; Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 г. № 5-ОЗ (в ред. от 25 декабря 2006 г.) «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного собрания Свердловской области» // Областная газета. 2006. № 50–51. 22 февр.

Существуют и другие обязанности депутата, которые не зависят от сферы его деятельности. Так, все без исключения субъекты РФ относят к безусловной обязанности депутата соблюдать правила депутатской этики. Но устанавливая эту общую норму, законы о статусе депутата и регламенты законодательных собраний не всегда определяют, что же такое депутатская этика, какие правила она включает. Некоторые субъекты сделали попытку определить депутатскую этику «методом исключения». Например, к области депутатской этики ст. 8 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы»<sup>12</sup> относит не регулируемые законодательством или Регламентом областной Думы отношения между депутатами либо депутатами и избирателями, а также депутатами и органами или должностными лицами аппарата областной Думы. Вопросы, связанные с этикой личной жизни или производственной (служебной) деятельностью депутата областной Думы, а также его отношения с общественными организациями и политическими партиями к депутатской этике не относятся. Ясное представление о депутатской этике из этих рассуждений вынести трудно. Больше четкости добились те законодательные органы, которые либо утвердили в качестве отдельного документа правила депутатской этики (Москва, Тюменская область)<sup>13</sup>, либо раскрыли эти правила в своих Регламентах (Ленинградская область)<sup>14</sup>.

К данной группе также относится и обязанность депутата ежегодно представлять в налоговые органы и одновременно в законодательный орган декларацию о доходах и об имуществе, которая устанавливается в законах о статусе депу-

<sup>12</sup> См.: Закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 102-ОЗ (в ред. от 6 мая 2010 г.) // Молодой коммунар. 2006. 16 дек.

<sup>13</sup> Закон города Москвы от 13 июля 1994 г. № 14-60 (в ред. от 16 сентября 2009 г.) «О статусе депутата Московской городской Думы» // Ведомости Московской Думы. 1994. № 5 ; Закон Тюменской области от 27 июня 1994 г. № 1 (в ред. от 1 апреля 2010 г.) «О статусе депутата Тюменской областной Думы» // Тюменские известия. 1994. № 151. 11 авг.

<sup>14</sup> См.: Областной закон Ленинградской области от 24 апреля 2007 г. № 62-ОЗ (в ред. от 8 октября 2010 г.) «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» // Вести. 2007. № 85. 5 мая.

тата большинства субъектов РФ (в некоторых субъектах РФ – депутатам, осуществляющим свои полномочия на постоянной профессиональной основе). Выполнение этой обязанности важно для поддержания независимости статуса депутата как государственного деятеля, не подверженного коррупционным воздействиям. Кроме того, представление указанных сведений необходимо в связи с запретом депутату, работающему в законодательном органе на профессиональной основе, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В современных условиях пропорциональной избирательной системы у депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти возникает группа обязанностей, связанных с их членством в той или иной партии. На законодательном уровне закреплена обязанность депутатов, входящих во фракцию, быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран депутатом, а в случае нарушения этого требования депутатом предусмотрена его ответственность, которая заключается в утрате депутатом своего мандата. Также полномочия депутата прекращаются в случае выхода из состава фракции, в которой он состоит, по личному желанию.

Закрепление тех или иных обязанностей в законодательстве не гарантирует их выполнения. Исполнению обязанностей способствует установление процедуры и условий их реализации, ответственности за неисполнение. Если процедуры осуществления обязанностей депутата в законодательном органе в той или иной степени прописаны в Регламентах этих органов, то деятельность в избирательном округе не всегда регламентируется. Законодательство субъектов, тем не менее, предусматривает те или иные условия для исполнения депутатом своих обязанностей. Например, в ч. 3 ст. 13 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы» закреплено: «Депутату областной думы обеспечиваются необходимые условия для проведения приема и встреч с избирателями». Однако вопросы ответственности законами о статусе депутата не всегда четко прописаны. Кро-

ме того, отзыв избирателями тех депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которые избираются по пропорциональной системе, весьма затруднителен<sup>15</sup>.

Таким образом, традиционно существует две группы обязанностей (в законодательном органе и в избирательном округе). Введение двух новых групп (не зависящих от деятельности в органе или округе и связанных с их членством в той или иной партии) позволит более предметно разграничить деятельность депутата, его ответственность, а также способствовать эффективному осуществлению его функций, а следовательно, и эффективной деятельности самого представительного органа власти.

<sup>15</sup> См.: Карасев А. Т. Депутат в системе представительной власти : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 46–47.

## К. А. Б е к е т о в а

### ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В научной литературе и практике законодательных органов государственной власти достаточно дискуссионным является вопрос о трудовых правах депутатов, выполняющих свои функции на постоянной основе.

Актуальность исследования названной темы обусловлена следующими факторами.

1. С принятием Конституции 1993 г. в Российском государстве появляется новый орган – парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации. Аналогичные законода-

тельные структуры появились и в регионах. Парламент становится постоянно действующим органом, и депутаты освобождаются от выполнения иных производственных функций. Так, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации все депутаты работают на постоянной основе<sup>1</sup>. В субъектах Российской Федерации количество депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе в законодательном органе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>. В различных субъектах Российской Федерации это количество различно. Например, в Воронежской областной Думе число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, не может быть более 1/3 от установленного числа депутатов Воронежской областной Думы<sup>3</sup>.

Следовательно, появляется социальное явление «депутатство» как профессия. Это вызывает проблемы установления депутатам заработной платы, отпусков, выплаты пособий по социальному страхованию, определения порядка заключения трудовых договоров с законодательными органами.

2. Деятельность депутатов носит публичный характер. Поэтому в науке возникают дискуссии: состоят ли депутаты в трудовых отношениях с законодательным органом или это административно-правовые отношения.

Большинство ученых (Ершова, Орловский, Щур-Труханович, Васильев и др.) да и практиков, к числу которых относятся правовое управление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, считают, что функция, выполняемая депутатом представительного органа, не явля-

---

<sup>1</sup> О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. // Коммуна. 2006. 10 июня.

ется трудовой<sup>4</sup>. Средства, выплачиваемые депутату, являются денежным содержанием, а не платой за выполнение конкретной работы. Кроме того, по их мнению, в деятельности депутата отсутствует такой важный компонент, как соглашение работника с работодателем. Основанием для получения выплаты денежного содержания является его избрание. Поскольку депутатов избирает народ, он не может быть работодателем.

Если такая аргументация частично оправдана в отношении депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, так как их деятельность и трудовые правоотношения регулируются федеральным законом, то в отношении депутатов субъектов Российской Федерации вопрос является достаточно спорным из-за пробела в законодательном регулировании.

Таким образом, в целом ряде наук (конституционного, административного, трудового права) возникает противоречие между реальной каждодневной деятельностью депутатов, работающих на постоянной основе в субъектах Российской Федерации, и нормативным закреплением в правовых актах, регулирующих трудовые гарантии (заключение трудового договора, отпуск, заработная плата и т.д.) названной категории лиц.

Для решения вопроса необходимо, прежде всего, проанализировать нормы Трудового кодекса, закрепляющие заключение трудового договора с лицами, замещающими выборную должность.

Прежде чем переходить к определению вида правоотношений, хотелось бы обратить внимание, что Кодекс законов о труде Российской Федерации 1971 г., утративший силу 1 февраля 2002 г., содержал целую группу норм для работников, избранных на выборные должности.

Так, ст. 110 устанавливала, что работникам, освобожденным от работы вследствие избрания их на выборные должно-

---

<sup>4</sup> См.: *Ершова Е. А.* Заключение трудового договора // Юрист. 2005. № 4 ; Трудовое право России : учебник / под ред. Ю. П. Орловского, А. Ф. Нуртдинова. М., 2008 ; *Щур-Труханович Л. В.* Содержание трудового договора в условиях нового правового регулирования. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сти в государственных органах, предоставляется после окончания их полномочий по выборной должности прежняя работа (должность), а при ее отсутствии – другая равноценная работа (должность) на том же или с согласия работника другом предприятии, учреждении, организации.

Кодекс законов о труде Российской Федерации (ст. 111) отдельно выделил и работников, исполняющих государственные или общественные обязанности без отрыва от основной работы. (К ним, как правило, и относились народные депутаты, осуществляющие свою деятельность на сессиях Советов народных депутатов). За ними на период исполнения государственных обязанностей сохранялось место работы.

Новый Трудовой кодекс аналогичных норм не содержит, хотя в целом ряде статей упоминается о выборных должностных лицах<sup>5</sup>. Например, ст. 16 к одному из оснований возникновения трудовых отношений относит избрание на должность; ст. 17 характеризует трудовые отношения на основании трудового договора в результате избрания на должность; ст. 59 содержит один из случаев заключения трудового договора – это избрание на определенный срок в состав выборного органа или на выборную должность на оплачиваемую работу; п. 5 ст. 77 определяет переход на выборную должность как прекращение трудового договора. По мнению ученых-юристов (о чем свидетельствует анализ комментариев к Трудовому кодексу Российской Федерации<sup>6</sup>), данные нормы относятся, как правило, к выборным должностям в акционерных обществах, в обществах с ограниченной ответственностью, но никак не к депутатам.

Для того чтобы решить вопрос, в каких правоотношениях состоят депутаты законодательных органов государственной

---

<sup>5</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>6</sup> См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. И. Шкатуллы. М., 2009 ; Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. Ю. П. Орловского. М., 2009 ; Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. В. Л. Гейхмана, Е. Н. Сидоренко. М., 2007.

власти субъектов Российской Федерации, работающие на постоянной основе, необходимо проанализировать ст. 15 Трудового кодекса Российской Федерации.

Трудовые отношения – отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

3. Сторонами трудовых отношений являются работник и работодатель. В юридической литературе распространено мнение, что, будучи избранным, гражданин, являясь представителем народа, исполняет обязанности по депутатской должности не в интересах и не под руководством какого-либо работодателя, которого в данном случае нет, а в интересах общества в целом.

Такой вывод представляется не совсем точным. Работодателем в данном случае выступает не население, а субъект Российской Федерации, от имени которого выступают органы государственной власти. В случае с депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации работодателем является сам законодательный орган, от имени которого выступает избранный на сессии председатель данного органа<sup>7</sup>. Такая норма закреплена, например, в Регламенте Воронежской областной Думы.

4. Депутат, работающий на постоянной основе, выполняет трудовую функцию – работает на должности в соответствии со штатным расписанием. Перечень типовых государственных

<sup>7</sup> См.: *Сергеев А. А.* О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 24–27.

ных должностей субъектов Российской Федерации утвержден Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации», к числу которых относятся и депутаты законодательных органов государственной власти<sup>8</sup>. Наименование государственных должностей закреплено и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Например, Закон Воронежской области «О государственных должностях Воронежской области» к таким должностям относит следующие: председатель Воронежской областной Думы, первый заместитель председателя Воронежской областной Думы, заместитель председателя Воронежской областной Думы; председатель комитета, заместитель председателя комитета, член комитета Воронежской областной Думы, работающие на постоянной основе<sup>9</sup>. Кроме того, в законодательных органах государственной власти существует штатное расписание депутатов, которые работают на постоянной основе. В нем указывается и должность, и оклад работающих на постоянной основе.

5. Следует отметить и конкретный вид поручаемой работы – это законодательная, представительная и контрольная функции. Законодательная функция, как правило, осуществляется по определенным направлениям. Например, председатель комитета по здравоохранению, безусловно, будет работать с законопроектами, связанными с охраной здоровья, а председатель комитета по регламенту – с процедурными вопросами.

6. В обязательном порядке для депутатов, работающих на постоянной основе, осуществляется и плата за трудовую функцию. Денежное содержание народного избранника является не чем иным, как его заработной платой. Финансовое право квалифицирует указанные расходы как оплату труда. Бюд-

---

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 49 (ч. 2). Ст. 5921.

<sup>9</sup> О государственных должностях Воронежской области : закон Воронежской области от 11.11.2009 г. № 133-ОЗ // Молодой коммунальщик. 2009. № 125.

жетный кодекс (ст. 85) прямо указывает, что расходные обязательства субъектов Российской Федерации возникают и в результате принятия законов<sup>10</sup>.

7. Существуют для депутатов, работающих на постоянной основе, и правила внутреннего трудового распорядка. Правда, они несколько иные, чем в организациях, но, тем не менее, они закреплены в нормативном правовом акте – регламенте законодательного органа и также обязательны к исполнению.

8. Не менее интересными являются и основания возникновения трудовых отношений депутатов. Здесь недостаточно одного юридического факта – избрания на должность. Трудовые отношения депутатов, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе, возникают как следствие сложного юридического состава, включающего в себя избрание и оформление трудового договора. Если с названной категорией не будут оформлены надлежащим образом трудовые договоры, депутаты будут лишены отпуска, заработной платы, иных выплат социального характера.

9. Любопытной является и судебная практика в части заключения депутатами трудовых договоров. Многие субъекты Российской Федерации пытаются в своих региональных законах установить особый порядок расторжения трудовых договоров с депутатами или закрепить иные трудовые гарантии.

Однако в определениях Верховного Суда Российской Федерации всегда делается ссылка на ст. 6 Трудового кодекса Российской Федерации, в которой содержится перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции Российской Федерации. В их числе важнейшие институты трудового права: порядок заключения, изменения, расторжения трудовых договоров, дисциплинарные взыскания и др. Верховный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивает, что эти вопросы должны единообразно решаться для всех категорий работников, включая депутатов<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> См.: *Сергеев А. А.* Указ. соч. С. 24–27.

<sup>11</sup> См.: Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Хакасия от 11.11.2008 года, которым было удовлетворено заявление о признании недействующей части 2 статьи 31 Закона Республики

Таким образом, тщательный анализ норм конституционно-го, административного, трудового законодательства и судебной практики позволяет сделать следующий вывод: депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации, работающие на постоянной основе, состоят в трудовых отношениях с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Трудовые договоры от его имени заключает председатель названного органа. Эти полномочия закреплены, как правило, в нормативных правовых актах регионов.

Для устранения противоречия в законодательстве целесообразно ст. 13 «Гарантии депутатской деятельности и неприкосновенности депутата» Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнить частью 4 следующего содержания:

«4. Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, работающие на постоянной основе, состоят в трудовых отношениях и пользуются всеми правами и обязанностями, предусмотренными трудовым законодательством.».

---

ки Хакасия «О статусе депутата Верховного Совета Республики Хакасия» от 28.12.1999 года (с изменениями от 13.04.2007 года) : определение Верховного Суда РФ от 21 января 2009 г. № 55-Г08-11 ; Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Хакасия от 11.11.2008 года, которым ч. 4 ст. 24 Закона Республики Хакасия от 22.05.1996 года «О статусе депутата районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов в Республике Хакасия» (с изменениями от 29.11.2005 года) признана недействующей и противоречащей федеральному законодательству : определение Верховного Суда РФ от 28.01.2009 года № 55-Г08-12). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Ч А С Т Ь П**  
**ТЕЗИСЫ ЛУЧШИХ ДОКЛАДОВ**  
**НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОГО СЕМИНАРА**  
**«КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ»,**  
**ОТРАЖАЮЩИЕ СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**  
**В НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

---

**Г. З. А. Аль - Мухамед, Р. Дубессан**

**ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ИРАКА**

Первая Конституция Ирака, которая установила конституционную монархию, вступила в силу под эгидой Британской военной оккупации в 1925 г. и оставалась в силе до 1958 г.<sup>1</sup> Революция учредила республику. Временные Конституции были приняты в 1958, 1963, 1964, 1968 и 1970 гг.<sup>2</sup>

15 октября 2005 г. в Ираке начался новый этап политико-правового развития страны: правовые основы государственного строя были закреплены новой постоянной конституцией, одобренной в ходе всеобщего референдума большинства, участвовавшего в голосовании<sup>3</sup>.

Конституцию поддержали 78 % избирателей, и около 22 % проголосовали против. Явка избирателей на референдуме

<sup>1</sup> См.: Шумов С. А., Андреев А. Р. Ирак : история, народ, культура : док. историч. исследование. М., 2002. С. 56.

<sup>2</sup> См.: Хачим Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока. Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак : учеб. пособие. М., 2001. С. 23–40.

<sup>3</sup> См.: Сапронова Н. А. Конституция Ирака, одобренная на всеобщем референдуме 15 октября 2005 года : структура, основные положения, особенности // The New York Times. 2005. 25 Okt.

составила 63 %. После одобрения на референдуме выборы в новый парламент должны были состояться не позднее 15 декабря 2005 г., а сформированное новое постоянное правительство приступило к выполнению своих функций 31 декабря этого же года<sup>4</sup>.

С 2004 г. до референдума существовала временная конституция. Основной задачей данной конституции было формирование основ новой государственно-политической системы страны и подготовка к принятию нового постоянного Основного закона страны<sup>5</sup>.

Постоянная конституция 2005 г. закрепила, что Республика Ирак – это независимое суверенное демократическое и федеративное государство с представительной-республиканской формой правления. Эта Конституция – гарант единения Ирака<sup>6</sup>.

Конституция провозглашает ислам официальной религией государства и основным источником законодательства. Ни один закон не может быть принят, если он противоречит нормам ислама и принципам демократии<sup>7</sup>.

Согласно ст. 4 арабский и курдский – два официальных языка в Ираке.

Данная конституция признается высшим законом в Ираке. Она должна быть провозглашена по всей стране без исключения<sup>8</sup>.

Принципы основ конституционного строя по Конституции декларируют равенство всех иракцев перед законом, широкий объем личных прав, которые могут быть ограничены только на основании закона и при наличии соответствующего судебного решения<sup>9</sup>.

Конституция декларирует защиту свободы и достоинства личности, свободу в отправлении религиозных культов, сво-

---

<sup>4</sup> Международное издание «Woredlingo». 2005. 21 окт.

<sup>5</sup> Иракская Временная Конституция 8 марта 2004 года.

<sup>6</sup> Конституция Ирака 2005 г. Ст. 1.

<sup>7</sup> Там же. Ст. 2.

<sup>8</sup> Там же. Ст. 13, п. 1.

<sup>9</sup> Там же. Ст. 35.

боду выражения мнений, мысли и слова, передвижения и выбора места жительства. Большое значение имеют конституционные нормы о свободе прессы, свободе проведения собраний и мирных демонстраций, свободе учреждать<sup>10</sup> и состоять в политических партиях при запрете принуждать к вступлению в любую политическую организацию<sup>11</sup>.

Образование является основополагающим фактором в развитии общества и правом, гарантированным государством. Получение бесплатного образования на всех уровнях – право каждого гражданина Ирака<sup>12</sup>.

Государственная власть состоит из законодательной, исполнительной и судебной властей. В системе государственных органов конституция на первое место ставит органы законодательной власти<sup>13</sup>.

Конституция вводит двухпалатный законодательный орган, состоящий из Совета представителей и Совета Федерации<sup>14</sup>. Совет представителей избирается на основе всеобщего, прямого и тайного голосования сроком на 4 года<sup>15</sup>. Эта палата должна представлять всё население страны.

Совет Федерации должен состоять из представителей районов и провинций, не входящих в состав районов<sup>16</sup>. В парламенте Ирака Совету представителей отводится основная роль. Впервые в истории Ирака конституционно предусмотрено, что в соответствии с избирательным законом квота женщин-депутатов в Совете представителей должна составлять не менее 1/4 общего числа депутатов нижней палаты<sup>17</sup>.

Наибольшее значение имеет законодательная деятельность парламента. Одним из важнейших полномочий иракского парламента является утверждение государственного

<sup>10</sup> Там же. Ст. 36.

<sup>11</sup> Там же. Ст. 37.

<sup>12</sup> Там же. Ст. 34.

<sup>13</sup> Там же. Ст. 45.

<sup>14</sup> Там же. Ст. 46.

<sup>15</sup> Там же. Ст. 47, п. 1.

<sup>16</sup> Там же. Ст. 62.

<sup>17</sup> Там же. Ст. 47, п. 4.

бюджета страны и заключительного доклада о предшествующих расходах, представленных ему кабинетом министров<sup>18</sup>. Среди внешнеполитических полномочий Совета представителей наиболее важным является ратификация международных договоров и соглашений большинством в 2/3 голосов Совета<sup>19</sup>. Парламент осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти.

Каждый член Совета представителей при одобрении не менее 25 членов может направить интерпелляцию премьер-министру или министрам с требованием отчета по вопросам, входящим в их компетенцию<sup>20</sup>.

Совет представителей может выразить недоверие министру абсолютным большинством голосов, и министр считается отстраненным от должности с даты вынесения ему вотума недоверия.

Совет представителей, основываясь на требовании 1/5 своих членов, может проголосовать за выражение недоверия премьер-министру, однако это требование может быть предоставлено только после интерпелляции, направленной премьер-министру и не ранее 7 дней после предоставления такого требования. При этом вопрос о недоверии премьер-министру решается абсолютным большинством голосов депутатов. В случае вынесения недоверия премьер-министру в отставку должен уйти весь кабинет. Совет представителей может заслушивать президента республики и абсолютным большинством голосов досрочно освободить его от должности<sup>21</sup>.

Кроме указанных традиционных парламентских полномочий, Совет представителей Ирака обладает также определенными полномочиями в области государственного управления, в частности полномочиями по утверждению назначения должностных лиц: главы и членов Федерального кассационного суда, главы Генеральной прокуратуры и главы Департамента судебных инспекций (абсолютным большинством голо-

---

<sup>18</sup> Конституция Ирака 2005 г. Ст. 57.

<sup>19</sup> Там же. Ст. 58, п. 4.

<sup>20</sup> Там же. Ст. 58, п. 7.

<sup>21</sup> Там же. Ст. 58.

сов, опираясь на рекомендации Верховного судебного совета), послов и других лиц со специальным рангом (опираясь на рекомендации кабинета министров) и т.д.<sup>22</sup>

Все указанное означает, что Совету представителей отводится роль государственного органа с полномочиями, обычно присущими развитым парламентским государствам.

Исполнительная ветвь власти Ирака включает в себя Президента Республики и Кабинет министров<sup>23</sup>.

Президент избирается Советом представителей большинством в 2/3 голосов сроком на четыре года<sup>24</sup>. Среди полномочий Президента, которые согласно иракской конституции не выходят за рамки полномочий высшего должностного лица в парламентских республиках, можно выделить несколько главных:

– функция представительства, которая является традиционной в компетенции главы государства. Президент Ирака принимает послов, осуществляет руководство вооруженными силами для церемониальных и памятных целей. Глава государства подписывает договоры и международные соглашения, одобренные впоследствии Советом представителей<sup>25</sup>;

– полномочия в области государственного управления. Конституция возлагает на Президента обязанность предлагать представителю парламентского большинства сформировать Кабинет министров в течение 15 дней с даты проведения первой сессии Совета представителей<sup>26</sup>.

Важную роль в системе высших органов государственной власти Ирака играет правительство (Кабинет министров). Члены кабинета министров утверждаются Советом представителей в индивидуальном порядке, а правительственная программа должна быть утверждена абсолютным большинством членов Совета представителей<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Там же. Ст. 58, п. 5 а, б, с.

<sup>23</sup> Там же. Ст. 67.

<sup>24</sup> Там же. Ст. 58, 67, д. 69.

<sup>25</sup> Там же. Ст. 70.

<sup>26</sup> Там же. Ст. 73.

<sup>27</sup> См.: Сапронова М. А. Указ. соч.

Кабинет министров несет ответственность за общую политику государства, за подготовку и осуществление государственных планов развития и государственного бюджета, обладает правом законодательной инициативы; представляет для одобрения кандидатуры в Совет представителей для назначения на должности заместителей министров, послов и других должностных лиц со специальным рангом; проводит переговоры по международным договорам и соглашениям и осуществляет их подписание, а также осуществляет другие полномочия исполнительно-распорядительного характера, в том числе руководство всем государственным аппаратом<sup>28</sup>.

Судебная власть в Ираке по конституции является независимой и представлена судами различного вида и уровня, которые руководствуются в своей деятельности законом<sup>29</sup>.

Конституция Ирака вводит принцип конституционного контроля, предоставляя право определения конституционности федеральных законов и других нормативных актов Верховному федеральному суду, в который с этой целью включены не только профессиональные судьи, но и специальные эксперты в области исламского права<sup>30</sup>.

В структуру федеральной судебной власти входят Высший юридический совет, Верховный суд федерации, Федеральный кассационный суд, Департамент государственного обвинения, Правовая надзорная комиссия и другие федеральные суды, установленные законом<sup>31</sup>.

Конституцией предусмотрено создание на основе специального законодательства независимых организаций, находящихся под общим контролем Совета представителей. Это Высшая комиссия по правам человека, Высшая независимая

---

<sup>28</sup> Конституция Ирака 2005 г. Ст. 77 ; *Веремьев В. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие. М., 2008. С. 125.

<sup>29</sup> Конституция Ирака 2005 года. Ст. 58.

<sup>30</sup> *Густерин П. В.* Города Арабского Востока. М., 2007. С. 145.

<sup>31</sup> *Сизько И. А., Чепурнова Н. М.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2007. С. 152.

избирательная комиссия и Агентство по интеграции. К независимым в административном и финансовом отношении учреждениям отнесены Центральный банк Ирака, управление финансовой инспекции, Агентство по средствам связи и коммуникациям и управление пожертвованиями для религиозных учреждений<sup>32</sup>.

Конституция закрепляет право районов иметь собственную конституцию, главу района – губернатора, законодательные органы власти в лице однопалатного Национального совета района, исполнительную власть в лице губернатора и кабинета министров. Кабинет министров является высшим исполнительным органом района и осуществляет свои полномочия под контролем и руководством губернатора района. Кабинет включает в себя определенное количество министров, назначаемых в соответствии с конституцией района<sup>33</sup>.

В целом Конституция Ирака, утвержденная на всеобщем референдуме, имеет относительно демократический характер, хотя и в неполной мере отражает сложившуюся в стране политическую ситуацию; многие статьи носят декларативный характер, не подкрепляются пока никакими материальными или процессуальными гарантиями. Недостаточно обозначена и роль судебных органов, равно как и конституционная ответственность государственных структур за проводимую политику. Очевидно, что многие статьи конституции требуют последующего конкретизирующего законодательства<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Конституция Ирака 2005 г. Ст. 99 ; *Густерин П. В.* Указ. соч. С. 156.

<sup>33</sup> Там же. Ст. 118.

<sup>34</sup> *Сапронова М. А.* Указ. соч.

Д. В. Быковская

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС ПРИОБРЕТЕНИЯ  
ГРАЖДАНСТВА В РОССИИ И США:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Актуальность темы приобретения гражданства определяется большим числом желающих получить гражданство России, которых можно условно разделить на три категории. Первая категория – это мигранты из стран СНГ, Китая, Вьетнама, Закавказья, которые хотят здесь жить и зарабатывать деньги. Вторая – это оставшиеся после распада СССР за пределами России 25 млн русских и 4 млн представителей других национальностей. Для них получение гражданства – не только возможность сохранить связь с исторической родиной, но и надежда на некие правовые гарантии со стороны России в условиях вынужденной эмиграции. Третья – бывшие российские соотечественники, прочно обосновавшиеся на территории России, для которых статус гражданина имеет сугубо практическое значение: он дает им возможность работать, заниматься бизнесом, получать образование. США – традиционная страна иммиграции, куда стремятся приезжие из всех стран мира, однако после терактов 11 сентября 2001 г. здесь проблемы гражданства особенно обострились.

Сравнительный анализ законодательства России и США о процессе приобретения гражданства позволил сделать следующие выводы.

Процедуры приобретения гражданства США сложнее российских. В Законе США об иммиграции и гражданстве 1952 г. (Immigration and Nationality Act of 1952)<sup>1</sup> говорится, что сроки процедур натурализации, формы заявлений, экзаменационные формы устанавливаются актами Министра внутренней безопасности, что следует, конечно, закрепить в законе. Про-

<sup>1</sup> Immigration and Nationality Act (INA) // Immigration Resources – Findlaw for the Public. URL: <http://immigration.findlaw.com/immigration/immigration-resources> (дата обращения: 22.01.2010).

изводство по приобретению гражданства США в отличие от российского включает три стадии – подача заявления, прохождение интервью (собеседование, включающее проверку знания языка, Конституции и истории США), принесение присяги об отречении и верности. В присяге, приносимой при акте натурализации, сформулированы такие обязанности американского гражданина, о которых в Конституции не говорится ни слова. Американское право обращает к натурализованным гражданам изощренные требования лояльности новому отечеству и в случае проявления нелояльности, присоединения к «подрывной» организации после получения гражданства предусматривает лишение гражданства и выдворение за пределы страны<sup>2</sup>. В последние годы значительно усложнился также экзамен на получение гражданства США. Тому, кто хочет получить американское гражданство, предстоит ответить на 144 вопроса, затрагивающих самые разные стороны жизни США. Если правильных ответов будет меньше 100, у претендента могут возникнуть серьезные проблемы. Такие условия являются слишком жесткими.

Согласно ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. Из этого положения можно сделать вывод, что производство по приобретению гражданства следовало бы регулировать не указом Президента, а принять соответствующий федеральный закон, или добавить соответствующую главу в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»<sup>3</sup>, чтобы обеспечить большую стабильность и четкость регламентации процедур. В данной главе следовало бы урегулировать процедуры применительно к различным порядкам приема в гражданство – общий порядок, упрощенный порядок, прием в гражданство Российской Федерации детей и недееспособных лиц.

<sup>2</sup> См.: *Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С.* Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. С. 56.

<sup>3</sup> О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2009. 1 июля.

При приеме в гражданство как в общем, так и в упрощенном порядке от заявителя требуется предоставление документа дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, подтверждающего обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства в порядке, предусмотренном законодательством данного государства, либо невозможности отказа от иного гражданства, а также копии данного обращения, заверенной соответствующим полномочным органом иностранного государства. Однако многие из лиц, желающих получить российское гражданство, уже давно не проживают в государствах своей гражданской принадлежности, не имеют там никаких родственников, чтобы можно было туда поехать. Ждать получения необходимых документов по почте приходится очень долго: год и более. Следовало бы внести поправки в ст. 10 и 14 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации<sup>4</sup>, которыми необходимо исключить требование о представлении данного документа при приеме в гражданство и установить определенный срок после приема в гражданство для предоставления данного документа. Для обеспечения реализации этого положения в ст. 22 Федерального закона от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» необходимо включить такое основание отмены решения о приобретении гражданства, как непредставление в установленный срок документа об отказе от иного гражданства.

Преимуществом американского законодательства является закрепление полномочий Министра внутренней безопасности по оказанию содействия обучению и подготовке лиц, желающих получить натурализацию, обязанностям гражданина, включающего: рассылку государственным школам списков лиц, желающих получить натурализацию; подготовку и раз-

---

<sup>4</sup> С изменениями, внесенными указами Президента РФ от 31 декабря 2003 г., 3 ноября 2006 г., 27 июля 2007 г., 15 июля 2008 г., 19 августа 2009 г. и 22 октября 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 43. Ст. 5049.

дачу учебников о правах и обязанностях гражданина тем желающим получить натурализацию лицам, которые обучаются в государственных школах или под их контролем, готовясь к получению гражданства; подготовку и ежемесячное распространение бюллетеней по иммиграции и натурализации; оказание помощи официальным организациям штата и федерации, в том числе связанным с профессиональным обучением, и сотрудничество с ними. Аналогичные меры можно было бы ввести и в России, чтобы способствовать адаптации к российской общественно-политической жизни лиц, желающих получить гражданство. Для этого в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» необходимо добавить статью, в которой закрепить соответствующие полномочия Федеральной миграционной службы.

В российском законодательстве для получения гражданства требуется предъявление различных справок и документов с места прежнего проживания, которые должны быть переведены на русский язык и нотариально заверены. В связи с ситуацией, сложившейся во многих республиках бывшего СССР, получение таких документов часто сопряжено с трудностями, справки по нужной в России форме выдаются не всегда. Поэтому сроки рассмотрения заявлений о приеме в гражданство, четко закрепленные в законодательстве (один год в общем порядке и шесть месяцев в упрощенном порядке), в действительности из-за большого потока заявителей растягиваются на длительное время, а часть представленных документов теряет «срок годности», и весь процесс приходится начинать заново. Для ускорения процедуры приема в гражданство предлагаем заимствовать из американского законодательства положение о возможности подачи заявления о приеме в гражданство на три месяца раньше истечения пятилетнего срока проживания, для чего необходимо внести поправки в ст. 35 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Д. Ф. Воронцов

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ  
КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**

Понятие конституционной политики не разработано и редко используется в науке, не сформулирована система конституционных принципов государственной политики, отсутствует механизм их реализации на практике. Борьба с коррупцией в России в последние годы приобрела особую актуальность. В связи с этим были ратифицированы международные конвенции в данной сфере<sup>1</sup>, принят Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>, Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>3</sup>, внесены изменения в иные законодательные акты<sup>4</sup>. Однако вопрос влияния конституци-

<sup>1</sup> О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231 ; О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию : федер. закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>3</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>4</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» : фе-

онной политики, конституционных принципов государственной политики на правовое регулирование борьбы с коррупцией в науке не исследован.

Практически не исследована также категория конституционно-правовой политики в конституционном праве России, не изучена ее природа, не дано соотношение с иными значимыми категориями и понятиями названной науки. А. В. Малько определяет конституционно-правовую политику как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, по оптимизации конституционного развития конкретной страны. Эта система приоритетов в конституционно-правовой сфере основывается на общепризнанных нормах международного права<sup>5</sup>. О. Ю. Рыбаков указывает на актуальность конституционно-правовой политики и называет ее базовым видом правовой политики, от успешного проведения которой во многом зависит результативность других видов правовой политики в защите прав и свобод личности<sup>6</sup>. Он определяет конституционно-правовую политику как выработку основных концептуальных положений в области создания и применения права, поиск и утверждение прогрессивных форм юридического выражения основополагающих ценностей современной России, деятельность государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, индивидов и их объединений, направленные на признание, соблюдение, реализацию и защиту прав и свобод личности.

дер. закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235 ; О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» : указ Президента Рос. Федерации от 18 января 2010 г. № 80 // Рос. газ. 2010. 22 янв.

<sup>5</sup> См.: *Малько А. В.* Правовая политика в условиях правовой реформы в современной России // *Правовая политика России : теория и практика* / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2006. С. 55.

<sup>6</sup> См.: *Рыбаков О. Ю.* Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. С. 76.

Ученый видит сущность конституционно-правовой политики в предоставлении основных организационно-юридических условий осуществления естественных прав и свобод личности на принципах конституционализма, верховенства закона, разделения властей, в развитии правового статуса личности, всемерной защите ее прав и свобод.

На наш взгляд, конституционную политику следует отнести к разновидности государственной политики, выделенной в зависимости от отраслей права, регулирующих государственную политику. Понятие *конституционная политика* включает два аспекта – теоретический и практический. Теоретический (или статический) аспект – это система приоритетов, составляющих конституционные принципы как основополагающие начала государственной политики.

О. Ю. Рыбаков указывает, что приоритеты в политике современной России имеют особую актуальность, что подтверждается комплексом нерешенных проблем. Приоритеты не могут быть конъюнктурным воплощением политического давления на сферу права. Главное, чтобы приоритеты не приобрели самодостаточного, не зависящего от человека характера, служили ему, выполняли функции устранения негативных явлений в области создания и применения права. Он подчеркивает, что принципы законодательства, его ценностные параметры, ориентиры в рамках правовой политики приобретают особую значимость. Именно закон дает ритм, динамику, направленность всей правовой жизни<sup>7</sup>. По мнению О. Ю. Рыбакова, проблема принципов конституционно-правовой политики в юридической науке разработана недостаточно, и любое движение в направлении установления новых элементов всякой теории вызывает дискуссию. Видимо, многие положения еще должны пройти проверку временем. Ценности, декларируемые ныне действующей Конституцией РФ, отражают приоритеты, признанные в мире. Принципы должны быть реальными и адекватными действительности. В то же время они являются перспективно выраженными

---

<sup>7</sup> См.: Рыбаков О. Ю. Указ. соч. С. 96–97.

ми положительными ориентирами, в соответствии с которыми должна проводиться конституционно-правовая политика. Ученый выделяет следующие принципы конституционно-правовой политики: уважение к идеям конституционализма, поиск и утверждение прогрессивных форм юридического выражения основополагающих ценностей современной России; признание и предоставление конституционных гарантий реализации основных естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека; сохранения и баланса разделения государственно-правовой сферы, отношений гражданского общества и индивидуальной личности, а также разделение властей; сохранение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации; открытость; единство законности и демократии<sup>8</sup>. Указанные принципы выявлены при рассмотрении конституционно-правовой политики с точки зрения защиты прав и свобод личности.

С нашей точки зрения, *приоритеты конституционной политики определяются основами конституционного строя Российской Федерации* как исходными началами территориальной, политической, социальной, экономической организации государства и общественного развития, конкретизацией которых должна являться вся дальнейшая регламентация общественных отношений. На их основе выделены следующие *конституционные принципы государственной политики*:

- 1) обеспечение государственного суверенитета;
- 2) приоритет прав человека;
- 3) социальная направленность;
- 4) создание конкурентоспособной экономики.

*Принцип обеспечения государственного суверенитета* означает, что все средства государственной политики должны гарантировать независимость Российской Федерации в международных отношениях и в осуществлении власти внутри государства. На обеспечение всех аспектов государственного суверенитета направлены соответствующие виды государ-

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 137–145.

ственной политики (внешняя, внутренняя, политика в сфере обороны, продовольственной безопасности и др.).

*Принцип приоритета прав человека* определяет гуманистические основы государственной политики, средства которой должны обеспечивать реализацию Российской государством обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека. Правам человека должен отдаваться приоритет в случае противоречия между ними и другими ценностями, признаваемыми и защищаемыми государством. Данный принцип должен обеспечиваться всеми видами государственной политики.

*Принцип социальной направленности* государственной политики характеризуется необходимостью достижения социальной справедливости и защищенности граждан. Средствами государственной политики должны создаваться условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Государство обязано заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности путем реализации государственной социальной политики.

*Принцип создания конкурентоспособной экономики* означает проведение такой государственной политики, которая обеспечила бы переход России от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу экономического развития. Это позволит создать конкурентоспособную продукцию за счет внедрения в производство результатов научно-технического прогресса и укрепиться на мировом рынке. Инновационный тип экономического развития требует создания максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских частных компаний, расширения их деятельности в работе на открытых глобальных рынках в условиях жесткой конкуренции. Перед государством стоит задача создания условий и стимулов для развития экономики, что осуществляется в ходе реализации государственной инновационной и научно-технической поли-

тики. Основными направлениями деятельности государства в данной сфере являются: развитие человеческого потенциала России; создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику; структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития; закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов); расширение и укрепление внешнеэкономических позиций России, повышение эффективности ее участия в мировом разделении труда; переход к новой модели пространственного развития российской экономики.

*Практический (или динамический) аспект конституционной политики* представляет собой деятельность конституционно уполномоченных органов по формированию и реализации государственной политики. К ним относятся: глава государства, парламент, Правительство Российской Федерации. Практическая сторона конституционной политики проявляется в реализации конституционных норм путем осуществления полномочий органов государственной власти, предусмотренных Основным законом России.

Таким образом, конституционная политика представляет собой сложное правовое явление, включающее двуединую систему конституционных принципов государственной политики и основных направлений деятельности конституционно уполномоченных субъектов по формированию и реализации государственной политики.

Правовое регулирование конституционной политики осуществляется многими нормами Конституции Российской Федерации, в частности *тремя группами правовых норм, регулирующих государственную политику*:

- 1) нормы, определяющие *принципы* государственной политики;
- 2) нормы, предусматривающие различные *виды* государственной политики;

3) нормы, устанавливающие *полномочия* государственных органов по формированию и реализации государственной политики.

Правовые предписания, исходя из которых определяются *принципы* государственной политики, содержатся, прежде всего, в главе 1 «Основы конституционного строя». На основании ст. 4 Конституции Российской Федерации выделен принцип обеспечения государственного суверенитета при осуществлении государственной политики. Суверенитет распространяется на всю территорию России, которая должна сохраняться целостной и неприкосновенной. На Президента России возлагается обязанность принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ст. 80). Принцип приоритета прав человека основан на ст. 2, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью. Данная норма находит продолжение в ст. 18, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Принцип социальной направленности государственной политики основывается на ст. 7, закрепляющей норму об осуществлении в Российской Федерации социальной политики путем декларирования России как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Принцип создания конкурентоспособной экономики базируется на комплексе норм, регулирующих конституционные основы экономики России: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8), запрет на установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74), установление правовых основ единого рынка: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, основы ценовой политики (п. «ж» ст. 71), закрепление

федерального регулирования системы федеральных налогов и общих принципов налогообложения (ст. 75). Однако в настоящее время для России является актуальным не просто создание рыночной экономики и поддержка конкуренции, а качественное структурное изменение экономики, переход от экспортно-сырьевого к инновационному типу экономического развития, что должно обеспечиваться соответствующей государственной политикой.

Конституция России содержит нормы, предусматривающие различные *виды государственной политики*. К ведению Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71), основы ценовой политики (п. «ж» ст. 71), внешняя политика (п. «е» ст. 71, ст. 80, 84, 86, 114). Основной закон России предусматривает также внутреннюю политику (ст. 80, 84), финансовую, кредитную, денежную политику, государственную политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии (ст. 114).

В Конституции Российской Федерации устанавливаются *полномочия органов государственной власти* по формированию и реализации государственной политики. Основными полномочиями по формированию государственной политики обладает глава государства, что находит отражение в главе 4 «Президент Российской Федерации». Он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80), обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст. 84), осуществляет руководство внешней политикой (ст. 86).

Реализация государственной политики возлагается Основным законом России на Правительство Российской Федерации. К его полномочиям отнесена реализация внешней политики России, а также обеспечение проведения в России единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, обра-

зования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии (ст. 114).

Таким образом, конституционная политика – это система взаимосвязанных правовых средств (статических и динамических), определяющих основные концептуальные конституционные принципы государственной политики (теоретический аспект) и направления деятельности конституционно уполномоченных субъектов по формированию и реализации государственной политики (практический аспект).

*Конституционные принципы государственной политики* представляют собой приоритеты территориальной, политической, социальной, экономической организации государства и общественного развития, конкретизацией которых должна быть вся дальнейшая регламентация общественных отношений. К ним относятся: обеспечение государственного суверенитета; приоритет прав человека; социальная направленность; создание конкурентоспособной экономики.

С целью практического обеспечения соответствия законов и иных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и предусмотренным в ней принципам государственной политики предлагается закрепить в Федеральном законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации» указанную выше систему принципов и учитывать ее при принятии всех видов нормативных правовых актов. Механизмом реализации данного предложения является введение *обязательной правовой экспертизы* нормативных правовых актов на соответствие конституционным принципам государственной политики не только самим органом, который принимает акт (внутренней экспертизы), но и иным органом государственной власти (внешней экспертизы), а также общественной экспертизы. Для проведения независимой общественной правовой экспертизы предлагается законодательно предусмотреть обязательное создание Общественного экспертного совета на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. В указанные советы должны входить ученые-правоведы и в обязательном порядке ученые-конституционалисты (имеющие ученую степень по специальности 12.00.02),

не работающие в органах государственной власти и местного самоуправления для обеспечения большей независимости указанных советов.

В Федеральном законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации» предлагается предусмотреть, что наиболее значимые *нормативные правовые акты в Российской Федерации должны проходить три вида правовой экспертизы: внутреннюю, внешнюю и общественную*. Внутренняя правовая экспертиза проводится органом, принимающим нормативный правовой акт. Внешняя экспертиза осуществляется уполномоченным государственным органом, общественная – специально созданными Общественными экспертными советами (таблица).

Т а б л и ц а

*Правовая экспертиза нормативных правовых актов  
(с учетом действующего законодательства и мнения автора статьи)\**

Наименование нормативного правового акта	Внешняя экспертиза	Общественная экспертиза
Федеральный закон	–	Федеральный Общественный экспертный совет
Указ Президента РФ	Государственная Дума	Федеральный Общественный экспертный совет
Постановление Правительства РФ	Президент РФ	Федеральный Общественный экспертный совет
Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти	<i>Министерство юстиции Российской Федерации</i>	–
Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации	<i>Министерство юстиции Российской Федерации</i>	Общественный экспертный совет субъекта Российской Федерации
Нормативные правовые акты органов местного самоуправления	<i>Орган исполнительной власти субъекта Федерации</i>	–

\* Курсивом выделены полномочия органов государственной власти по проведению юридической экспертизы, которые уже предусмотрены действующими нормативными правовыми актами.

Внутренняя экспертиза федеральных законов проводится тремя субъектами: Государственной Думой, Советом Федерации и главой государства, поэтому их внешняя экспертиза не предлагается.

Действующие нормативные правовые акты (но не законы) предусматривают проведение внешней юридической экспертизы некоторых нормативных правовых актов. Так, Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. предусмотрены следующие полномочия Министерства юстиции Российской Федерации по проверке нормативных актов и их проектов:

– проведение правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

– проведение антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы;

– проведение правовой и антикоррупционной экспертизы проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, предлагаемых для включения в планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

– проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (с изм. и доп) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108 ; 2005. № 44. Ст. 4535. № 52 (ч. 3). Ст. 5690 ; 2006. № 12. Ст. 1284, № 19. Ст. 2070,

Однако у Министерства юстиции Российской Федерации отсутствует механизм воздействия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации при выявлении противоречий в их нормативных правовых актах. Поэтому, на наш взгляд, всем субъектам, осуществляющим правовую экспертизу (см. табл.), необходимо предоставить право обращаться в суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов.

В некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрен контроль высшего регионального органа исполнительной власти за соответствием законодательству нормативных правовых актов органов местного самоуправления<sup>10</sup>. Рекомендуется всем субъектам Российской Федерации использовать опыт Воронежской области в данной сфере.

И на федеральном, и на региональном уровнях предлагается проводить общественную правовую экспертизу только наиболее важных нормативных правовых актов (федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации). Это сможет повлиять на снижение уровня коррупции в государстве из-за дополнительного механизма общественного контроля за органами государственной власти. В последние годы борьба с коррупцией уделяется пристальное внимание. Федеральный закон «О противодействии коррупции» содержит положения о развитии институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в качестве мер по профилактике коррупции (ст. 6). Одним из направлений дея-

№ 23. Ст. 2452, № 38. Ст. 3975 ; 2007. № 13. Ст. 1530, № 20. Ст. 2390 ; 2008. № 10 (ч. 2). Ст. 909, № 29 (ч. 1). Ст. 3473, № 43. Ст. 4921 ; Рос. газ. 2010. 22 янв.

<sup>10</sup> Об областном регистре нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области : постановление администрации Воронежской области от 1 декабря 2005 г. № 1139 // Коммуна. 2005. 20 дек. ; Молодой коммунар. 2007. 6 февр.

тельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции указывается совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью (ст. 7). Изложенное выше предложение по введению обязательной правовой экспертизы нормативных правовых актов конкретизирует общие нормы Федерального закона «О противодействии коррупции», которые носят декларативный характер, и создает дополнительный элемент в механизме борьбы с коррупцией в России.

Итак, реализация предложения по проведению обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов позволит:

- 1) обеспечить соответствие Конституции России и законам нормативных правовых актов;
- 2) расширить парламентский контроль за деятельностью главы государства и Правительства Российской Федерации;
- 3) создать дополнительный способ общественного контроля за деятельностью органов государственной власти;
- 4) повлиять на снижение уровня коррупции в государстве посредством формирования дополнительного механизма парламентского и общественного контроля.

**М. А. Голиусова**

### **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституция Российской Федерации специально не регулирует миграционные отношения, однако содержит ряд положений, на которых должно основываться правовое регламентирование миграции. Конституционно-правовые нормы устанавливают принципы регулирования миграционных

процессов, определяют основные права и обязанности мигрантов. В частности, одними из наиболее важных в данной сфере являются конституционные принципы высшей ценности человека, его прав и свобод (ст. 2); права каждого, кто законно находится на территории России, свободно передвигаться, выбирать место пребывания (ст. 27); равенства в правах и обязанностях мигрантов с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации; соответствия законодательства России в области регулирования миграционных процессов нормам Конституции России и международного права (ч. 3 ст. 62)<sup>1</sup>.

Согласно данным Федеральной миграционной службы РФ, за январь – октябрь 2010 г. сотрудниками указанной Службы была выдана 25 031 531 миграционная карта, оформлено 556 785 приглашений иностранным гражданам, на привлечение иностранных работников было оформлено 52 020 разрешений, 6 165 961 иностранец снят с миграционного учета. В настоящее время 309 193 человека проживают по разрешению на временное проживание, 63 608 человек – по виду на жительство, 86 356 человек стали гражданами Российской Федерации<sup>2</sup>. В общей сложности в Российской Федерации сегодня находятся 4 891 296 иностранных граждан. Большинство из них составляют граждане Украины (2,8 млн), на втором месте – граждане Узбекистана (1,5 млн), на третьем — граждане Казахстана (1,4 млн)<sup>3</sup>.

Большинство развитых зарубежных стран столкнулись с проблемой миграции раньше чем Российская Федерация и успели накопить в данной сфере достаточный опыт, который мог бы использовать отечественный законодатель. В настоящее время в отношении мигрантов практически во всех европейских странах действуют крайне жесткие меры, несмотря на то,

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята 12 декабря 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/software/systems>

<sup>2</sup> URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>

<sup>3</sup> URL: <http://www.government.ru/gov/priorities/docs/9427/>

что эти страны так же, как и Россия, зависят от иностранной рабочей силы. Россия же идет по пути либерализации миграционного законодательства, т.е. по пути легализации нелегального, а это является признанием того, что государство не способно взять под контроль миграционный процесс.

В то же время участие России в процессах глобализации, ее вовлечение в международный рынок труда требуют формирования надежной и эффективной системы правового регулирования миграционных процессов, которая должна получить законодательное оформление, адекватное потребностям нашей страны, соответствовать складывающимся масштабам миграции при сохранении баланса на рынке труда и обеспечении прав и законных интересов российских граждан<sup>4</sup>. Детально проработанная система правового регулирования миграционных процессов, основанная на достижениях конституционно-правовой науки и отвечающая долгосрочным тенденциям и целям экономического, социально-культурного, этнополитического и демографического развития России, сейчас крайне необходима<sup>5</sup>. Из-за отсутствия единого системного подхода к решению проблемы принимаемые нормативно-правовые акты и программы не достигают поставленных целей<sup>6</sup>.

Современное миграционное законодательство Российской Федерации представляет собой сложную, постоянно развивающуюся юридическую конструкцию. Нормативно-правовая база в сфере миграции насчитывает более 200 нормативно-правовых актов, большинство из которых носят подзаконный характер. Наиболее значимыми законодательными актами в данной сфере являются федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в

---

<sup>4</sup> См.: Мишунина А. А. Система правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 5.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 5, 16.

<sup>6</sup> См.: Тюркин М. Стратегия развития миграционной политики в России // Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. URL: [http://www.perspektivy.info/srez/val/strategiya\\_razvitiya\\_migracionnoiy\\_politiki\\_v\\_rossii\\_2008-8-5-16-0.htm](http://www.perspektivy.info/srez/val/strategiya_razvitiya_migracionnoiy_politiki_v_rossii_2008-8-5-16-0.htm)

Российской Федерации», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». 19 мая 2010 г. был принят Федеральный закон, которым, в частности, были введены платные патенты, дающие право иностранным гражданам на осуществление трудовой деятельности на основании трудового или гражданско-правового договора с физическими лицами<sup>7</sup>. Нетрудно заметить, что нормативно-правовые акты, действующие в данной сфере, принимаются без какой-либо последовательности как ответ на то или иное явление, возникающее на практике. Необходимая систематизация в данной сфере отсутствует. Миграционное законодательство страдает множеством коллизий, пробелов правового регулирования, избыточностью отсылочных норм. Кроме того, недостатком отечественной правовой базы является еще и отсутствие строгой внутрисистемной связи отраслей законодательства, что приводит к коллизиям, а следовательно, к правонарушениям.

В Конституции РФ имеется также пробел в регулировании миграционного процесса: ни в ст. 71, ни в ст. 72 не говорится о регулировании миграционных отношений. Очевидно, что регулирование данных отношений не относится и не может относиться к предметам исключительного ведения субъектов РФ. Между тем конституционный принцип федерализма предопределил необходимость участия субъектов РФ в регулировании миграционных отношений, что подразумевает наличие четкого разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Однако, по мнению Т. Я. Хабриевой, в настоящее время наблюдается незавершенность разграничения полномочий в сфере миграции населения между Российской Федерацией и ее субъектами, что приводит

<sup>7</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/software/systems>

не только к дисбалансу интересов центра и регионов<sup>8</sup>, но и к тому, что реализуемые в сфере миграции программы недостаточно эффективны и не приносят ожидаемых результатов; а тот факт, что нормы, регулирующие однородные миграционные отношения, находятся во множестве нормативно-правовых актов, ведет к тому, что на практике бывает достаточно сложно установить, кто несет ответственность за их реализацию. В связи с этим предлагается внести изменения в ст. 71 Конституции РФ и отнести к исключительному ведению Российской Федерации регулирование миграционных процессов. Конституция не дает представления и об объеме полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, не следует забывать о существовании органов местного самоуправления, компетенция которых в указанной сфере также остается не ясной.

Имеющаяся законодательная основа регулирования миграционных отношений характеризуется значительным отставанием от опыта зарубежных стран, не в полной мере соответствует международным стандартам. Например, Россия до сих пор не ратифицировала Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенцию МОТ № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения 1962 г. Это свидетельствует о том, что в нашей стране пока не созданы условия, которые позволяли бы реализовать положения, закрепленные в этих документах.

В целях совершенствования миграционного законодательства Российской Федерации необходима систематизация существующих нормативно-правовых актов, что позволит объединить разрозненные правовые нормы в сфере миграции населения, устранить существующие пробелы миграционного законодательства, ликвидировать устаревшие нормы. В целях разрешения указанных выше проблем предлагается принять рамочный Федеральный закон «О внешней миграции», который закрепил бы общие принципы миграционной поли-

---

<sup>8</sup> См.: Хабриева Т. Я. Миграционное право России : теория и практика. М., 2008. С. 16.

тики, основные понятия, права и обязанности мигрантов (вынужденных, добровольных, трудовых), механизм реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, разграничил бы компетенцию Российской Федерации и субъектов РФ в сфере регулирования миграционных отношений, предоставив органам государственной власти Российской Федерации осуществлять регулятивные полномочия, органам государственной власти субъектов РФ – осуществлять регулирование миграционных потоков через системы квотирования рабочих мест и профессионального отбора.

Представляется полезным передать органам местного самоуправления полномочия и соответствующие финансовые ресурсы для осуществления социального обустройства мигрантов. Следовало бы использовать также практику законодательного регулирования адаптационных процессов между иностранными мигрантами и принимающей стороной, которая давно применяется в Европе.

Государственная миграционная политика, на наш взгляд, должна носить строго селективный характер, формироваться исходя из демографических, экономических и геополитических интересов страны и региона. В числе ее приоритетных направлений – создание благоприятных условий для совместной жизни и деятельности местного населения и мигрантов, стимулирование притока в Россию квалифицированных мигрантов, прежде всего из числа представителей коренных народов, проживающих на территории России, а не соотечественников в том понимании, которое закреплено в ст. 1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>9</sup>. Для России сейчас самое главное – сохранить и укрепить человеческий капитал. А для этого необходимо поддерживать собственное трудовое население, максимально сохранив для него возможные вакансии. Массовая же миграция в настоящее время неизбежно будет способствовать социальной деградации трудового населения.

<sup>9</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/software/systems>

А. В. Калинин

**К ВОПРОСУ О ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН  
ПО ЗАЩИТЕ ОТЕЧЕСТВА**

Конституция Российской Федерации 1993 г. в ст. 59 провозгласила долгом и обязанностью граждан РФ защищать Отечество. Это положение реализуется различными правовыми средствами, в том числе учреждением военной службы как особого вида государственной службы. Проблемные места взаимодействия государства и граждан по вопросам исполнения военной службы требуют неотложного решения, если Россия действительно желает сформировать правовое государство и гражданское общество, а также в связи с нестабильностью мирового порядка и сохранением военных угроз в современных условиях<sup>1</sup>.

Сейчас намечается тенденция к повышению внимания со стороны государства к вопросам совершенствования правового регулирования военной службы и воинской обязанности. Например, идет работа над проектами федеральных законов «О военной службе Российской Федерации» и «О воинской обязанности граждан Российской Федерации», которые направлены на законодательное разделение сферы военной службы и воинской обязанности граждан РФ. Необходимость юридических нововведений в Минобороны объясняют двумя обстоятельствами. «Во-первых, прежний закон 1998 года, что называется, отстал от времени. Его принимали, когда у силовиков еще не было целостной системы службы по контракту, в армию призывали на два года, а количество отсрочек увеличивалось из года в год. Любой пересмотр военного уклада требовал уточнения законодательства. В итоге за последние де-

---

<sup>1</sup> О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Калинин А. В., 2011

сять лет основной армейский документ правили более пятидесяти раз. И все равно он остался далеким от идеала. Вторая причина связана с серьезными переменами в самой армии и системе подготовки к службе»<sup>2</sup>. Принятие указанных проектов федеральных законов позволит устранить дублирующий характер регламентации воинской обязанности и прохождения военной службы в законодательстве.

Актуальность этой темы продиктована складывающейся политикой государства, направленной на активное реформирование военной службы, придание ей современного облика, создание предпосылок для повышения статуса военнослужащих и их семей, повышение денежного довольствия, решение жилищной проблемы. Если власти хотят вернуть престиж службы в армии, политику государства, прежде всего, необходимо направить на воспитание патриотического духа, финансовую поддержку военно-прикладных видов спорта, пропаганду здорового образа жизни и духовно-нравственного развития среди молодежи, а также обязательно не забывать о превентивных мерах по борьбе с уклонением от прохождения военной службы. Чтобы не быть голословным, можно привести ряд статических данных, отражающих масштабы проблемы уклонения от военной службы. В соответствии с указом президента в апреле–июле 2009 г. было призвано 305 560 человек, в октябре–декабре 2009 г. – 271 020 человек, но продолжает сохраняться проблема уклонения от исполнения своего конституционного долга. Если весной 2008 г. количество уклонистов составило 4,4 %, то весной 2009 г. эта цифра составила 2,7 %. При этом в абсолютных цифрах число уклонистов увеличилось – с 5,849 тыс. чел. весной 2008 г., до 8,195 тыс. чел. весной 2009 г. Но «по некоторым данным, число реальных уклонистов от военной службы в России превышает 100 тысяч человек. Порядка 7 тысяч ежегодно скрываются от призыва в ближнем и дальнем зарубежье»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Гаврилов Ю. Студент до призыва // Рос. газ. 2010. № 20 (5099). С. 1–2.

<sup>3</sup> Гаврилов Ю. Год казармы или два тюрьмы // Рос. газ. 2010. № 22 (5101). С. 4–5.

Военнослужащие всегда являлись элитой общества, ведь их тяжелая служба является оплотом безопасности и стабильности Российской Федерации, но в современных условиях статус военнослужащих кардинально изменился в худшую сторону. В конце декабря 2009 г. Дмитрий Медведев в интервью трем российским телеканалам назвал три главные проблемы российской армии: старение военной техники, недостаточная зарплата и плохая организация. Планируется в течение 10 лет полностью перевооружить армию, к 2012 г. денежное довольствие военнослужащих России будет сопоставимо с западными армиями. Но для реализации намеченных целей конкретных предложений от Д. Медведева не последовало.

В рамках этой статьи будут рассмотрены, на мой взгляд, наиболее злободневные проблемы современной военной службы и пути их разрешения. Проанализировав законодательство, регулирующее военную службу, можно выделить ряд проблем, требующих решения в максимально короткие сроки: 1) определить положение лиц без гражданства по отношению к военной службе; 2) устранить неясность толкования ст. 15 ч. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»; 3) обеспечить заинтересованность молодежи в прохождении военной службы; 4) решить проблему уклонения от военной службы.

Для решения поставленных задач можно предложить ряд следующих мер, которые позволят улучшить положение лиц, проходящих военную службу:

1. В современном законодательстве РФ субъектами военной службы могут быть как граждане РФ (проходят службу по призыву или контракту), так и иностранные граждане (по контракту). Согласно п. 2 ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в целях этого Федерального закона «понятие «иностранец» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных гражд-

дан»<sup>4</sup>. В 2003 г. в названный закон внесли изменение, предоставляющее иностранным гражданам право поступать на военную службу по контракту. С учетом приведенного выше п. 2 ст. 2 предоставление таких прав распространено и на лиц без гражданства. Однако при внесении тем же Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» изменений в другие законодательные акты Российской Федерации их положения были распространены только на иностранных граждан. Такой подход не только внутренне противоречив, но и не в полной мере согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, идущего по пути максимального уравнивания правового положения лиц без гражданства и иностранных граждан при распространении на них национального режима. Этот пробел до сих пор не устранен в законодательстве. Таким образом, необходимо уравнивать в правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства при прохождении военной службы по контракту.

2. Несмотря на законодательное закрепление широких прав военнослужащих в жилищной сфере, по-прежнему остается пробельным механизм их реализации, что подтверждается частыми обращениями граждан с жалобами на нарушение своих прав в Конституционный Суд РФ. Одним из шагов на пути решения проблемы осуществления этих прав может служить устранение противоречивости в толковании положения ст. 15 ч. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»: «Служебные жилые помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить служебные жилые помещения в указанных населенных пунктах – в других близлежащих населенных пунктах»<sup>5</sup>. Такое

<sup>4</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>5</sup> О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

расплывчатое положение о «близлежащих населенных пунктах» необходимо уточнить путем установления конкретной величины (в км) удаленности от населенного пункта, в котором отсутствует возможность предоставить служебное жилое помещение, что позволит устранить произвольность толкования этого расстояния и создаст дополнительную гарантию защищенности военных от произвола чиновников. В одном из определений Конституционный Суд РФ касался этого вопроса в связи с жалобой гражданина А. В. Лебедкина, который оспаривал конституционность абзаца второго п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» в части использования словосочетания «в других близлежащих населенных пунктах». По его мнению, неопределенность создает возможность для произвольного лишения военнослужащих установленных гарантий их правовой и социальной защиты. КС РФ указал, что «абзац второй пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», устанавливающий сроки предоставления военнослужащим и членам их семей служебных жилых помещений, а также закрепляющий, что указанные помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить служебные жилые помещения в указанных населенных пунктах – в других близлежащих населенных пунктах, направлен на реализацию жилищных прав указанной категории граждан и сам по себе конституционные права заявителя не нарушает»<sup>6</sup>. Таким образом, КС РФ, на мой взгляд, официально развязал руки нечистоплотному военному руководству и дальше продолжать по своему усмотрению толковать данную норму.

3. Необходимо внести изменения в ст. 83, п. 1 ТК «призыв работника на военную службу или направление его на

---

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 г. № 607-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лебедкина Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

заменяющую ее альтернативную гражданскую службу», прекращающую трудовой договор, так как это создает нестабильность положения граждан и несоразмерно ограничивает право на труд в соответствии со ст. 37 Конституции РФ. Можно предложить следующее изменение: использовать институт приостановления трудового договора с гражданином, призванным на военную службу или направленным на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу, на весь срок ее прохождения. Приостановление трудового договора не является новацией для Трудового кодекса, оно предусмотрено в отношении временно переведенных спортсменов в ст. 348.4 ТК РФ. В «Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года» указана одна из причин уклонения граждан от призыва на военную службу: «Наличие высокооплачиваемой работы либо вероятность потерять престижное место»<sup>7</sup>. Это лишний раз демонстрирует необходимость внесения данного изменения, которое повысит устойчивость положения граждан и заинтересованность в прохождении военной и альтернативной службы.

4. В связи с продолжающейся практикой уклонения от военной службы необходимо ужесточить санкцию за такое преступление путем внесения изменения в ч. 1 ст. 328 УК РФ «Уклонение от призыва на военную службу при отсутствии законных оснований для освобождения от этой службы», что, вероятно, позволит повысить мотивацию соблюдения законодательства при призыве на военную службу.

Предлагаемое совершенствование правового регулирования военной службы позволит устранить определенные пробелы законодателя и создаст дополнительные гарантии исполнения конституционной обязанности.

---

<sup>7</sup> Концепция федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года : распоряжение правительства от 3 февраля 2010 г. № 134-р // Рос. газ. 2010. № 30.

**И. В. Каширская**

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ПРАВА КАЖДОГО НА МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ**

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и содержит реальные правовые гарантии признания, соблюдения и защиты этих прав и свобод, а именно в Конституции Российской Федерации в ст. 41, ч. 1 закрепляется, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Охрана здоровья – это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, медицинского, санитарно-гигиенического характера<sup>1</sup>. Государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств<sup>2</sup>.

Исходя из этого, исследования в сфере реализации права каждого на медицинскую помощь являются очень актуальными на данном этапе развития государства, в том числе и потому, что здоровье человека занимает главное место в жизни самого человека.

Сегодня по важнейшим показателям здоровья Россия уступает многим странам. Так, продолжительность жизни у нас на 12 лет ниже, чем в США, на 8 лет ниже, чем в Польше, на 5 лет ниже, чем в Китае. Прежде всего это связано с высокой смертностью в трудоспособном возрасте. Детская смертность хотя и сокращается, но все равно остается в 1,5–2 раза выше, чем в развитых странах. Одной из главных причин такого по-

<sup>1</sup> См.: Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции РФ // Проспект. 2010.

<sup>2</sup> Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан : федер. закон от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1993. Ст. 12.

© Каширская И. В., 2011

ложения дел остается неэффективность отечественного здравоохранения.

В настоящее время в сфере здравоохранения проводятся многочисленные работы, принимаются различные программы (программа по формированию здорового образа жизни, а также созданию единой информационной системы в здравоохранении), совершенствуется техника, оборудование, с каждым годом происходит увеличение денежных средств, которые поступают на развитие данной сферы, но необходимо, чтобы наиболее тщательное внимание уделялось подборке кадров, чтобы данная сфера отличалась высококласными специалистами.

Социальная гарантия – совокупность социально-экономических и правовых гарантий, обеспечивающих каждому члену общества реализацию его важнейших социально-экономических прав и свобод.

Существует два вида социальной защиты: ограниченная и абсолютная. Ограниченная социальная защита – это обеспечение всем членам общества гарантированного минимума уровня жизни, это определенный минимум в еде, жилье и одежде, достаточный для поддержания здоровья и работоспособности. Абсолютная социальная защищенность представляет собой обеспечение государством гарантированного относительного благополучия какому-то лицу или категории граждан. Цель абсолютной защищенности – застраховать отдельных членов общества от того, что является нормой для рынка, от возможного уменьшения уровня их доходов.

В целях совершенствования предлагаем следующее.

Во-первых, не решена проблема предоставления качественной медицинской помощи застрахованным, находящимся за границей. На данный момент страхование для граждан, выезжающих за границу, является добровольным, хотя для стран с шенгенской визой это страхование является обязательным. Поэтому для решения данной проблемы необходимо внести дополнения в закон от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании» о том что страхование граждан, выезжающих за границу, – обязательно, это позволит клиен-

ту туристической фирмы чувствовать себя более защищенным как от мошенничества со стороны организаторов поездки, так и от непредвиденных обстоятельств во время путешествия. А страховщики смогут сконцентрироваться на создании и предоставлении более качественного сервиса. Конечно, это повлечет повышение цен на полисы, а соответственно и на туристические путевки, однако это будет оправданное повышение.

Во-вторых, существует проблема невыплаты в полном объеме страховыми организациями страховых рисков<sup>3</sup>, из-за недостатка у этих страховых организаций финансов. Для решения этой проблемы необходимо внести дополнения в ст. 9 Закона РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании» об обязанности страхователя заключать договоры со стабильными, финансово-устойчивыми на рынке страховых организаций страховыми медицинскими организациями.

В-третьих, необходимо внести изменение в ст. 15 Закона «О медицинском страховании», где сказано, что страховая медицинская организация вправе устанавливать самостоятельно страховые взносы по добровольному медицинскому страхованию<sup>4</sup>; вместо этого считаю необходимым установить максимальные размеры страховых взносов, в пределах которых медицинские страховые организации могут устанавливать страховые взносы, что предоставит более менее равный доступ граждан к добровольному медицинскому страхованию.

Также требуется совершенствование системы обязательного медицинского страхования (ОМС), имеющей ряд серьезных системных недостатков. Во-первых, это невыполнение субъектами РФ своих обязательств по уплате страховых взносов на неработающее население в полном объеме. По поводу этой обязанности субъектов РФ имеется определение Конституционного Суда РФ, который установил, что в соответствии

---

<sup>3</sup> О медицинском страховании граждан в Российской Федерации : закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1449-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1991. Ст. 9.

<sup>4</sup> Там же.

с положением ст. 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой права человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, защита права на охрану здоровья и медицинскую помощь является обязанностью не только органов государственной власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов, но и органов местного самоуправления<sup>5</sup>. Таким образом, органы местного самоуправления не освобождаются от обязанности принимать участие в обеспечении охраны здоровья населения муниципального образования, в том числе путем уплаты соответствующих страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования за неработающее население. В случае нехватки средств этот вопрос разрешается в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 139 и 141). В такой ситуации органы местного самоуправления могут обратиться за финансовой поддержкой к субъекту Российской Федерации либо воспользоваться правом на судебную защиту, гарантированным им ст. 133 Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, необходимо формирование и финансовое обеспечение территориальных программ ОМС, которое осуществлялось бы с учетом половозрастного состава и состояния здоровья населения в субъектах Российской Федерации. Предстоящая перестройка системы обязательного медицинского страхования приведет к необходимости рационализации системы оказания медицинской помощи во многих регионах России.

Итак, рассмотрев одни из самых главных проблем, интересующих граждан в настоящее время, можно сделать вывод: на данном этапе развития государства существуют недостаточно

---

<sup>5</sup> По запросу Арбитражного суда Сахалинской области о проверке конституционности положений статьи 17 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2003 г. № 131-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

эффективные механизмы обеспечения прав граждан на медицинскую помощь, поэтому необходимо совершенствование законодательства об обеспечении прав граждан на медицинскую помощь, а также необходимо совершенствование существующих и формирование новых организационно-правовых, финансовых, процессуальных механизмов обеспечения права граждан на медицинскую помощь.

**И. М. Кириллов**

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ  
ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТРУКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО  
ГОСУДАРСТВА В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ  
И КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Действующая Конституция Российской Федерации в ст. 7 провозглашает нашу страну социальным государством.

Однако в современном научном обществе существует точка зрения, согласно которой реальное состояние российской государственности не соответствует закреплённому в Конституции принципу социального государства; он (данный принцип) отражает цель, к которой должна стремиться наша страна. Так О. Е. Кутафин считает, что «РФ, ставя перед собой цель построения социального государства, в настоящее время находится только в самом начале пути ее достижения»<sup>1</sup>.

Наличие противоречий между конституционными положениями о социальном государстве и реально существующей российской действительностью предполагает актуальность проблемы становления социального государства в России.

Для выявления указанных противоречий обратимся к трактовке термина «социальное государство». П. К. Гончаров определяет его как «особый тип высокоразвитого государства,

---

<sup>1</sup> Козлова В. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М., 2001. С. 189.

в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности»<sup>2</sup>. Обязательным для социального государства является то, что здесь социальное начало присутствует во всех сферах общественной жизни, высшей ценностью признаются права и свободы человека и гражданина, а государство гарантирует каждому минимальную поддержку благосостояния. М. В. Баглай полагает, что «социальное государство берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»<sup>3</sup>.

В Конституции РФ определение социального государства дается через отражение его политики. Она «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>4</sup>.

Россия является не единственным государством, закрепившим в Конституции принцип социального государства. Возведение социального государства в конституционный принцип произошло в таких странах, как Германия (ст. 20 Конституции ФРГ 1949 г. гласит: «Германия есть демократическое и социальное федеративное государство»<sup>5</sup>), Франция (ст. 1 Конституции 1958 г. гласит: «Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой»<sup>6</sup>), Швеция, Япония, Греция, Нидерланды, Дания, Португалия, Испания, и некоторых других, а реализация задач социального государства осуществляется во всех демократических стра-

<sup>2</sup> Гончаров П. К. Социальное государство : сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. 2000. № 2. С. 51.

<sup>3</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М., 2001. С. 118–119.

<sup>4</sup> Конституция РФ : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Ст. 7.

<sup>5</sup> Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных стран. М., 2003.

<sup>6</sup> Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции зарубежных стран. М., 2003.

нах мира. Наиболее значимыми международными актами, закрепляющими положения социального государства, являются Всеобщая Декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., а также два Международных пакта (об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах), которые были подписаны от имени СССР 18 сентября 1968 г. и ратифицированы 18 сентября 1973 г. Оба названных пакта действуют в России, так как она признает силу международных соглашений, заключенных СССР, и является его правопреемницей.

Так, к примеру, Пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что участвующие в нем государства признают право каждого человека на социальное обеспечение (включая социальное страхование (ст. 9)), на жизненный уровень, достойный его и его семьи (включающий питание, одежду и жилище), на непрерывное улучшение условий жизни; обязуются принимать надлежащие меры к осуществлению этого права. Пакт провозглашает право на труд (ст. 6), права каждого на благоприятные и справедливые условия труда (ст. 7), права на образование (ст. 13) и др. Статья 2 Пакта обязывает государства «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер»<sup>7</sup>.

Многие нормы этого международного документа развиваются в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. Так, в частности, в ст. 23 Декларации закреплено право на труд, право распоряжаться своими способностями к труду и выбирать профессию и род занятий. Статья 26 устанавливает социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных установленных законом

---

<sup>7</sup> Об экономических, социальных и культурных правах : международный пакт от 16 декабря 1966 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

случаях. Статья 27 закрепляет за каждым право на образование: «Основное образование обязательно»<sup>8</sup>.

Во Всеобщей декларации прав человека, с которой неразрывно связан Пакт, говорится о таких категориях, как «свобода», «справедливость», «политический, экономический и социальный прогресс», «равноправие и равенство». В ней закрепляется также право человека на социальное обеспечение и на осуществление мер для поддержания его достоинства, указывается, что каждый имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья, благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам»<sup>9</sup>.

Существующее российское законодательство, закрепляющее основы социального государства, конкретизирует положения международных документов. Основные направления социальной политики, как уже отмечалось, содержатся в Конституции РФ.

Исходным положением в области регулирования труда является ст. 37 Конституции. Она устанавливает свободу труда, предоставляет гражданам право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1), запрещает принудительный труд (ч. 2). Часть 5 закрепляет право на отдых<sup>10</sup>. Говоря о защите прав граждан в сфере труда, необходимо назвать ФЗ РФ «О минимальном размере оплаты труда», которым обязан руководствоваться работодатель при начислении заработной платы. В государ-

<sup>8</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. 26 дек. № 52. Ст. 1865.

<sup>9</sup> Всеобщая декларация прав человека : принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

ственное регулирование труда входит также защита населения от безработицы, которая осуществляется в соответствии с ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации». В ч. 1 ст. 5 этого Закона говорится о том, что «Государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость»<sup>11</sup>.

Содержательной стороной системы социального обеспечения, которая поддерживается государством, является принцип обязательного государственного страхования. Он устанавливается ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». Статья 8 данного Закона устанавливает такие виды страхового обеспечения, как оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи; пенсия по старости; пенсия по инвалидности; пенсия по случаю потери кормильца; пособие по временной нетрудоспособности и т.д.<sup>12</sup>

Часть 1 статьи 38 Конституции РФ гласит: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства»<sup>13</sup>. Семейное законодательство РФ регулируется с помощью ряда ФЗ, однако основным законодательным актом в этой сфере является Семейный кодекс РФ. Нормы Семейного кодекса направлены на то, чтобы обеспечить гражданам материальную поддержку и помощь со стороны семьи, что, безусловно, улучшает их материальное положение. Так, в соответствии со ст. 81 СК по общему правилу алименты на несовершеннолетних детей взыскиваются судом с их родителей ежемесячно в размере: на одного ребенка – одной четверти, на двух детей – одной трети, на трех и более детей – половины заработка и (или) иного дохо-

---

<sup>11</sup> О занятости населения в Российской Федерации : закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Об основах обязательного социального страхования : федер. закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

да родителей<sup>14</sup>. Определенные выплаты предусмотрены и для полных семей. Они перечислены в ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». В частности, в нем устанавливается пособие по беременности и родам (ст. 8) в форме сохранения за женщиной существующего дохода; единовременное пособие при рождении ребенка (ст. 12). Кроме того, в соответствии с ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» с 1 января 2007 г. была введена такая форма государственной поддержки семей, имеющих детей, как «материнский (семейный) капитал»<sup>15</sup>.

Таким образом, видно, что в РФ предусматриваются определенные гарантии для различных групп граждан, как этого и требуют основные международные документы, названные выше; однако размеры перечисленных пособий, устанавливаемые федеральными законами, не позволяют говорить о достойной жизни и свободном развитии человека.

Так, в п. 3, ч. 1 ст. 7 ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» указано, что «пособие по временной нетрудоспособности выплачивается застрахованному лицу, имеющему страховой стаж до 5 лет, в размере 60 процентов от среднего заработка»<sup>16</sup>. Поэтому, если зарплата застрахованного лица была минимальной, то пособие по временной нетрудоспособности этого лица будет почти в 2 раза меньше установленного минимального размера оплаты труда и он не сможет обеспечить себе даже простое физическое существование. Для изменения данной ситуации считаю необходимым внести поправку

<sup>14</sup> Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в ст. 7 приведенного закона и указать, что пособие по временной нетрудоспособности не должно быть меньше минимального размера оплаты труда.

К числу приоритетных задач нужно отнести реализацию положения ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, которая устанавливает право граждан на защиту от безработицы. Для этого необходимо пересмотреть ФЗ «О занятости населения в РФ», который предусматривает минимальный размер пособия по безработице в размере 850 руб. Это противоречит принципу социального государства по обеспечению достойного уровня жизни, так как гражданин в условиях массовой и длительной безработицы может остаться без средств к существованию.

Также нужно дополнить ч. 2 ст. 39 Конституции РФ, а именно указать, что государственные пенсии и социальные пособия должны устанавливаться законом не ниже прожиточного минимума. В настоящее время этого положения в Конституции РФ нет.

Достаточно сложная ситуация складывается в России в сфере обеспечения населения жильем. По оценкам Правительства РФ, жилищная проблема стоит перед 61 % российских семей, при этом каждая четвертая семья имеет жилье, находящееся в плохом или очень плохом состоянии, общая потребность в жилье составляет 1570 млн кв.м, для удовлетворения этой потребности необходимо увеличить жилищный фонд на 46 %. Решением этой проблемы государство должно заниматься более активно, так как в ст. 40 Конституции РФ закреплено, что «каждый имеет право на жилище», а органы государственной власти и органы местного самоуправления должны создавать условия для осуществления этого права.

Статья 42 Конституции РФ закрепляет за каждым право на благоприятную окружающую среду. В ч. 1 ст. 79 ФЗ «Об охране окружающей среды» указано, что «вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме». Однако статья не содержит положений о

том, как доказать, что вред был нанесен именно этим физическим или юридическим лицом, какие экспертизы должны проводиться для установления факта нанесенного вреда (особенно, если речь идет о здоровье граждан). Для разрешения этой неопределенности необходимо дополнить указанный Федеральный закон соответствующим механизмом защиты.

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящее время о России как о социальном государстве необходимо говорить с точки зрения должного и сущего. В нашей стране существует законодательство, закрепляющее социальные гарантии для граждан, но оно еще несовершенно. При формальном соответствии международным документам, закрепляющим социальные права человека, оно (т.е. российское законодательство. – *И. К.*) не содержит достаточных условий для воплощения в жизнь принципа социального государства. Само же закрепление такого важного положения России в Конституции, на мой взгляд, является правильным, поскольку каждой стране необходимо иметь долгосрочную перспективу развития, ставить определенные цели и достигать конкретных результатов.

Ю. Н. Л е в и н а

**АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
(ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ)  
В СФЕРЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Коррупция должна быть не просто незаконной.  
Она должна стать неприличной.  
*Президент Российской Федерации Д. А. Медведев.*  
20 мая 2009 г.

Коррупция – явление отнюдь не новое в жизни общества, оно имеет многовековую историю и присуще буквально всем государствам. В России первое упоминание о коррупции

встречается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. А его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках. При Петре Великом расцвела коррупция, царь вел жестокую борьбу с ней. На протяжении всей истории царской России происходила борьба с различными формами коррупции, однако она не увенчалась успехом<sup>1</sup>.

В Советском Союзе история развития коррупции как явления характеризуется следующим: власть не признавала слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 1980-х гг. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Отрицая термин, отрицали понятие, а значит, – явление. Тем самым заранее обрекали на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми последствиями.

В новой России о коррупции как особом явлении стали говорить в 90-х г. XX столетия. Был принят ряд нормативных актов, направленных на законодательное закрепление борьбы с коррупцией<sup>2</sup>, однако они отличались юридической несообразностью, множественностью юридических огрехов, а также отсутствием механизмов и процедур реализации заложенных в них норм. Не решая задач, поставленных перед ними, принятые нормативные акты нанесли достаточный вред новому развивающемуся демократическому обществу, а именно: разочарование граждан из-за несоответствия между названием закона и ничтожными последствиями его принятия.

Первым нормативным правовым актом, которым коррупция была отнесена к одной из угроз национальной безопасности страны, является «Концепция национальной безопас-

---

<sup>1</sup> См.: Максимов С. В. Коррупция в России. Уфа, 2000. С. 6 ; Антикоррупционная политика : справ. / под ред. А. В. Малько. М., 2006. С. 339.

<sup>2</sup> См., например: О борьбе с коррупцией в системе органов государственной власти : указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 // Ведомости СНД РФ и ВС. 1992. № 17. Ст. 923.

ности Российской Федерации»<sup>3</sup>. В настоящее время в Российской Федерации ведется активная политическая и правовая борьба в сфере противодействия коррупции. В основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы борьбы с коррупцией<sup>4</sup>. Однако международные рейтинги показывают, что уровень коррупции в России недопустимо высокий. По данным международной организации Transparency International на 17 ноября 2009 г. по индексу восприятия коррупции Россия занимает 146 место<sup>5</sup> из 180 возможных. Таким образом, «в целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, направленных на противодействие коррупции» 14 апреля 2010 г. Президентом Российской Федерации был подписан указ «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»<sup>6</sup>. В данном нормативном правовом акте закреплены следующие шаги по искоренению причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе: формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции и организация исполнения законодательных актов и

<sup>3</sup> Об утверждении концепции национальной безопасности РФ : указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. от 10.01.2001 г.) // Рос. газ. 1997. № 247.

<sup>4</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. // Рос. газ. 2008. № 266 ; Национальный план противодействия коррупции : утв. указом Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Рос. газ. 2008. № 164 ; О мерах по противодействию коррупции : указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 108 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 321. Ст. 2429 ; О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>5</sup> URL: [www.dw-world.de/dw/article/0,5177315,00.html](http://www.dw-world.de/dw/article/0,5177315,00.html)

<sup>6</sup> URL : [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/518](http://news.kremlin.ru/ref_notes/518)

управленческих решений в области противодействия коррупции, разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения в целях своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации<sup>7</sup>.

С 2006 г. проблема противодействия коррупции в Воронежской области решается как системная задача<sup>8</sup>. Был принят закон Воронежской области «О профилактике коррупции в Воронежской области»<sup>9</sup>, образован Совет при губернаторе Воронежской области по противодействию коррупции<sup>10</sup>, а также утвержден «План противодействия коррупции в Воронежской области на 2008–2011 годы»<sup>11</sup>. Данные документы закрепля-

---

<sup>7</sup> См., например: По делу о проверке конституционности части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппарата судов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2010 г. № 9-П (в ред. Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобами граждан А. А. Анохина и П. И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону») // Рос. газ. 2010. № 5177.

<sup>8</sup> О противодействии коррупции: постановление администрации Воронежской области от 10 февраля 2006 г. № 94. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> О профилактике коррупции в Воронежской области: закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-ОЗ // Собр. законодательства Воронежской области. 2009. № 5. Ст. 172.

<sup>10</sup> О мерах по противодействию коррупции в Воронежской области: указ губернатора Воронежской области. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> О плане противодействия коррупции в Воронежской области на 2008–2011 годы: распоряжение администрации Воронежской области от 15 сентября 2008 г. № 749-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ют систему реализации мер по устранению причин и условий, порождающих коррупцию. Согласно закону Воронежской области «О профилактике коррупции в Воронежской области» профилактика коррупции должна идти по следующим направлениям: проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Воронежской области и органов местного самоуправления, разработка системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы, разработка и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества, обеспечение публичности и открытости деятельности государственных органов Воронежской области и органов местного самоуправления и др. Реализация данных мероприятий возложена не только на органы власти субъекта Российской Федерации, но и на органы местного самоуправления.

Городской округ город Воронеж является самым крупным муниципальным образованием на территории нашей области, ее областным центром. Однако можно говорить о том, что практическая реализация мер по профилактике коррупции в городе не налажена. Среди нормативных правовых актов специализированного характера, посвященных противодействию коррупции, можно выделить лишь постановление главы городского округа город Воронеж от 3 марта 2009 г. «О мерах по противодействию коррупции на территории городского округа город Воронеж»<sup>12</sup>. Данным постановлением закреплен состав совета по противодействию коррупции в городском округе город Воронеж, а также цели его создания, основные задачи и функции, порядок работы. Несмотря на наличие такого специализированного акта, тенденции по системной реализации мер по борьбе с коррупцией еще слабы. Уже на-

<sup>12</sup> О мерах по противодействию коррупции на территории городского округа город Воронеж : постановление главы городского округа город Воронеж от 3 марта 2009 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лицо промедления с выполнением поручения главы города Совету о разработке плана мероприятий по противодействию коррупции в городском округе город Воронеж. Также отрицательным является то, что данный нормативный правовой акт не был опубликован и большинство граждан города не имеют возможности для ознакомления в нем. Таким образом, в нем самом уже содержится нарушение принципа противодействия коррупции, закрепленного Федеральным законом<sup>13</sup>, – принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В известном смысле парламентаризм, а точнее представительная демократия, – это антитеза не только авторитаризму, но и коррупции<sup>14</sup>. В этом и заключается конституционная ценность представительной демократии. О развитии института парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции говорит и федеральное законодательство, между тем в состав совета по противодействию коррупции в городском округе город Воронеж входит лишь один депутат.

Отдельные группы норм, не имеющих прямого отношения к профилактике коррупции на территории городского округа, встречаются в самых различных по сфере регулирования нормативных актах. Это свидетельствует не о целенаправленной политике в этой области, а об общей правовой культуре представителей власти органов местного самоуправления, которая не позволяет им остаться в стороне от современных тенденций.

Можно выделить несколько групп нормативных актов, имеющих существенную антикоррупционную направленность.

К первой группе относятся нормативные правовые акты, посвященные порядку прохождения муниципальной службы, организации деятельности главы городского округа, а также

---

<sup>13</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. // Рос. газ. 2008. № 266. С. 2.

<sup>14</sup> См.: Боброва Н. А., Заикин Д. А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1.

депутатов Воронежской городской Думы: Устав городского округа город Воронеж<sup>15</sup>, регламент Воронежской городской Думы<sup>16</sup>, решение Воронежской городской Думы от 21 января 2009 г. № 10-II «Об утверждении положения о порядке проведения проверки достоверности представляемых муниципальными службами, а также гражданами, поступающими на муниципальную службу, персональных данных, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»<sup>17</sup>. В Уставе городского округа город Воронеж закреплены ограничения, связанные с осуществлением полномочий депутата городской Думы, главы города и ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, например, занятие предпринимательской деятельностью, невозможность совмещения должностей государственной гражданской и муниципальной служб. Также в Уставе закреплена ответственность депутатов городской Думы, главы городского округа и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством за нарушения законодательства Российской Федерации. В решении Воронежской городской Думы от 21 января 2009 г. № 10-II определено, что в случае установления обстоятельств, свидетельствующих о том, что муниципальный служащий либо гражданин, поступающий на муниципальную службу, сообщил о себе неполные или недостоверные сведения, либо не соблюдал ограничения, установленные законодательством, либо представил заведомо ложные сведения о доходах и имуществе, то возможно его

<sup>15</sup> Об Уставе городского округа город Воронеж : постановление Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-I // Воронежский курьер. 2004. № 130.

<sup>16</sup> О регламенте Воронежской городской Думы : решение Воронежской городской Думы от 29 декабря 2004 г. № 104-I. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Об утверждении Положения о порядке проведения проверки достоверности представляемых муниципальными службами, а также гражданами, поступающими на муниципальную службу, персональных данных, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера : решение Воронежской городской Думы от 21 января 2009 г. № 10-II // Воронежский курьер. 2009. № 13.

привлечение к дисциплинарной ответственности, освобождение от муниципальной должности либо решение о нецелесообразности принятия гражданина на муниципальную службу. Указанные нормы концентрируются не столько на борьбе с коррупцией, сколько на необходимости обеспечения организации работы депутатов и чиновников и на запрещении им совершать определенные действия, которые, в свою очередь обладают признаками коррупционности.

Во второй группе содержатся нормативные правовые акты, направленные на повышение открытости и прозрачности власти, расширение доступа граждан к информации и закрепляющие организацию общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при принятии правовых актов. основополагающим документом будет являться Устав городского округа город Воронеж<sup>18</sup>, в котором закреплено право граждан на обращение в органы местного самоуправления, получения полной и достоверной информации о деятельности органов городского округа. Также в Уставе содержатся положения об обязательности опубликования муниципальных правовых актов, а также об информировании населения о наиболее существенных вопросах развития городского округа и о работе органов власти муниципального образования. Порядок проведения общественной экспертизы муниципальных правовых актов города Воронежа установлен решением Воронежской городской Думы «Об утверждении положения об Общественной палате городского округа город Воронеж»<sup>19</sup>. Отрицательным моментом данного правового акта является отсутствие прямого указания на выявление в содержании муниципальных актов норм, способствующих проявлению коррупции.

---

<sup>18</sup> См.: Пункты 4, 5 ст. 10 постановления Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-I «Об Уставе городского округа город Воронеж» // Воронежский курьер. 2004. № 130.

<sup>19</sup> См.: Статьи 11, 12 решения Воронежской городской Думы «Об утверждении Положения «Об Общественной палате городского округа город Воронеж» // Воронежский курьер. 2008. № 124.

Локальными правовыми актами представительного органа и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления предусмотрена ответственность чиновников за несоблюдение требований по порядку рассмотрения обращений граждан и ведения личного приема, что также является немаловажным фактом.

В третью группу входят отраслевые муниципальные правовые акты, которые также содержат меры по противодействию коррупции. Существуют сферы, где потенциальная возможность распространения коррупции гораздо выше. Это деятельность, связанная с распоряжением бюджетными средствами, муниципальным имуществом, размещением и исполнением муниципального заказа, предоставлением муниципальных услуг и пр. На такое отраслевое правовое регулирование ложится дополнительная функция – антикоррупционная. Эту специфику отражает решение Воронежской городской Думы от 24 декабря 2008 г. № 439-II «Об утверждении порядка формирования, обеспечения, размещения и контроля за исполнением муниципального заказа городского округа город Воронеж»<sup>20</sup>. Его антикоррупционная направленность выражается в установлении четкой процедуры совершения действий муниципальным заказчиком, а также ответственности муниципальных заказчиков. Кроме того, к муниципальным правовым актам данного блока можно отнести решение Воронежской городской Думы от 10 июня 2009 г. № 151-II «Об утверждении Положения о стандартизации качества муниципальных услуг городского округа город Воронеж»<sup>21</sup>, Решение Воронежской городской Думы от 15 февраля 2006 г. № 22 «Об

<sup>20</sup> Об утверждении порядка формирования, обеспечения, размещения и контроля за исполнением муниципального заказа городского округа город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 24 декабря 2008 г. № 439-II // Воронежский курьер. 2008. № 266.

<sup>21</sup> Об утверждении Положения о стандартизации качества муниципальных услуг городского округа город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 10 июня 2009 г. № 151-II // Воронежский курьер. 2009. № 68.

утверждении Положения о порядке приватизации муниципального имущества городского округа город Воронеж»<sup>22</sup>.

Регламент Воронежской городской Думы закрепляет обязательность проведения предварительной юридической экспертизы проектов муниципальных правовых актов на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству<sup>23</sup>.

Таким образом, несмотря на разнообразие и качество правовой проработки отдельных направлений антикоррупционной деятельности, в городском округе город Воронеж отсутствуют муниципальные правовые акты, закрепляющие конкретные меры по устранению причин и условий, порождающих коррупцию.

Целесообразно ускорить работу по принятию плана мероприятий по противодействию коррупции в городском округе город Воронеж, а также муниципальных правовых актов, регулирующих отношения в сферах:

- организации и проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов с целью устранения дублирования, противоречий, расплывчатости формулировок, способствующих проявлению коррупции;
- рассмотрения заявлений и обращений граждан на предмет наличия в них информации о фактах коррупции со стороны представителей власти местного самоуправления и муниципальных служащих;
- разрешения конфликта интересов на муниципальной службе;
- осуществления общественного и парламентского контроля за органами местного самоуправления с целью выявления действий коррупционной направленности;

---

<sup>22</sup> Об утверждении Положения о порядке приватизации муниципального имущества городского округа город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 15 февраля 2006 г. № 22 // Воронежский курьер. 2006. № 22.

<sup>23</sup> См.: Статья 56 решения Воронежской городской Думы от 29 декабря 2004 г. № 104-I «О регламенте Воронежской городской Думы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– организации антикоррупционного образования и пропаганды.

Принятие данных нормативных правовых актов позволит повысить качество работы органов местного самоуправления по противодействию и устранению причин, порождающих коррупцию и способствующих ее проявлению, и укрепит доверие граждан к деятельности органов власти городского округа.

**М. Ю. С е р е д а**

**ПОощРЕНИЕ ЖИЛИщНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА  
КАК ПРЕДМЕТ СОТРУДНИЧЕСТВА СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации некоторые социальные функции государства закрепляются за органами публичной власти всех уровней. К их числу относятся поощрение жилищного строительства, создание условий для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40). Чрезмерно широкое понимание закрепленного в Конституции Российской Федерации (ст. 12) и федеральном законодательстве принципа самостоятельности органов местного самоуправления привело к тому, что действующее правовое регулирование не устанавливает правовых основ для их совместной с органами государственной власти деятельности в ходе реализации общих конституционных полномочий. Указанные факторы являются одной из причин того, что право каждого на жилище, предусмотренное ч. 1 ст. 40 Конституции РФ, реализуется не в полной мере. Общая потребность населения России в жилье составляет более 1,5 млрд м<sup>2</sup>, для ее удовлетворения необходимо увеличение объемов жилищного фонда почти на 50 %. Несмотря на относительный рост ежегодно вводимой в действие площади жилых помещений (в

2000 г. построено 30,3 млн м<sup>2</sup>; в 2005 г. – 46,4 млн м<sup>2</sup>; в 2007 г. – 61,0 млн м<sup>2</sup>)<sup>1</sup>, темпы строительства не превышают показателей советского периода (62,6 млн м<sup>2</sup> в 1985 г.; 61,7 млн м<sup>2</sup> в 1990 г.)<sup>2</sup> и не обеспечивают потребностей населения в жилье. По различным оценкам число граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, составляет 60–61 % от численности населения страны, при этом только чуть более 12 % из них в состоянии приобрести его самостоятельно или с помощью заемных средств<sup>3</sup>. Более 25 % жилья (15263,2 тыс. м<sup>2</sup>) от введенного в эксплуатацию в России в 2007 г. построено в крупнейших городах – Москве и Санкт-Петербурге, а также в Московской области<sup>4</sup>. Имеет место существенный рост средней цены на жилье – с 14,4 тыс. руб. за 1 м<sup>2</sup> в 2004 г. до 31,5 тыс. руб. за 1 м<sup>2</sup> в 2008 г., а согласно прогнозам Института экономики города<sup>5</sup> к 2010 г. составил 35,4 тыс. руб. за 1 м<sup>2</sup>.

Потребность в согласованных действиях органов публичной власти различных уровней в связи с реализацией общих для них конституционных правомочий в жилищной сфере обусловлена следующими обстоятельствами.

---

<sup>1</sup> См.: Российский статистический ежегодник. 2006 : стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 209–212 ; Информация официального сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b08\\_11/IssWWW.exe/Stg/d02/17-13.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d02/17-13.htm)

<sup>2</sup> См.: Российский статистический ежегодник. 2005 : стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 482.

<sup>3</sup> Подобные данные озвучил заместитель полномочного представителя президента в ЦФО Николай Макаров на заседании совета руководителей органов местного самоуправления областных центров субъектов РФ Центрального федерального округа по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», состоявшемся 01.06.2006. Аналогичные данные приводятся на сайте «Индикаторы рынка недвижимости». URL: <http://www.irn.ru/>

<sup>4</sup> См.: Информация официального сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/scripts/db\\_inet/dbinet.cgi?pl=1502019](http://www.gks.ru/scripts/db_inet/dbinet.cgi?pl=1502019)

<sup>5</sup> См.: Симионов Ю. Ф., Ткачева Н. А., Ясько В. Л. ЖКХ : справочник для работников муниципальных образований. М. ; Ростов н/Д, 2007. 272 с. ; Официальный сайт Фонда «Институт экономики города». URL: <http://www.urbanecomomics.ru/>

1. Большинство властных полномочий, связанных с оказанием воздействия на процесс возведения объектов жилищного строительства закреплено за органами местного самоуправления. На данном уровне принимаются решения о формировании земельных участков под строительство, утверждении их границ на местности, предоставлении земельных участков для строительства и продлении срока их аренды, выдаче архитектурно-планировочного задания, а также разрешения на строительство и продление его действия, предоставлении разрешения на изменение параметров разрешенного строительства, принятие решения о вводе объекта в эксплуатацию, признании жилых помещений, находящихся в муниципальной и частной формах собственности, непригодными для проживания и др. Местная власть не обладает достаточным количеством материальных и финансовых ресурсов<sup>6</sup>, позволяющих осуществлять крупномасштабные проекты, направленные на увеличение ввода в действие жилья (подготовка земельных участков для строительства в рамках элемента планировочной структуры – микрорайона, квартала; внедрение альтернативных энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальном хозяйстве). Практическими работниками отмечается недостаток кадровых ресурсов для реализации полномочий в сфере градостроительства и землеустройства<sup>7</sup>. По указанным причинам «создание условий для жилищного строительства» сводится к совершению отдельных разрешительных действий по обращениям застройщиков.

<sup>6</sup> См.: Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 года» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2006. № 7 (103).

<sup>7</sup> См.: Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований – правовая и экономическая основа. Практика взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований : материалы науч.-практ. конф. (г. Екатеринбург, 16–17 февраля 2006 г.) / под ред. В. С. Мокрого. Екатеринбург, 2006. С. 59.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – ФЗ «Об общих принципах...»)<sup>8</sup> относит «создание условий для жилищного строительства» к числу вопросов местного значения поселений и городских округов (соответственно п. 6 ч. 1 ст. 14 и п. 6 ч. 1 ст. 16). Однако значимость данного вопроса выходит за рамки отдельных муниципальных образований. Конституционная обязанность поощрять жилищное строительство возложена на органы публичной власти всех уровней. Президент на заседании Государственного совета, состоявшемся 27 декабря 2005 г.<sup>9</sup>, данную сферу назвал в качестве одной из приоритетных. Впоследствии это нашло отражение в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), закрепившей данное направление деятельности в ранге приоритетного национального проекта<sup>10</sup>.

3. Для принятия решений о развитии застроенных территорий (ст. 46.1–46.3 Градостроительного кодекса РФ) и о предоставлении земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства (ст. 30.2 Земельного кодекса РФ) требуется совершение последовательных действий органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Соответствующие комплексные мероприятия позволяют осуществлять массовую застройку в пределах элемента планировочной структуры (микрорайона, квартала), вследствие чего можно увеличить объем строительства и существенно сократить материальные и временные затраты на формирование земельных участков, прокладку инженерных коммуникаций и подъездных путей, получение необходимых согласований и разрешений.

---

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>9</sup> Рос. газ. 2005. 28 дек.

<sup>10</sup> О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) : распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 5. Ст. 589.

Действующее законодательство предусматривает возможность принятия соответствующих решений лишь по инициативе застройщиков, при условии возложения на них бремени прохождения всех согласительных процедур и осуществления подготовительных действий. Ресурсов отдельных строительных организаций недостаточно для реализации подобных масштабных инвестиционных проектов. В связи с этим на практике соответствующие решения не принимаются, застройка поселений имеет точечный характер. Целесообразно обеспечить возможность совместной деятельности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и частных инвесторов по комплексному освоению отдельных земельных участков, закрепив координирующую функцию за первыми.

4. В нормативных правовых актах предусматриваются обязательные случаи взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, к которым относятся: согласование схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации<sup>11</sup>, совместная подготовка проектов документов территориального планирования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления<sup>12</sup>, разработка и утверждение инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, в случае участия органов местного самоуправления в финансировании инвестиционных проектов (необходимо согласование органов местного самоуправления)<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Статья 16 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

<sup>12</sup> Статья 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации ; Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования, а также о составе, порядке создания и деятельности комиссии по совместной подготовке проектов документов территориального планирования : постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 804 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 2). Ст. 262.

<sup>13</sup> Часть 4 ст. 19 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осущест-

5. Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, характеризующие сферу жилищного строительства, являются сходными: общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в том числе введенная в действие за год (соответственно п. 14 Перечня показателей эффективности, закрепленного Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607<sup>14</sup>, и п. 19 Перечня, закрепленного Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825<sup>15</sup>), время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на строительство (соответственно п. 16 и п. 24 перечней показателей эффективности) и некоторые другие.

Согласно ч. 2 ст. 18.1 Федерального закона «Об общих принципах...», нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено выделение за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. Вместе с тем вопросы создания условий для жилищного строительства не закрепляются в качестве предметов ведения субъектов Российской Федерации (ст. 72, 73 Конституции РФ) либо полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по

---

вляемой в форме капитальных вложений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 9. Ст. 1096.

<sup>14</sup> Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

<sup>15</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27. Ст. 3256.

предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ<sup>16</sup>), не содержащимся в перечне вопросов местного значения муниципальных районов. Указанные обстоятельства ставят под сомнение законность выделения финансовых средств из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных районов на цели, связанные с созданием условий для строительной деятельности.

Современное развитие федеративных государств и государств с территориальным устройством, основанным на принципе децентрализации, предполагает расширение сотрудничества публично-территориальных образований различного уровня. Чем последовательней и целенаправленней разработана и реализована в государстве модель взаимодействия его структур, тем эффективнее оно осуществляет свои задачи<sup>17</sup>. Действующее законодательство России закрепляет положения, в соответствии с которыми органы местного самоуправления отделены от системы органов государственной власти, вопросы местного значения выделены из общего массива публичных дел (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, ч. 1 ст. 2 ФЗ «Об общих принципах...»).

Исходя из этого, целесообразно дополнить действующее конституционно-правовое регулирование таким образом, чтобы, во-первых, обеспечивалась возможность для согласованной деятельности несоподчиненных органов публичной власти различных уровней при выполнении ими общих функций в соответствии с Конституцией РФ; во-вторых, новые нормы не вступали в противоречие с действующими конституционными положениями, закрепляющими организационную обо-

<sup>16</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>17</sup> См.: Гусенбеков И. И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 38.

собленность органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Одним из вариантов решения данной задачи является введение новой конституционно-правовой категории – *предметы сотрудничества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований*, под которыми понимаются сферы жизнедеятельности, регулирование которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления совместно и в рамках которых они *обязаны в установленных законом случаях объединять ресурсы и осуществлять согласованные действия для реализации общих для них функций, закрепленных в Конституции РФ, и для решения совместных задач*. Закрепление предметов сотрудничества не преследует целей перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Взаимодействие органов публичной власти позволяет объединить управленческие возможности публично-территориальных образований различных уровней для более эффективного управленческого воздействия на какие-либо сферы жизнедеятельности. Этим обусловлена потребность в нормативном закреплении минимальных результатов (выраженных в количественно-качественных показателях), которые должны быть достигнуты применительно к сферам жизнедеятельности, отнесенным к числу предметов сотрудничества<sup>18</sup>. Для этих целей предлагается введение нового правового института совместных задач субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Под ними понимаются *закрепленные в законе и (или) иных правовых актах минимальные*

<sup>18</sup> Так, в Приказе Минфина РФ от 27 августа 2004 г. № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений» указывается, что «органы местного самоуправления несут ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг и **результаты предоставления бюджетных услуг**» (см.: Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2004. № 18–19).

*требования к текущему и/или будущему состоянию сферы жизнедеятельности, отнесенной к предметам сотрудничества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, публичным услугам, предоставляемым совместно органами государственной власти и органами местного самоуправления, созданными ими юридическими лицами, либо требования к конкретному объекту (объектам), выполнение которых осуществляется посредством совершения юридически значимых действий органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.*

Введение названных правовых институтов не противоречит принципу отделения системы органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, что подтверждается следующим:

1) закреплением в тексте Конституции РФ общих функций для органов публичной власти всех уровней в сферах образования (ч. 2 ст. 43), охраны здоровья (ч. 1 ст. 41), жилищного строительства (ч. 2 ст. 40);

2) правовыми позициями Конституционного Суда РФ, подтверждающими возможность «взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти ... для решения общих задач»<sup>19</sup> и существования «вопросов, имеющих и государственное, и местное значение ...», а потому решаемых «совместно государственными органами и органами местного самоуправления»<sup>20</sup>;

<sup>19</sup> 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»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

<sup>20</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Волгограда на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 3 статьи 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2003 г. № 132-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 5.

3) ответственностью государства за исполнение возложенных на местную власть задач и функций по обеспечению населения жильем, что подтверждается решениями Европейского суда по правам человека<sup>21</sup>;

4) частичным пересечением сфер исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, о чем свидетельствует проведенное с использованием логического и формально-юридического методов сопоставление положений ч. 3 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и ст. 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Функциональный анализ нормативных правовых актов, закрепляющих компетенцию, функции, полномочия органов публичной власти в сфере жилищного строительства, показал, что они реализуются главным образом на стадии распределения жилья (предоставление жилья отдельным категориям населения бесплатно либо финансовая помощь в его приобретении, развитие системы ипотечного кредитования). В связи с этим предлагается при определении круга вопросов, решаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, совместно включать в их число как вопросы создания условий для осуществления права на жилище, решаемые на стадии распределения построенного жилья, так и те, которые направлены на создание условий для увеличения объемов строительства жилья, снижение его стоимости на стадии возведения объектов жилищного строительства. Конкретные направления сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления целесообразно закрепить на уровне федерального закона (один из возможных вариантов названия – «О поощ-

---

<sup>21</sup> Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Бурдов против России» от 7 мая 2002 г. // Рос. газ. 2002. 4 июля.

рении органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства»). В современный период совместная деятельность органов актуальна при решении следующих вопросов.

1. Территориальное развитие, подготовка земельных участков для строительной деятельности. Указанное направление включает в себя следующие составляющие: градостроительную – включение местности (микрорайона, квартала) и земельного участка в общую систему градостроительного развития, определяемую генеральным планом поселения и схемой территориального планирования субъекта Российской Федерации. Определение условий строительной деятельности на земельном участке, предельных параметров разрешенного строительства, типа застройки и применяемой строительной технологии; землеустроительную – определение границ земельного участка, границ охранных зон пересекающих его инженерных коммуникаций, установление их на местности, документальное подтверждение отграничения земельного участка от граничащих с ним земельных участков и территорий общего пользования; инженерную – обеспечение будущего жилищного строительства инженерными коммуникациями; инфраструктурную – обеспечение будущей жилой зоны подъездными путями, социальной инфраструктурой, предприятиями бытового обслуживания, зелеными и рекреационными зонами, иными объектами, необходимыми для жизнедеятельности населения на конкретной территории; юридическую – обеспечение свободы земельного участка от прав третьих лиц, устранение возможных правопритязаний на использование земельного участка, в том числе путем выкупа у правообладателей расположенных на них объектов.

В странах Западной Европы функции по подготовке территорий и земельных участков реализуются муниципальными образованиями координирующей роли органов государственной власти<sup>22</sup>. В Российской Федерации ввиду слабости материально-финансовой базы муниципалитетов бремя выбора и

<sup>22</sup> См., например: *Шукин А.* Азарт вместо строительного бума // Эксперт. 2007. 10 дек.

подготовки земельных участков для строительства возлагается на застройщиков, что способствует увеличению издержек последних, ставит в зависимость эффективность их деятельности от принятия органами государственной власти.

Совместная деятельность органов власти различных уровней, направленная на подготовку территорий для строительной деятельности, позволит перейти от точечной застройки к массовой, сократить для застройщиков срок получения необходимых согласований, снизить их издержки, связанные с проведением подъездных путей и инженерных коммуникаций.

2. Выполнение социальных обязательств государства перед населением. Данное направление заявлено в качестве одного из приоритетных в рамках национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы, являющаяся основным инструментом реализации данного национального проекта, содержит подпрограмму «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством»<sup>23</sup>, в реализации которой предусматривается участие органов местного самоуправления.

3. Оказание содействия органам местного самоуправления в реализации некоторых полномочий, требующих существенного ресурсного, информационного, кадрового и финансового потенциала. Пункт 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах...» закрепляет за поселениями обязанности по утверждению генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений. Большинство сел и городов не имеют в штате квалифицированных специалистов, а также достаточных финансовых ресурсов для решения указанной задачи. Этим обуславливается потребность в ока-

---

<sup>23</sup> О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы : постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 39. Ст. 3770.

зании органами государственной власти содействия муниципалитетам в реализации указанных функций либо создании совместных структур (в форме учреждений), финансируемых из региональных и муниципальных бюджетов.

4. Подготовка документов, необходимых для получения целевых средств из федерального бюджета, инвестиций федерального уровня. Органы местного самоуправления принимают участие в составлении органами государственной власти субъектов РФ документации, необходимой для получения из федерального бюджета субсидий на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки<sup>24</sup> и на предоставление целевых средств из фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в целях осуществления капитального ремонта жилых домов<sup>25</sup>.

5. Реализация пилотных проектов, имеющих целью внедрение новых технологий в строительство и организацию систем жизнеобеспечения. В современных работах, посвященных направлениям решения жилищной проблемы в России, градостроительству, развитию жилищно-коммунального комплекса обосновывается необходимость внедрения новых подходов к развитию застроенных территорий<sup>26</sup>, строительных технологий и моделей организации систем жизнеобеспечения, предполагающих использование альтернативных, более дешевых и экологически чистых строительных материалов, снижение

<sup>24</sup> Об утверждении правил распределения и предоставления в 2007 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки : постановление Правительства РФ от 19 апреля 2007 г. № 242 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 17. Ст. 2053.

<sup>25</sup> Статьи 14, 15 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3799.

<sup>26</sup> См.: Булгаков С. Н. Эффективные направления решения жилищной проблемы в стране // Строительные материалы, оборудование, технологии XXI века. 2008. № 5. С. 58–60.

потерь тепла, автономное водоснабжение и др.<sup>27</sup> Подобные нововведения не могут обеспечить сиюминутный коммерческий эффект, их внедрение может быть связано с определенным предпринимательским риском. Кроме того, далеко не всегда конкретный застройщик способен в одиночку своими силами реализовать сложные проекты по комплексной застройке территории (в масштабах квартала, микрорайона) и обеспечению построенных зданий коммунальными сетями<sup>28</sup>. Указанные факторы делают целесообразным апробирование подобных новых технологий при участии публичной власти.

Разработанные рекомендации обеспечат правовую основу, что положительно скажется на эффективности реализации общих для органов публичной власти всех уровней функций в сфере жилищного строительства.

---

<sup>27</sup> См., например: *Кривов А. С., Крупнов Ю. В.* Дом в России. Национальная идея. М., 2004. С. 33–41; 108–126; 144–181.

<sup>28</sup> См.: *Ступин И.* Сообразите на троих // Эксперт. 2006. 20 нояб.

## О. Г. Ю т о в е ц

### СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАТУСОВ ПАРЛАМЕНТАРИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И ДЕПУТАТА НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА

Под статусом депутата понимается фактическое положение депутата, определяемое правовыми и иными социальными нормами, обеспечиваемое соответствующими гарантиями. В структуре статуса депутата выделяют несколько элементов: политико-правовую природу мандата; основания возникновения и сроки действия депутатского мандата; полномочия депутата; гарантии осуществления депутатских полномочий; отчетность, ответственность и поощрение депу-

татов и др.<sup>1</sup> Статус парламентария Европейского парламента и статус депутата национального парламента имеют много общих черт. Остановимся на некоторых из них.

Несмотря на то, что Европейский парламент относится к сфере международного права, в частности европейского, наблюдается заимствование многих положений из внутригосударственного конституционного права. Это является отражением происходящих в мире процессов глобализации и интеграции, которые развиваются в различных регионах и охватывают различные сферы отношений государств. Большая роль в этих процессах принадлежит международным организациям и учреждениям, содействующим сотрудничеству государств в сфере осуществления ими суверенных прав. Одним из таких учреждений является Европейский парламент – представительный институт Европейского союза. В настоящее время в Европейский союз входят 27 государств.

Европейский парламент представляет народы Союза вне зависимости от этнической принадлежности, национального гражданства и места проживания. Это определяет характер связи между избирателями и парламентариями. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 6 «Акта об избрании представителей в Европейский парламент всеобщим прямым голосованием» 1976 г. с изменениями от 2002 г.<sup>2</sup> члены Европейского парламента голосуют индивидуально и лично, они не могут быть связаны инструкциями или получать императивный мандат.

В конституциях государств также утвердился принцип свободного мандата. С различной степенью конкретизации характер мандата определен конституциями следующим образом. Часть 2 ст. 20 Конституции Венгрии говорит: «Депутаты Государственного собрания осуществляют свою деятельность в интересах общества». Часть 2 ст. 67 Конституции Испании гласит: «Депутаты Генеральных кортесов не связаны импе-

<sup>1</sup> См.: *Нудненко Л. А.* Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 46, 50.

<sup>2</sup> См.: Конституция Европейского союза : договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с коммент.). М., 2005. С. 600–606.

ративным мандатом. В ст. 67 Конституции Итальянской Республики записано: «Каждый член парламента представляет нацию и выполняет свои функции без обязывающего мандата». В ст. 27 Конституции Французской Республики зафиксировано: «Всякий императивный мандат является недействительным». Статья 38 Основного закона ФРГ гласит: «Депутаты германского бундестага выбираются всеобщим, прямым, свободным, равным и тайным голосованием. Они являются представителями всего народа, не связаны наказами или поручениями и подчиняются лишь своей совести»<sup>3</sup>.

Кроме того, несмотря на существующую систему квот, депутаты Европейского парламента не являются представителями отдельных государств-членов. Другими словами, где бы ни был избран депутат, он считается представителем народов Европейского союза, вместе взятых, т.е. всех граждан Европейского союза. Этим статус европейского парламентария отличается от статуса депутата в государствах-членах, где он представляет всю нацию (народ) и может быть избран, если имеет гражданство той страны, в парламент которой баллотируется.

Одним из основных элементов правового статуса члена парламента является несовместимость мандата с исполнением ряда функций и полномочий. Принятый в парламентской практике, этот принцип должен, с одной стороны, обеспечить независимость парламентария в его деятельности от интересов каких-либо органов и коммерческих структур, а с другой – способствовать нормальной работе самих парламентах, которые в большинстве своем являются постоянно действующими органами.

Членство в Европейском парламенте несовместимо со следующими должностями: члена правительства государства-члена; члена Европейской комиссии; Дирекции Европейского центрального банка; сотрудника Счетной палаты, Экономического и социального комитета Европейского союза, Комитета регионов, комитетов или учреждений, созданных на осно-

---

<sup>3</sup> Конституции зарубежных стран : сб. / сост. В. Н. Дубровин. М., 2008. С. 53, 78, 140, 214, 385.

вании Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, и Договора об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии для управления фондами Союза либо для выполнения постоянной или непосредственной задачи по административному руководству, Административного совета, представителя Руководящего комитета или работника Европейского инвестиционного банка; судьи, генерального адвоката или секретаря Суда Европейского союза; Европейского омбудсмана; служащего или сотрудника, работающего в институтах, органах или учреждениях Европейского союза<sup>4</sup>.

Членство в Европейском парламенте также несовместимо с членством в национальном парламенте. Кроме того, каждое государство-член может расширять круг несовместимостей, применяемых на национальном уровне. Так, в Испании в Европейский парламент не могут избираться члены законодательных собраний автономных сообществ; депутаты не могут участвовать в коллегиальных руководящих органах или административных советах публичных учреждений или предприятий, в которых государство, прямо или косвенно, принимает участие<sup>5</sup>.

Во всех государствах также существует несовместимость мандата национального парламента с определенными должностями и занятиями. Некоторые конституции закрепляют принцип несовместимости в форме общего правила и перечня конкретных должностей и видов деятельности, несовместимостей с мандатом. Например, согласно ч. 5 ст. 20 (1) Конституции Венгрии депутат Государственного собрания не может являться президентом республики, членом Конституционного Суда, уполномоченным по правам гражданина, председателем, заместителем председателя и аудитором Государственной счетной палаты, судьей, прокурором, бургомистром, работником органов государственной администрации, а также кадровым служащим вооруженных сил, органов полиции и безопасности. Статья 70 Конституции Испании гласит, что

<sup>4</sup> См.: Конституция Европейского союза... С. 603.

<sup>5</sup> См.: Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 42–45.

депутат Конгресса не может быть членом Конституционного Суда; высшим должностным лицом государственной администрации, защитником народа; магистром, судьей и прокурором, состоящими в должности; профессиональным военным и действующим служащим вооруженных сил, корпусов безопасности и полиции; членом избирательных комиссий<sup>6</sup>.

Мандат члена Европейского парламента утрачивает силу в случае его отставки, смерти или лишения мандата. Члены Европейского парламента, которые в течение пятилетнего срока занимают должность, не совместимую с членством, утрачивают мандат и замещаются в соответствии с национальным законодательством государства-члена. Национальным законодательством также может быть предусмотрен порядок прекращения мандата члена Европейского парламента.

Особый статус членов парламента предусматривает наличие определенных депутатских привилегий или иммунитетов. Целью иммунитета является необходимость обеспечить подлинную независимость парламентариев, прежде всего при исполнении их непосредственных обязанностей. Члены Европейского парламента пользуются привилегиями и иммунитетами, которые распространяются на них согласно Протоколу о привилегиях и иммунитетах Европейского союза<sup>7</sup>. В ст. 9 Протокола говорится о неприкосновенности депутата. Так, во время сессий Европейского парламента его члены на своей национальной территории пользуются иммунитетами, которые признаны за членами парламента их государства; на территории всех остальных государств-членов они не могут быть задержаны или подвергнуты преследованию в судебном порядке.

Иммунитет также распространяется на членов Европейского парламента, когда они направляются в место проведения заседания последнего или возвращаются обратно.

---

<sup>6</sup> См.: Конституции зарубежных стран : сб. / сост. В. Н. Дубровин. С. 215, 385.

<sup>7</sup> См.: Конституция Европейского союза... С. 377–378.

Ссылки на иммунитет не допускаются, когда лицо застигнуто на месте преступления, а наличие иммунитета не может препятствовать реализации права Европейского парламента снимать иммунитет с любого из своих членов.

Депутаты также пользуются и индемнитетом. Так, ст. 8 Протокола гласит: члены Европейского парламента не могут обыскиваться, задерживаться или подвергаться преследованию в связи с высказанными ими мнениями или голосованием в ходе осуществления своих функций.

Государства-члены также устанавливают парламентские иммунитеты (неприкосновенность и индемнитет) для депутатов национальных парламентов. Но иммунитеты в государствах предоставляются в разном объеме. Так, во Франции неприкосновенность распространяется на депутатов только на период сессии, тогда как в Италии – на весь срок легислатуры парламента.

Члены Европейского парламента пользуются и другими льготами. Так, ст. 7 Протокола гласит, что в таможенной сфере и в сфере валютного контроля членам Европейского парламента предоставляются:

их собственным правительством – такие же льготы, какие признаны за высокопоставленными служащими, которые направляются за рубеж во временную служебную командировку;

правительствами остальных государств-членов – такие же льготы, какие признаны за представителями иностранных правительств, которые находятся во временной служебной командировке.

Национальным законодательством могут быть предусмотрены различные льготы и привилегии для своих депутатов. Например, французские парламентарии не обязаны нести военную службу в мирное время.

Итак, вопросы регулирования статуса депутатов относятся к конституционному праву. Находящееся на стадии становления «конституционное право Европейского союза» смогло воспринять достижения разных правовых систем наиболее

## *Часть II*

---

развитых стран Европы, а также приспособить их к интеграционным процессам, ставшим неотъемлемой составной частью происходящей в мире глобализации. В то же время национальное право претерпевает изменения под влиянием этих процессов, и, как результат, в государствах появились нормативные акты, затрагивающие в той или иной степени статус члена Европейского парламента.

## Сведения об авторах

*Агарков Дмитрий Владимирович* – соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Аль-Мухамед Гани Зкаер Атия* – аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Бекетова Ксения Александровна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Борновицкая Анна Игоревна* – аспирантка кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Быковская Дарья Викторовна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Воронцов Дмитрий Федорович* – директор Бизнес-центра Воронежского государственного университета, соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Гайдаева Виктория Александровна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Голицусова Марина Александровна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Гончарова Наталья Михайловна* – соискательница кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, адвокат

*Григорьева (Таглина) Валерия Анатольевна* – соискательница кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Дубессан Рафед* – аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Захаров Денис Олегович* – аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Карташова Инна Игоревна* – аспирантка кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Калинин Александр Викторович* – студент юридического факультета ВГУ

*Каширская Ирина Викторовна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Кириллов Иван Михайлович* – студент юридического факультета ВГУ

*Колобова Татьяна Владимировна* – аспирантка кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Коняев Станислав Александрович* – соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, заместитель начальника дорожной инспекции и организации движения УГИБДД по Воронежской области

*Левина Юлия Николаевна* – соискательница кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Нашатырева Инна Сергеевна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Подкопаева Елена Евгеньевна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Резцова Зоя Александровна* – аспирантка кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Сабаева Светлана Викторовна* – соискательница кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Сергина Валентина Васильевна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета ВГУ

*Середа Михаил Юрьевич* – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ, адвокат Воронежской областной коллегии адвокатов

*Скиба Галина Алексеевна* – соискательница кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Соломатина Наталья Николаевна* – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Стародубцева Инна Алексеевна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Федюнин Сергей Сергеевич* – преподаватель Воронежского государственного технического университета

*Ханина Татьяна Константиновна* – студентка юридического факультета ВГУ

*Хохлова Альбина Сергеевна* – аспирантка кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Шелудякова Татьяна Васильевна* – преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

*Ютовец Оксана Геннадьевна* – аспирантка кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ВГУ

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	3
<b>Часть I. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ....</b>	<b>6</b>
<b>Р а з д е л 1. Вопросы основ конституционного строя в решениях органов конституционного правосудия .....</b>	<b>6</b>
<i>Серёгина В. В.</i> Конституционный Суд Российской Федерации в механизме Российского государства .....	6
<i>Федюнин С. С.</i> Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник института конституционно-правовой ответственности .....	15
<i>Резцова З. А.</i> Некоторые проблемы опубликования решений Конституционного Суда Российской Федерации ....	20
<i>Воронцов Д. Ф.</i> Понятие, признаки и виды государственной политики (конституционно-правовой аспект) .....	25
<i>Григорьева (Таглина) В.</i> О государстве как субъекте свободы экономической деятельности .....	41
<i>Левина Ю. Н.</i> Система источников правового регулирования института правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	52
<b>Р а з д е л 2. Развитие имущественных отношений, экономики и финансов в решениях Конституционного Суда Российской Федерации .....</b>	<b>63</b>
<i>Скиба Г. А.</i> Устранение законодательных пробелов при разрешении дел о перераспределении имущества между уровнями публичной власти с участием Конституционного Суда Российской Федерации.....	63
<i>Гайдаева Е. А.</i> Право собственности на бюджетные средства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....	71
<i>Соломатина Н. Н.</i> Права взыскателя в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....	81

<i>Карташова И. И.</i> Институт несостоятельности (банкротства): правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.....	87
<i>Хохлова А. С.</i> Правовые позиции Конституционного Суда в области страхования .....	100

**Р а з д е л 3. Правовой статус личности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....** 106

<i>Нашатырева И. С.</i> Проблемы приобретения гражданства бывшими соотечественниками и пути их решения.....	106
<i>Коняев С. А.</i> Роль Конституционного Суда Российской Федерации в моратории на применение смертной казни ...	114
<i>Гончарова Н. М.</i> Содержание конституционного права на квалифицированную юридическую помощь.....	127
<i>Подкопаева Е. Е.</i> Конституционные ограничения права собственности .....	141
<i>Шелудякова Т. В.</i> Защита социальных прав человека Конституционным Судом Российской Федерации .....	149
<i>Борновицкая А. И.</i> Нарушение прав детей беженцев, мигрантов и внутриперемещенных лиц.....	162
<i>Ханина Т. К.</i> Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации .....	168
<i>Колобова Т. В.</i> Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации .....	173

**Р а з д е л 4. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам государственного устройства .....** 182

<i>Стародубцева И. А.</i> Разрешение коллизий в сфере федеративного устройства Конституционным Судом Российской Федерации .....	182
<i>Агарков Д. В.</i> Местное самоуправление – конституционная ценность в решениях Конституционного Суда Российской Федерации .....	196
<i>Сабаева С. В.</i> Статус отдельных административно-территориальных единиц в решениях Конституционного Суда Российской Федерации .....	209

<b>Р а з д е л 5. Вопросы деятельности депутатов в решениях Конституционного Суда Российской Федерации</b> .....	221
<i>Захаров Д. О.</i> Конституционно-правовое регулирование процедуры передачи права голоса депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации .....	221
<i>Ютовец О. Г.</i> Обязанности в системе статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации .....	232
<i>Бекетова К. А.</i> Трудовые отношения депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	239
<b>Часть II. ТЕЗИСЫ ЛУЧШИХ ДОКЛАДОВ НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОГО СЕМИНАРА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ», ОТРАЖАЮЩИЕ СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА</b> .....	247
<i>Аль-Мухамед Г. З. А., Дубессан Р.</i> Основы конституционного строя Ирака .....	247
<i>Быковская Д. В.</i> Конституционный процесс приобретения гражданства в России и США: сравнительно-правовой анализ .....	254
<i>Воронцов Д. Ф.</i> Реализация конституционных принципов государственной политики как элемент механизма борьбы с коррупцией .....	258
<i>Голиусова М. А.</i> Конституционные основы миграционного процесса в Российской Федерации .....	270
<i>Калинин А. В.</i> К вопросу о пути совершенствования законодательства в сфере реализации конституционной обязанности граждан по защите Отечества .....	276
<i>Каширская И. В.</i> Некоторые аспекты реализации права каждого на медицинскую помощь .....	282
<i>Кириллов И. М.</i> Сравнительно-правовой анализ юридической конструкции социального государства в международно-правовых актах и Конституции Российской Федерации .....	286

<i>Левина Ю. Н.</i> Анализ нормативно-правовых актов муниципального образования (городского округа город Воронеж) в сфере антикоррупционной деятельности .....	293
<i>Середа М. Ю.</i> Поощрение жилищного строительства как предмет сотрудничества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.....	303
<i>Ютовец О. Г.</i> Сравнительно-правовой анализ статусов парламентария Европейского парламента и депутата национального парламента .....	316
Сведения об авторах.....	323

Научное издание

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ**

*Выпуск 5*

**Актуальные проблемы науки конституционного права  
в решениях Конституционного Суда Российской Федерации**

*Под редакцией Т. Д. Зражевской*

Редакторы *С. Н. Володина, Н. Н. Масленникова,  
В. А. Муконина, Е. В. Жеребцова*

Художественный редактор *Е. В. Жеребцова*

Компьютерная верстка *Л. О. Мещеряковой*

Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва*

Подписано в печать 15.08.2011. Формат 60×84/16  
Уч.-изд. л. 20,4. Усл. п. л. 19,3. Тираж 300 экз. Заказ 1070

Издательство Воронежского государственного университета  
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Отпечатано в типографии Издательско-полиграфического центра  
Воронежского государственного университета  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

