ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№1’ 2010

ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

N° 1 (4) (январь — февраль) 2010

Специальный выпуск. Материалы научно-практической конференции
«Конституционное развитие России: практика и проблемы»

СОДЕРЖАНИЕ

Тирских М.Г. Оформление политического режима в Конституции Российской Федерации 3

Черняк Л.Ю. Некоторые проблемы государственного суверенитета в Конституции Российской Федерации 1993 года 6

Петров А.А. Поправки к Конституции Российской Федерации: первый опыт и первые проблемы 9

Бондарева Э.С. Социальные стандарты как механизм реализации социально-экономических прав граждан 11

Гаврилова Л.В. Механизм реализации конституционного права иностранных граждан на трудовую деятельность в Российской Федерации 16

Гетьман Л.С. Документирование действий субъектов избирательных правоотношений как деятельность, обеспечивающая реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными 19

Магданов А.Л. Злоупотребление свободой массовой информации: юридическая природа и сущность 23

Шин А.Г. Запрет на использование участниками выборов преимуществ должностного или служебного положения: международный опыт и российское законодательство 27

Хертуев Р.Ю. Разграничение конституционных правонарушений и иных нарушений закона в деятельности политических партий 30

Суркова И.С. Институт федерального вмешательства в механизме обеспечения государственной целостности Российской Федерации 35

Давыдова М.А. Соблюдение федеральным законодателем конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления 38

Арбатская Ю.В. О соотношении принципа самостоятельности местного самоуправления и института временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления 43

Хвалёв С.А. Экспертиза конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как средство повышения их правового качества 47

Шишпарёнок О.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов как способ обеспечения конституционного принципа законности 51

Праскова С.В. О порядке присвоения наименований и переименования субъектов Российской Федерации 57

Васильева Н.В. Налоговые льготы как инструмент региональной налоговой политики: проблемы их установления 62

Иванова Е.Л. Полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по рассмотрению споров о компетенции: некоторые особенности и проблемы реализации 65

Старовойтова Е.И. Правовые презумпции в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 68

Сведения об авторах 72

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Р Е Д А К Ц И О Н Н Ы Й С О В Е Т

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор — председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук — ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Т.В. Кулик
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.ru

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя.
Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 2010

Подписано в печать 24.02.2010. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 9. Тираж 100 экз.
Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ,
ПОСВЯЩЕННАЯ ДНЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского
г. Иркутск, 11 декабря 2009 года

М.Г. Тирских, кандидат юридических наук

Оформление политического режима в Конституции Российской Федерации

Политический режим как совокупность средств, способов, приемов и форм осуществления политической власти является одной из основных характеристик государства. Относимый большинством авторов к числу элементов формы государства политический режим во многом определяет базовые характеристики государственной власти.

Устоявшейся традицией в рамках конституционно-правового регулирования вопросов организации государственной власти является фиксация указания на политический режим государства и отдельные его элементы (признаки) в конституции соответствующего государства.

Фиксация политического режима в конституциях государств отличается двойственностью. С одной стороны, прямое указание на тип политического режима в конституции не является обязательным. В ней определяется основа конституционного (государственного) строя, поэтому в конституции любого государства содержатся указания на отдельные признаки его политического режима. По сути, основы конституционного строя достаточно подробно описывают тип политического режима государства. При этом наблюдается достаточно интересное явление, связанное с различием между сравнительно устойчивой типологией политического режима государства и крайне динамичным содержанием режима. Конституция не может постоянно изменяться, предельно точно описывая политический режим государства. Это предопределено ее функциями как конституирующего акта, придающего правовую устойчивость всей конструкции государства и отличающегося особым механизмом правовой охраны. Сложность внесения поправок в конституцию государства, с одной стороны, не позволяет произвольно «манипулировать» государством, постоянно изменяя его характеристики, но с другой — не может точно и, главное, правильно описать тот политический режим, который существует в настоящее время.

Можно согласиться с мнением М.В. Ильина о неординарном понимании природы конституций и политических режимов. По его утверждению, понятийная близость терминов «конституция» и «режим» не совсем верна, поскольку конституция предполагает фиксацию неизменных характеристик современной политической организации, а режим — фиксацию переменных характеристик политической организации общества [1].

Отметим, что конституция и не должна полностью фиксировать политический режим государства. Это представляется не только нежелательным, но и невозможным. Конституция, являясь в первую очередь нормативным правовым актом, может и должна определять лишь базовые правовые основания режима, те неизменные конструкции, на которых будет строиться практика государственности. Политический режим, в свою очередь, может быть окончательно зафиксирован лишь после осуществления органами государственной власти, отдельными должностными лицами, субъектами, действующими по поручению (разрешению) государства, определенных действий, связанных с реализацией политической власти. На самом деле, противоправная деятель-

ность, осуществляемая органами государственной власти, за которую не следует наступления юридической ответственности, в случае массового характера такой деятельности ведет к существенной деформации политического режима. Очевидно, что трактовка политического режима как совокупности методов, средств, способов и приемов осуществления политической власти не может быть отражена в конституции государства.

Следует отметить, что наличие в Конституции Российской Федерации указания на то, что Россия является демократическим государством, не означает однозначно фиксации конкретного типа политического режима. Причиной этого является как неоднозначность термина «демократия», под которой может пониматься как политический режим, так и совокупность институтов непосредственного участия населения в осуществлении власти (присутствующих в том числе и в некоторых авторитарных режимах).

Можно согласиться с мнением Ю.А. Кудрявцева о том, что «понятие демократии значительно шире понятия демократического политического режима. Трактовка демократии как разновидности политического режима является одной из числа существующих на сегодняшний день трактовок (как формы государства, формы правления, формы плюралистической организации гражданского общества и выражающих его интересы политических партий, профсоюзов и иных общественных организаций и др.)» [2]. Такое многообразие представлений о демократии в принципе вполне оправдано и свидетельствует о широте данного явления и его научном значении.

Кроме того, необходимо помнить, что зачастую и автократические режимы (в том числе тоталитарные) указывают на якобы демократический политический режим, именуя себя «народными демократиями». В таком случае указание на демократический характер государства не должно и не может являться основанием для констатации факта фиксации именно демократического политического режима.

В данном случае верной представляется другая позиция, в соответствии с которой характер политического режима раскрывается на основании фиксации отдельных его характерных черт.

Согласно мнению С.А. Киреевой «среди основных факторов, объективно обусловливающих предпосылки реализации правовой реформы, можно выделить следующие: а) заложенные в Конституции РФ основы демократической правовой государственности с присущими последней учреждениями и институтами публичной власти (закрепление принципа разделения властей, организация местного самоуправления, образование Конституционного Суда, проведение судебной реформы); б) переход к рыночной экономике; в) легализацию многопартийной политической системы; г) возрастающую потребность в нормативно-правовой базе, соответствующей современному развитию России» [3]. Действительно, закрепление в конституции совокупности демократических прав, принципа политического плюрализма и идеологического многообразия является ярко выраженными признаками демократического политического режима. Между тем соотнесение данных признаков с демократическим политическим режимом требует глубокого анализа.

В качестве основополагающих признаков политического режима, закрепленных в Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, выступают:

1) фиксация совокупности прав человека и гражданина в совокупности с определением их в качестве высшей ценности, а также примата интересов личности по отношению к интересам государства;

2) установление системы разделения властей, которая, несмотря на наличие деформаций, обеспечивает определенный баланс между полномочиями отдельных ветвей власти.

3) определение политического плюрализма и многопартийности в качестве оснований политической системы Российской Федерации;

4) установление механизмов прямой демократии, обеспечивающих участие населения в решении вопросов государственной власти;

5) выборность высших органов государственной власти;

6) наличие независимого правосудия.

Данная, безусловно, неполная совокупность признаков, является основанием для формирования в России демократического политического режима, хотя при этом и не является его гарантией.

Следует отметить существование ряда проблем, связанных с закреплением отдельных признаков политического режима в Конституции Российской Федерации.

Первой является формальный характер ряда положений Конституции. Несмотря на

презумпцию прямого действия норм Конституции Российской Федерации, мы не можем говорить о безусловной реализуемости всех без исключения институтов, закрепленных в ней. Так, вряд ли можно говорить о том, что без регулирования отдельных положений в иных нормативных правовых актах могут быть реализованы такие институты как выборы, референдум и т. д. В таком случае принципиальное значение будет иметь не фиксация того или иного института либо принципа, свойственного политическому режиму, в конституции, а его юридическое закрепление и практическая реализация. Правовая фиксация политического режима, по сути, зависит от конкретного закрепления отдельных институтов в нормативных правовых актах, зачастую подверженных значительным преобразованиям в силу изменения политической, экономической или социальной ситуации.

Очевидно, что ряд институтов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и носящих явно выраженный демократический характер, имеют определенные правовые изъяны с точки зрения конкретизации процедур и механизмов их реализации.

Например, вызывает сомнение обоснованность распределения полномочий между органами законодательной и исполнительной власти, существующая в настоящее время.

Возникают некоторые проблемы, связанные с реализацией права граждан на референдум, особенно в период проведения выборов.

Существует косвенный порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и т. д.

Между тем данные проблемы носят частный характер, хотя и сказываются на характеристике политического режима Российской Федерации.

Еще одной значимой проблемой, возникающей в связи с закреплением отдельных признаков политического режима в Конституции Российской Федерации, является проблема достаточности и необходимости закрепленных принципов. В теории государства и права отсутствует строго формализованный набор признаков, при наличии которых политический режим мог бы считаться принадлежащим к определенному типу. Например, при определении демократического характера политического режима авторы расходятся в необходимости тех или иных признаков. Так, нет однозначного представления о необходимости рыночной экономики как одного из признаков демократического политического режима. Отсутствует единая трактовка необходимости строгого баланса между полномочиями органов законодательной и исполнительной власти.

Тем более значимой проблемой является достаточность и необходимость фиксации в конституциях государств отдельных признаков политического режима. Невозможно, очевидно, представить себе полный перечень таких признаков, а следовательно, отсутствует и необходимость в их фиксации. В данном случае на первый план выходит потребность в конституционном закреплении лишь основных параметров государственного строя, а не признаков политического режима. Вторичность задачи правового закрепления политического режима приводит к очевидному выводу об отсутствии потребности в фиксации четкого перечня конкретных признаков политического режима в конституции государства. Данная проблема является не столько теоретической, сколько практической и связана с пониманием необходимости в конституционном регулировании лишь основополагающих отношений в рамках организации государственной власти.

Конституция не предопределяет политический режим, хотя в какой-то мере может служить показателем характера режима, определяет те фиксированные, универсальные начала, без наличия которых нельзя говорить об отнесении политического режима конкретного государства к определенному типу.

---

1. *Ильин М.В.* Понятийная омонимия: конституции и режимы. Поколения конституций // Полис. 2007. № 5. С. 142.

2. *Кудрявцев Ю.А.* Демократия как разновидность политического режима: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 12.

3. *Киреева С.А.* Конституционно-правовые аспекты демократизации политического режима в России // Правоведение. 1998. № 1.

Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

Некоторые проблемы государственного суверенитета в Конституции Российской Федерации 1993 года

В Конституции Российской Федерации 1993 г. существует как минимум три спорных положения, так или иначе касающихся суверенитета.

Так, в соответствии со ст. 3 Конституции носителем суверенитета признается многонациональный народ, т. е. весь народ Российской Федерации [1].

Отвечая на вопрос, кто является носителем суверенитета, прежде всего, необходимо определиться с категориальным аппаратом. Как правило, в современной юридической науке под суверенитетом понимают верховенство государства внутри страны и его независимость на международной арене, т. е. его рассматривают как неотъемлемое свойство государства. При этом, наряду с термином «суверенитет государства», в юридической литературе употребляются такие термины, как «народный суверенитет» и «национальный суверенитет»*, под которыми, соответственно, понимают: верховенство и самостоятельность народа в решении коренных вопросов своей жизни и полновластие нации, ее возможность и способность определять характер своей жизни, осуществлять право на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.

На наш взгляд, как юридическая категория существует только государственный суверенитет. Категории «народный суверенитет» и «национальный суверенитет» служат лишь для указания на источник государственной власти, поскольку если государственный суверенитет — это юридический символ существования государства как самостоятельного социального организма, то суверенитет нации или народа как юридическое понятие должен означать юридический символ существования нации или народа в качестве определенного социального организма, социальной общности. А так как нация или народ представляют собой только относительно обособленные социальные организмы, то для них вполне достаточно признания за ними права на самоопределение. Таким образом, по сути, суверенитет народа или суверенитет нации являются политико-философскими категориями, возникшими в целях опровержения теории суверенитета государства, олицетворявшегося в глазах сторонников идеи народовластия с абсолютной властью монарха и принципом коронного владения (теория народного суверенитета) и в связи с оправданием политических лозунгов о праве наций на самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства (теория национального суверенитета).

Если рассматривать суверенитет государства в узком смысле (как особую политико-территориальную организацию властвования), то термины «народный суверенитет» и «национальный суверенитет» de jure указывают на то, что источником суверенитета является народ (нация). Они служат гарантией права нации (народа) самоопределиться в виде отдельного государства или получить национальную автономию в рамках единого государства. Юридически правомерной в этом смысле представляется исключительно категория «государственный суверенитет».

Если же рассматривать государство в широком смысле (как особым образом организованное человеческое общество), то понятия «народный», «национальный» и «государственный» суверенитеты можно рассматривать как совпадающие, при условии если народ и нации государственно организовались на определен-

* Стоит отметить что термин «суверенитет» вошел в научный оборот в XVI в. Основатель теории суверенитета — Жан Боден определил его как политическое превосходство государственной власти в пределах территории определенной страны, т. е. изначально суверенитет использовался для характеристики государства. Однако в то время в науке еще не выработалось понятие «государство» в современном смысле этого слова (его либо отождествляли с личностью монарха или иными высшими органами государственной власти, либо с народом), поэтому наряду с понятием «государственный суверенитет» приобрели широкое распространение такие термины как «народный» и «национальный», «парламентский», «монархический» и т. п. суверенитеты. Только с появлением в XVIII в. теории государства как личности суверенитет стали рассматривать как неотъемлемое свойство (атрибут) государства быть верховным внутри страны и независимым на международной арене, т. е. как государственный суверенитет.

ной территории. В этом смысле понятия «народ» и «нация» будут тождественны понятию «государство». До момента образования государства нацией или народом говорить о наличии у них суверенитета (как верховенства внутри страны и независимости на международной арене) не приходится (более того, по словам Гегеля, такой народ вообще не принадлежит истории [2]). Поэтому применение терминов «народный суверенитет» и «национальный суверенитет» является не совсем корректным. Например, термин «национальный суверенитет» можно вполне охватить понятием «право нации на культурную или иную автономию», а «народный суверенитет» — «демократия», поскольку этот термин вполне отражает свойство народа быть источником суверенитета*.

Анализ ст. 3 Конституции Российской Федерации показал, что в ней речь идет именно о суверенитете государства.

Определившись с видом суверенитета, необходимо определить, что понимается под термином «суверен» (носитель (субъект) суверенитета).

Предполагается, что это тот, «кому фактически принадлежит власть в государстве, чьим интересам она служит, чьи интересы она выражает» [3]. Поэтому логично будет предположить, что носителем суверенитета выступает государство.

Если понимать под государством сумму соединившихся лиц, а вопрос о носителе суверенитета решать исходя из формы правления (как, например, учение о специальном носителе Гуго Гроция*) либо из учения Ж.-Ж. Руссо о народе как носителе «всеобщей воли», то с некоторой долей условности можно признать справедливым конституционный тезис о народе как носителе суверенитета. Однако при этом необходимо помнить, что народ, образующий государство, неизбежно социально дифференцирован, разделен на различные социальные группы. Соответственно только доминирующие социальные группы оказывают решающее влияние на формирование и выражение воли общества и государства, от имени которых они выступают. Поэтому (здесь можно согласиться с С.В. Черниченко) народ является лишь источником государственного суверенитета, а не его носителем, в силу чего «формула «народ — носитель суверенитета» имеет скорее характер политического лозунга» [6].

Если же использовать дуалистический подход к пониманию государства, т. е. рассматривать его в широкой (социальной) и узкой (политико-юридической) трактовке, как особым образом организованное человеческое общество (государственно организованный народ (нацию**) и как особую политико-территориальную организацию властвования (определенным образом организованную власть, выраженную во вне как система государственных органов) соответственно, то можно предположить следующее: носителем суверенитета государства в широком смысле выступает государственно организованный народ (нация) (государство в широком смысле), а носителем суверенитета государства в узком смысле — государство, выраженное вовне в разветвленной системе органов, осуществляющих государственную власть.

Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым определиться в концептуальных моментах: 1) выработать единый подход к понятию «суверенитет» и его свойствам; 2) определиться с соотношением различных «видов» суверенитетов; 3) по возможности исключить применение термина «суверенитет» по отношению к нации и народу, не образовавшим свое собственное государство; 4) зарезервировать термин «народ» за всем народом Российской Федерации, поскольку в настоящее время данный термин употребляется в Конституции Российской Федерации как «народ Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3) и как «народы Российской Федерации» (в смысле нации) (ч. 3 ст. 5)***,

* В частности, подобной позиции придерживается С.В. Черниченко [4]. Этой позиции придерживался и Бертран де Жувенель (Jouvenel), утверждавший, что суверенитет неотделим от государства. Предполагалось, что «нет на земле таких институтов, которые позволили бы каждому отдельному лицу принять участие в осуществлении власти, поскольку власть есть господство, а каждый не может господствовать» [5]. Поэтому народный суверенитет представлялся ему утопией. Безусловно, соглашаясь, что суверенитет, являясь юридическим понятием, принадлежит лишь государству, хотелось бы возразить автору относительно его второго постулата, а как же институты прямой демократии — выборы, референдум, опрос и т. п.?

* Гуго Гроций разработал учение о конкретном (subjectum proprium) и общем носителе (subjectum commune) верховной власти. Государство выступало как единое целое «общим носителем верховной власти», а коллективный или единоначальный правитель («одно лицо, или же несколько лиц, сообразно законам или нравам того или иного народа») как непосредственный (особенный) носитель государственного суверенитета, «носитель власти в собственном смысле» [7].

** В том случае, если данный термин рассматривается в общегражданском смысле. Если рассматривать понятие «нация» в этническом смысле, то данная конструкция приемлема лишь тогда, когда государство является однонациональным.

*** Неоднозначность употребления данных терминов наблюдается и в Конституции США. В частности, в тексте Конституции используются два термина «nation» — «нация» и «people» — «население».

и на основании этого внести соответствующие изменения в Конституцию.

Вторым дискуссионным положением, закрепленным в Конституции Российской Федерации 1993 г., является употребление в п. 2 ст. 80 и п. 1 ст. 82 через запятую терминов «суверенитет» и «независимость».

Учитывая, что под суверенитетом в юридической науке, как правило, понимают верховенство государства внутри страны и его независимость на международной арене, то употребление через запятую терминов «суверенитет» и «независимость» является некорректным, поскольку термином «суверенитет» вполне охватывается термин «независимость».

При этом стоит отметить, что трактовка государственного суверенитета как верховенства государства внутри страны лежит в основе доктрины «полусуверенитета», в соответствии с которой относительный (несовершенный) суверенитет (как верховенство внутри своей территории) принадлежит субъектам федерации, а федерации принадлежит так называемый полный (совершенный) суверенитет (как верховенство государства внутри страны и его независимость на международной арене). Возможность такой интерпретации данного конституционного положения дает нам право говорить о необходимости исключения термина «независимость» из п. 2 ст. 80 и п. 1 ст. 82 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что согласно ст. 5 Конституции Российской Федерации республики в составе Российской Федерации названы в скобках государствами.

Данное положение также является некорректным, поскольку: 1) суверенитет — это атрибут (неотъемлемое свойство) государства; 2) суверенитет принадлежит только государству (в данном случае Российской Федерации) в целом.

Признание за республиками в составе Российской Федерации статуса государств и одновременное отрицание доктрины регионального суверенитета, по сути, влечет за собой легализацию термина «несуверенное государство» применительно к республикам в составе Российской Федерации. Так, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «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» [8] государственный суверенитет как одна из основ конституционного строя (ст. 4 ч. 1) принадлежит исключительно Российской Федерации в целом. Отсутствие у субъектов Российской Федерации суверенитета подтверждается и положениями ст. 15 (ч. 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

На основании вышеизложенного представляется необходимым зарезервировать употребление термина «государство» только за Российской Федерацией в целом. Соответственно исключить применение данного термина по отношению к республикам в составе Российской Федерацией в п. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации.

---

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.

2. *Гегель Г.В.Ф.* Философия истории // Соч. Т. 8. М.; Л., 1935. С. 100.

3. *Ушаков Н.А.* Суверенитет в современном международном праве. М., 1963. С. 9.

4. *Черниченко С.В.* Теория международного права : в 2 т. Т. 2 : Старые и новые теоретические проблемы. М., 1999.

5. *Кузьмин Э.Л.* Мировое государство: иллюзии или реальность? Критика буржуазных концепций суверенитета. М., 1969.

6. *Черниченко С.В.* Указ. соч. С. 30—31, 34.

7. *Гроций Г.* О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / под общ. ред. С.Б. Крылова. М., 1994. Кн. 1, гл. 3, § 7.

8. Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Поправки к Конституции Российской Федерации: первый опыт и первые проблемы

В 2008 г. впервые за всю историю действия нынешней Конституции Российской Федерации в нее были внесены поправки (см. законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» [1] и № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [2]). Это событие, которое, безусловно, является историческим для отечественного конституционализма, вызывает значительный интерес не только с точки зрения содержания внесенных поправок, но и в том смысле, что оно представляет собой первый опыт принятия особых правовых актов — законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Следует напомнить, что на необходимость оформления конституционных поправок именно в таком виде указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации [3], а позднее — и законодатель в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ) [4].

Не подлежит сомнению значимость строгого соблюдения всех требований, предъявляемых к процедуре принятия конституционных поправок, ибо любое отклонение от этих требований объективно ставит под сомнение легитимность конституционного регулирования (и как следствие — стабильность правопорядка в целом). Поэтому изучение первого опыта изменения Конституции Российской Федерации представляется принципиально важным в практическом плане, тем более что внимательное изучение принятых в 2008 г. законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации выявляет несколько интересных нюансов этой практики (как содержательных, так и юридико-технических).

1. Оба закона о поправках к Конституции Российской Федерации, помимо собственно конституционных поправок, содержат заключительные и переходные положения. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ лишь частично регулирует вопрос о возможности включения подобных предписаний в законы о конституционных поправках, указывая в ст. 13, что закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу. Никаких других норм, касающихся возможного содержания заключительных и переходных положений законов о конституционных поправках, Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ не устанавливает.

Вместе с тем представляется очевидным, что потребность в таких положениях может возникнуть, если это обусловлено содержанием самих конституционных поправок. В частности, ст. 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» не только устанавливает, что данный закон вступает в силу со дня его официального опубликования после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, но и уточняет, что он применяется в отношении Президента Российской Федерации и Государственной Думы, которые избраны после его вступления в силу. Эта оговорка направлена на недопущение правовой неопределенности в вопросе о том, распространяется ли соответствующая конституционная поправка на Президента и Государственную Думу, осуществлявшие свои полномочия на момент вступления поправки в силу (т. е. о том, придается ли поправке обратная сила).

Следует признать, что в данном конкретном случае включение в закон о конституционной поправке положений, собственно к поправке не относящихся, было обоснованным, в частности, потому, что продление сроков полномочий действующих органов государственной власти нельзя считать совместимым с конституционными принципами демократического и правового государства, а также народовластия (ч. 1 ст. 1, ст. 3 Конституции Российской Федерации). В Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» аналогичных норм нет, что свидетельствует о необходимости применения данной поправки не только к будущим, но и к действующим Государственной Думе и Правительству. Однако это само по себе не снимает вопроса о пределах полномочий федерального законодателя при установлении заключительных и переходных положений в законах о конституционных поправках. Данный вопрос, как уже было отмечено, не получил должного законодательного решения и нуждается в максимально полном и точном урегулировании в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ, тем более что речь идет о регулировании, которое по своей юридической силе равно самой Конституции (во всяком случае, ее главам 3—8).

Наконец, гипотетически возможна ситуация, когда законодатель пожелает, например, перенести вступление в силу принятой поправки на более поздний срок, чем это предполагалось при принятии данной поправки. В этой связи нельзя не задаться и вопросом о том, возможно ли — и если да, то в каком порядке, — внесение изменений в заключительные и переходные положения законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Этот вопрос Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ также не урегулирован.

2. В соответствии с Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста, при этом закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации получает наименование, отражающее суть данной поправки. Иными словами, два и более изменения могут вноситься в текст Конституции одновременно — т. е. посредством принятия одного закона — только при условии их взаимосвязанности, выраженной в заголовке данного закона.

В связи с этим возникает вопрос о правомерности изменения одним законом о конституционной поправке и срока полномочий Президента Российской Федерации, и срока полномочий Государственной Думы. Не оспаривая политическую необходимость нахождения и поддержания гармонии между решениями обоих этих вопросов, следует все же заметить, что юридической взаимосвязи (взаимозависимости) между ними не существует.

Попутно следует отметить, что наименование рассматриваемого закона — «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» — сформулировано некорректно, поскольку в данном законе речь идет не об одном (едином) сроке, а о двух разных, юридически не связанных между собой сроках.

3. Следующий вопрос относится не столько к реальному содержанию принятых законов о конституционных поправках, сколько к их юридико-техническому оформлению. Несмотря на то, что поправки к гл. 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в форме особых правовых актов — законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, имеющих особый статус и отличающихся от федерального конституционного закона, принятые в 2008 г. законы о конституционных поправках имеют номера 6-ФКЗ и 7-ФКЗ (что является продолжением нумерации принимавшихся в 2008 г. федеральных конституционных законов). Конечно, номер правового акта — в отличие, в том числе, от его наименования — вряд ли может иметь нормативное значение. Однако и это незначительное, казалось бы, обстоятельство свидетельствует не в пользу качества проработки внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок.

1. СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 1.
2. Там же. 2009. № 1, ст. 2.
3. Там же. 1995. № 45, ст. 4408.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук

Социальные стандарты как механизм реализации социально-экономических прав граждан

Охрана и реализация конституционных прав и свобод граждан невозможна без развития необходимой правовой базы и механизмов ее применения. По мнению Ю.А. Тихомирова, развитие законодательства должно быть направлено, прежде всего, на реализацию положений Конституции Российской Федерации, а механизмы, обеспечивающие прямое и опосредованное действие конституционных норм, заслуживают самого серьезного внимания [1].

В качестве одного из средств обеспечения реализации социально-экономических прав граждан и условий для достойной жизни и свободного развития человека экономисты и юристы нередко называют социальные стандарты. Нельзя не согласиться с утверждением, что социальные и экономические права человека так же неотчуждаемы и естественны, как личные, принадлежащие каждому от рождения. Поэтому реальное предоставление индивидам равных социально-экономических возможностей в соответствии с их статусом в обществе является одной из целей социального государства [2].

Споры о предназначении социальных стандартов продолжаются на протяжении многих лет. Для одних — это всего лишь способ повышения обеспеченности социально незащищенных слоев населения; другие видят в них инструмент обоснованного расчета трансфертов и формирования межбюджетных отношений; третьи рассматривают государственные социальные стандарты исключительно с позиции совершенствования механизма адресной социальной поддержки. Отдельные авторы справедливо указывают на комплексное социально-экономическое значение социальных стандартов в правовой системе государства [3].

Следует отметить, что о социальных стандартах вспоминают, прежде всего, применительно к социальной функции государства. Так, Е.В. Королева считает, что социальная функция государства связана с юридическим закреплением ответственности государства за достойный уровень жизни и свободное развитие личности с практической реализацией в деятельности всех ветвей и уровней государственной власти. Она рассматривает социальную функцию как одно из основных направлений деятельности государства, осуществляемых в социальной сфере общественных отношений по обеспечению гражданам достойного уровня жизни, сглаживанию социальных противоречий и реализации согласованных интересов граждан на основе признаваемых в данном обществе и законодательно закрепленных социальных стандартов [4].

По мнению Н.С. Бондаря, государство, осуществляя социальную функцию, не только вправе, но и обязано предусмотреть некие минимальные стандарты социальной защиты, соотнесенные с объективными показателями, характеризующими потребности гражданина в пользовании минимальным набором социальных благ [5].

Следует заметить, что минимальные социальные стандарты рассматриваются учеными также с точки зрения их роли в проведении активной региональной политики в социальной сфере. Так, И.В. Кохова считает, что с помощью минимальных социальных стандартов могли бы оцениваться минимальные бюджетные потребности регионов в финансовой поддержке [6]. Соглашаясь с указанной ролью минимальных социальных стандартов, важно отметить, что достаточная финансовая поддержка нуждающимся регионам обеспечит и более полную реализацию социальных и экономических прав граждан — жителей этих регионов, а именно в этом, на наш взгляд, заключается основная роль и значение социальных стандартов.

Представляется, что социальное государство, заботясь о создании условий для достойной жизни и свободного развития человека, обязано действовать в двух направлениях. Во-первых, создавать условия для того, чтобы экономически активные граждане, самостоя-

тельно обеспечивали себе достойный уровень жизни. И здесь используются преимущественно частноправовые методы регулирования общественных отношений. Во-вторых, в случае, если по объективным причинам граждане не в состоянии заработать себе на достойный уровень жизни, государство должно принять меры, чтобы помочь им достичь такого уровня жизни, который по меркам современного общества является приемлемым (достойным). И здесь преимущественно используются публично-правовые методы регулирования общественных отношений.

Проблему государственных социальных стандартов следует решать исходя из их комплексного социально-экономического и правового значения. Определить круг стандартов, их финансовое наполнение, значение в повышении благосостояния российского народа — задача экономистов, социологов, демографов. Исследования юристов должны касаться в первую очередь выявления правовой природы социальных стандартов, их роли в правовой системе государства.

Представляется, что с учетом социально-экономической ситуации в России (имея в виду массовую бедность населения) необходимо актуализировать тему установления системы социальных стандартов. Неслучайно в настоящее время активно обсуждается необходимость установления государственных социальных стандартов в качестве экономических и правовых механизмов обеспечения борьбы с бедностью, выравнивания социальной обеспеченности граждан различных социально-демографических групп и граждан различных регионов страны, реализации конституционного права граждан на достойный уровень жизни.

Специфической особенностью российской бедности является то, что более четверти российских бедных являются трудоспособными. Среди сельских жителей за чертой бедности находятся более 61 процента, или 27,8 миллиона человек. Данный факт свидетельствует о том, что при проведении радикальных экономических реформ отсутствовали адекватные меры социальной политики, а также о недостаточной научной обоснованности решения социальных и экономических вопросов [7].

Очевидно, что необходим поиск эффективных механизмов правового регулирования социально-экономических отношений. Важно достичь соблюдения баланса интересов: бизнеса и власти; труда и капитала; мелкого и крупного предпринимательства; наемных работников и работодателей; трудоспособного населения и нуждающихся в социальной помощи т. д. [8].

Для успешного решения задач реализации социально-экономических прав граждан (имея в виду и обеспечение преодоления массовой бедности) необходимы выверенные подходы. Эти задачи без научно обоснованных, концептуально развитых и широко обсуждаемых в обществе социальных ориентиров решить невозможно. Необходим комплексный подход. И нормативно-правовой аспект должен занимать в комплексном подходе достойное место наравне с экономическим [9].

Чтобы обеспечить минимальные гарантии для граждан, необходим не только экономический потенциал государства, но и правовой инструментарий в виде системы социальных стандартов в праве в целом, а особенно в тех отраслях права, которые регулируют социальные и экономические права граждан (трудовое право, право социального обеспечения, жилищное право, семейное право и т. д.). Социальные и экономические права граждан получили детальную регламентацию в гл. 2 Конституции Российской Федерации*. Однако, несмотря на то, что нормы Конституции Российской Федерации имеют прямое действие, они содержат общие правовые установки, которые должны быть развиты и конкретизированы в законодательстве страны.

Оптимальный механизм реализации социальных и экономических прав граждан в современный период возможен лишь при наличии комплекса социальных стандартов, главные из которых одновременно являются минимальными гарантиями. Следует заметить, что экономисты отождествляют понятия «га-

* По мнению Н.С. Бондаря, социально-экономические права представляют собой своеобразное системное единство различных подгрупп, среди которых можно выделить: рыночно-экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской деятельности и иных форм экономической, трудовой деятельности (ст. 34—37); социально-культурные права и свободы, способствующие духовному развитию граждан (ст. 43, 44); социальные права, гарантирующие человеку достойную жизнь, защиту от негативного воздействия рынка (ст. 7, ч. 3 ст. 37, ч. 1 ст. 38, ст. 39, ч. 1 и 3 ст. 40, ст. 41); социальные права-гарантии, обеспечивающие нормальное физиологическое развитие личности (ч. 5 ст. 37, ст. 42); социальные права, способствующие достижению социального партнерства в обществе (ч. 4 ст. 37) [10].

рантии» и «социальные стандарты»*. Однако, по нашему мнению, эти понятия не являются полностью тождественными. Гарантии — это общеправовое понятие. Легальное определение «гарантий» впервые дано в ст. 164 ТК РФ [12]. Под гарантиями понимаются средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений.

М.В. Баглай гарантиями называет правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Безусловно, что каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить [13].

Законодательное же установление минимальных социальных стандартов свидетельствует о том, что определен низший предел удовлетворения тех или иных социально-экономических прав. И в этой связи в определенных случаях можно говорить о социальных стандартах как о минимальных правовых гарантиях. Например, законодательно установленный минимальный размер оплаты труда одновременно является социальным стандартом и государственной гарантией по оплате труда работников. В ст. 130 ТК РФ величина минимального размера оплаты труда названа в качестве одной из многих государственных гарантий по оплате труда работников.

Такой социальный стандарт, как прожиточный минимум, в настоящее время не является государственной гарантией обеспечения уровня жизни для всех граждан не ниже этого стандарта. В законодательстве отсутствуют механизмы безусловного приближения доходов всех без исключения граждан до уровня установленной величины прожиточного минимума. Эти механизмы начинают появляться в отношении отдельных категорий граждан, например пенсионеров. Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [14] с 1 января 2010 г. предусматривается социальная доплата к пенсии. Указанным законом устанавливается, что общая сумма материального обеспечения пенсионера, проживающего на территории Российской Федерации, не осуществляющего работу и (или) иную деятельность, в период которой он подлежит обязательному пенсионному страхованию, пенсия (пенсии) которому установлена (установлены) в соответствии с законодательством Российской Федерации, не может быть меньше величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в соответствии с п. 4 ст. 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [15] в субъекте Российской Федерации.

В экономической литературе предлагаются системные подходы к вопросу о социальной стратегии России в целом и системе государственных социальных стандартов в частности [16]. В исследованиях юристов эта тема почти не разработана.

Поскольку о социальных стандартах в большей степени говорят экономисты, значение и роль социальных стандартов они рассматривают, прежде всего, с экономических позиций, в частности, как механизм выравнивания уровня жизни разных социально-демографических групп и населения различных регионов. Понятие «социальные стандарты» используется и в значении неких экономических ориентиров при оценке уровня жизни граждан, разработке различного рода программ, при формировании бюджетов всех уровней.

С правовых позиций представляется важным обеспечить связь государственных социальных стандартов с реализацией социальных и экономических прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации и текущим законодательством. Поэтому социальные стандарты следует рассматривать и как меру (уровень) социальных благ и услуг, установленных законодательством, на которую, по меньшей мере, могут претендовать граждане при реализации своих социальных и экономических прав.

В юридической литературе социальные стандарты рассматриваются как составные части политики в сфере труда [17], как социальные ориентиры, как определенные стандарты потребления, отражающие уровень развития общества и экономики, как данные, отражающие объем и качество предоставляемых услуг [18]. Вместе с тем следует учитывать, что само по себе установление социальных стандартов еще не гарантирует потребление в объеме не ниже этих стандартов. Важно, по нашему мнению, рассматривать социальные стандарты

* Например, Н.М. Римашевская в число минимальных социальных гарантий включает минимальную оплату труда, минимальную пенсию и другие минимальные трансферты, а также минимальные стандарты («корзины») медицинской помощи, бесплатного образования, социальной поддержки и защиты, жилищно-коммунальной обеспеченности [11].

как часть механизма реализации социальных и экономических прав граждан. Необходимо обеспечить законодательным путем, чтобы минимальные социальные стандарты являлись социальными и правовыми гарантиями.

Представляется, что в данный исторический отрезок времени перед правовой наукой и законодательной практикой стоит задача — создать действенный и оптимальный механизм реализации конституционных положений о высшей ценности прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации), условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека (ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации). Социально-экономическим правам граждан должны соответствовать корреспондирующие им юридические обязанности государства, целью которых должно являться поддержание определенного уровня жизни всего населения страны, определенного уровня социальной защищенности всех членов общества. Поэтому с точки зрения реализации социальных и экономических прав граждан необходима концептуальная разработка нормативно-правового подхода, т. е. создание системы социальных стандартов, которые должны быть установлены законодательно или в порядке, предусмотренном законом.

В современном российском законодательстве нет целостной, социально и экономически обоснованной системы социальных стандартов. Сегодня есть основания назвать законодательно утвержденными социальными стандартами потребительскую корзину (набор продуктов, непродовольственных товаров и услуг, входящих в потребительскую корзину гражданина), прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда, квоты для приема на работу инвалидов, базовые части трудовых пенсий, базовые программы медицинских услуг, предоставляемых за счет средств обязательного медицинского страхования, государственные образовательные программы разных уровней образования и др. К сожалению, они разрозненны, требуют представления в качестве социальных стандартов в законодательстве, систематизации в общем плане и в отраслевом разрезе.

Важно, чтобы в российском законодательстве появилась целостная, разветвленная, социально и экономически обоснованная система государственных социальных стандартов. Особое внимание должно быть уделено регулированию межотраслевых социальных стандартов, а также установлению принципов разработки отраслевых стандартов. В законодательстве, по нашему мнению, должна быть четко очерчена сфера применения минимальных социальных стандартов.

Нельзя согласиться, например, с некоторыми изменениями федерального законодательства, касающимися сферы применения прожиточного минимума как базового социального стандарта. Так, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [19] признана утратившей силу ст. 5 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», в которой содержалось упоминание о предназначении прожиточного минимума для обоснования минимального размера пенсии, о поэтапном повышении минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии до величины прожиточного минимума. Пункт 2 ст. 5 содержал программу поэтапного повышения минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии до величины прожиточного минимума. Было предусмотрено, что соотношение между минимальным размером оплаты труда, минимальным размером пенсии по старости и величиной прожиточного минимума на очередной финансовый год устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. В связи с признанием утратившей силу ст. 5 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» происходит сужение роли прожиточного минимума при регулировании минимальных социальных гарантий. Такие изменения являются концептуальными и означают, что государство снимает с себя обязательство соотносить минимальный уровень, например, пенсионных гарантий по старости с прожиточным минимумом.

Конституционный Суд Российской Федерации также сделал вывод о том, что историко-теологический анализ законодательного регулирования пенсионных отношений свидетельствует о проявлении в федеральном законодательстве тенденции к отказу от использования при определении гарантированного государством объема трудовой пенсии по старости параметров прожиточного минимума как в целом по Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем Конституционный Суд пришел к выводу, что в процессе реформирования системы социального обеспечения федеральному законодателю надлежит гарантировать такую величину трудовой пенсии по старости,

которая в совокупности с иными мерами социальной поддержки позволяла бы им удовлетворять минимальные естественные потребности, стоимостной оценкой которых — в рамках действующего правового регулирования — является прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации, в котором они проживают, и тем самым не ставила бы под сомнение возможность достойной жизни пенсионера, осуществление им как гражданином иных провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод личности [20].

Сказанное подводит к выводу о том, что создание социально обоснованной системы государственных социальных стандартов как части механизма реализации социальных и экономических прав граждан является объективной необходимостью.

1. *Тихомиров Ю.А.* Общая концепция развития российского законодательства // Концепция развития российского законодательства. М., 2004. С. 11.

2. См.: *Баев В.Г., Шуняева А.Е.* Социальное государство: понятие, содержание, конституционное закрепление // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17. С. 10.

3. См., например: *Понятковская О.* Социальные стандарты на финишной прямой // Ваше право. 1998. № 27. С. 7; *Кохова И.В.* Региональная дифференциация уровня жизни населения России : дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 123; *Бондарь Н.С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности. М., 2006. С. 191 и др.

4. *Королева Е.В.* Правовые формы реализации социальной функции государства // Социальное государство: мировой опыт и реалии России. М., 2001. С. 61—62.

5. *Бондарь Н.С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности. С. 191.

6. *Кохова И.В.* Региональная дифференциация уровня жизни населения России : дис. ... канд. экон. наук. С. 123.

7. См.: *Гусов К.Н.* Вступительное слово // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Роль социального обеспечения в решении проблем бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения». М., 2004. С. 6.

8. См.: *Бондарь Н.С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности. С. 13.

9. См.: *Савостьянова В.Б.* Значение социальных прав человека в концепции бедности и социальной исключительности // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения». С. 53—54, 56.

10. *Бондарь Н.С.* Конституционный императив социальных прав : (о практике Конституционного Суда Российской Федерации по социальной защите граждан) // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2001. № 7. С. 219.

11. *Римашевская Н.М.* О социальной доктрине России // Уровень жизни населения регионов России. 2005. № 8—9. С. 81.

12. СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3.

13. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. М., 2002. С. 256.

14. СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3699.

15. Там же. 1997. № 43, ст. 4904.

16. См., например: *Львов Д.С.* Социальная доктрина России // Уровень жизни населения регионов России. 2005. № 8—9; *Гриценко Н.Н.* Концепция социального государства Российской Федерации // Там же; *Жуков В.И.* Социальная доктрина Российской Федерации // Там же.

17. См., например: *Крылов К.Д.* Тенденции развития правовых стандартов политики в сфере труда : дис. в форме научного доклада ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 4, 13.

18. См., например: *Федорова М.Ю.* Применение минимальных социальных стандартов в российской системе социального обеспечения // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения». С. 96.

19. 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» // СЗ РФ. 2004. № 35, ст. 3607.

20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О по жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

Механизм реализации конституционного права иностранных граждан на трудовую деятельность в Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации [1] иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62).

Данное конституционное положение в полной мере распространяется и на право каждого «свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию», закрепленное в ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации. Кроме того, ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации устанавливает право каждого на защиту от безработицы.

Следует учитывать то, что приоритет предоставления физическому лицу вышеназванных прав и свобод со стороны любого государства отдается лицам, имеющим соответствующее гражданство. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [2] гражданство Российской Федерации — это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Следовательно, Российская Федерация наделена обязанностью гарантировать конституционные права и свободы в первую очередь российским гражданам.

Данный вывод находит подтверждение и в ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 115-ФЗ) [3], в соответствии с которой предложения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по квотированию рабочих мест для иностранных граждан формируются на основе принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда.

Реализация права каждого на труд в условиях нестабильно развивающейся российской экономики и возрастающего дефицита рабочих мест является важнейшей государственной задачей, требующей первоочередного решения.

Одним из социально-правовых механизмов противодействия росту безработицы и обеспечения занятости населения в любом государстве является установление ограничений привлечения на рынок труда иностранной рабочей силы. При этом если в России эти механизмы начали реализовываться сравнительно недавно, то в большинстве стран Европейского Союза проблему регулирования численности иностранцев на национальном рынке труда уже давно решают довольно эффективно посредством установления в национальном законодательстве условий, при наличии которых работодатели могут привлекать иностранных граждан. В частности, в ФРГ действует закон о противодействии нелегальной трудовой деятельности (ScwarzarbeitG) [4], устанавливающий в том числе условия привлечения иностранных рабочих. Ограничительные нормы по использованию иностранной рабочей силы содержатся в третьей части Социального кодекса ФРГ (SGB III) [5].

В развитие положений Конституции Российской Федерации ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ определяет, что иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Фактически ограничения трудовой деятельности иностранных граждан сводятся к установлению в федеральном законодательстве дополнительных условий для ее осуществления.

Помимо закрепления принципа приоритетности использования национальных трудовых ресурсов, в число ограничителей привлечения иностранной рабочей силы входит система квотирования выдачи иностранным

гражданам разрешений на работу. В соответствии с ч. 3 ст. 18.1. Федерального закона № 115-ФЗ Правительство Российской Федерации вправе устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации*.

Основой такого квотирования является потребность в привлечения иностранной рабочей силы. Так, согласно ч. 1 ст. 18.1 Федерального закона № 115-ФЗ Правительство Российской Федерации ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации, а также в целях оценки эффективности использования иностранной рабочей силы.

В соответствии с п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» [6] (далее — Порядок) в целях организации и координации работы по определению потребности в привлечении иностранных работников и подготовке предложений по объемам квот в субъектах Российской Федерации решением высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) определяются уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 6 Порядка уполномоченные органы субъектов Российской Федерации с участием органов местного самоуправления и трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений субъектов Российской Федерации информируют работодателей о порядке подготовки предложений о потребности в привлечении иностранных работников.

Кроме того, в соответствии с п. 15 Порядка согласование потребности в привлечении иностранных работников и предложений по объемам квот осуществляется в субъектах Российской Федерации межведомственными комиссиями по вопросам привлечения и использования иностранных работников, образованными заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальными органами Федеральной миграционной службы, государственными инспекциями труда, трехсторонними комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений субъектов Российской Федерации.

В федеральном законодательстве предусматривается ряд условий привлечения и использования иностранной рабочей силы, которые устанавливаются для иностранных граждан-работников и для потенциальных российских работодателей.

В основе осуществления легальной трудовой деятельности иностранных граждан в России лежит разрешительный механизм, который включает в себя два взаимосвязанных элемента. Во-первых, это наличие у работодателя разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а во-вторых, наличие разрешения на работу у самого иностранного гражданина (ч. 4 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ)*.

В соответствии с ч. 3 ст. 18 Федерального закона № 115-ФЗ разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальными органами при наличии заключения соответствующего органа государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 7.1 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [7] выдача работодателям заключений о

* Например, в постановлении Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2008 г. № 836 «Об утверждении на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» квота составила 1 250 769 приглашений.

* В ч. 9 ст. 13.1 Федерального закона № 115-ФЗ в качестве исключения из установленного правила предусмотрен уведомительный характер привлечения иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу. В этом случае на работодателя возлагается обязанность письменно уведомить о таком привлечении и использовании территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения.

привлечении и об использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации относится к полномочиям Российской Федерации в области содействия занятости населения, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Абзац второй ч. 3 ст. 18 Федерального закона № 115-ФЗ устанавливает, что порядок выдачи данного заключения определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы.

В целях реализации указанного положения Федерального закона № 115-ФЗ на федеральном уровне принят Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержденный приказом ФМС РФ № 1, Минздравсоцразвития РФ № 4, Минтранса РФ № 1, Госкомрыболовства РФ № 2 от 11 января 2008 г. [8] (далее — Административный регламент).

В соответствии с подп. 3.1 п. 3 Административного регламента органами, участвующими в предоставлении государственной услуги в части выдачи заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, являются органы государственной службы занятости населения субъектов Российской Федерации, предоставляющие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации государственную услугу в части выдачи заключений о привлечении и об использовании иностранных работников.

В Административном регламенте детально урегулированы административные процедуры, связанные с подготовкой соответствующего заключения работником органа государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации, осуществляющего функцию по оформлению заключений о привлечении и об использовании иностранных работников. В частности, в п. 80 Административного регламента установлено, что работник анализирует предложения, поступившие от государственных учреждений службы занятости населения, осуществляет подготовку заключения о привлечении и об использовании иностранных работников по основаниям принятия решения о целесообразности или нецелесообразности привлечения и использования иностранных работников по соответствующим профессиям, специальностям, должностям.

Как видим, в российском законодательстве предпринимается попытка усовершенствовать первоначально установленные пределы по легальному привлечению иностранной рабочей силы и реализации иностранным гражданином предоставленного ему на основании Конституции Российской Федерации права на осуществление трудовой деятельности в России.

Тем не менее проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Правовое регулирование механизма реализации конституционного права иностранных граждан на трудовую деятельность в Российской Федерации в настоящее время осуществляется чрезмерно большим числом нормативных правовых актов, в том числе подзаконного уровня.

2. Алгоритм ограничительного регулирования реализации данного права состоит из элементов, рассредоточенных в нормативных правовых актах различной направленности, в частности, регламентирующих правовое положение иностранных граждан в России, порядок их передвижения на территории Российской Федерации, государственную политику в сфере занятости населения и др.

3. Представляется необходимым систематизировать правовое регулирование порядка реализации права иностранных граждан на трудовую деятельность в Российской Федерации, а также условий привлечения и использования иностранных работников российскими работодателями. Наиболее удачным вариантом унифицированного правового регулирования может стать принятие специального федерального закона, направленного на противодействие нелегальной трудовой деятельности и занятости иностранных граждан в Российской Федерации.

1. Рос. газ. 2009. 21 янв.
2. СЗ РФ. 2002. № 22, ст. 2031; 2003. № 46, ч. 2, ст. 4447; 2004. № 45, ст. 4377; 2006. № 2, ст. 170; № 31, ч. 1, ст. 3420; 2007. № 49, ст. 6057; № 50, ст. 6241; 2008. № 40, ст. 4498; 2009. № 1, ст. 9; № 26, ст. 3125.
3. Там же. 2002. № 30, ст. 3032; 2003. № 27, ч. 1, ст. 2700; № 46, ч. 1, ст. 4437; 2004. № 35, ст. 3607; 2006. № 30, ст. 3286; № 31, ч. 1, ст. 3420; 2007. № 1, ч. 1, ст. 21; № 49, ст. 6071; № 50, ст. 6241; 2008. № 19, ст. 2094; № 30, ч. 2, ст. 3616; 2009. № 19, ст. 2283; № 23, ст. 2760; № 26, ст. 3125.
4. Gesetz zur Bekaempfung der Schwarzarbeit und illegalen Baschaeftigung (SchwarzarbeitG) vom 23 Juli 2004 // BGBl. 2004. I. S. 1842.
5. Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) vom 24 Maertz 1997 // BGBl. 1997. I. S. 594.
6. СЗ РФ. 2007. № 1, ч. 2, ст. 247; № 46, ст. 5598; 2008. № 41, ст. 4676; № 50, ст. 5945.
7. Там же. 1996. № 17, ст. 1915; 1998. № 30, ст. 3613; 1999. № 18, ст. 2211; № 29, ст. 3696; № 47, ст. 5613; 2000. № 33, ст. 3348; 2001. № 53, ч. 1, ст. 5024; 2002. № 30, ст. 3033; 2003. № 2, ст. 160; № 2, ст. 167; 2004. № 35, ст. 3607; 2006. № 1, ст. 10; 2007. № 43, ст. 5084; 2008. № 30, ч. 2, ст. 3616; № 52, ч. 1, ст. 6242; 2009. № 23, ст. 2761.
8. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 28.

Л.С. Гетьман

Документирование действий субъектов избирательных правоотношений как деятельность, обеспечивающая реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными

Конституционный Суд Российской Федерации в одном из определений обратил внимание на конституционную природу института выборов, указав, что данный институт представляет собой надлежащую форму реализации гражданами своих избирательных прав [1]. Таким образом, избирательное право может пониматься в субъективном смысле как гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления, которая реализуется через активное и пассивное избирательное право [2]. В литературе отмечается, что реализация как активного, так и пассивного избирательного права производится путем документирования действий субъектов избирательных правоотношений [3]. Как представляется, данное суждение может быть пояснено следующим образом.

В первую очередь следует согласиться с утверждением, согласно которому в любой деятельности информация используется в двух видах: недокументированная и документированная [4]. Информация в качестве объекта правового регулирования предполагает сочетание субстанционального и формального аспектов восприятия данного феномена: в соответствии с первым информация — это любые сведения (сообщения, данные), независимо от формы их представления; согласно второму информация — это только те сведения, которые содержатся на законодательно предусмотренных носителях, выражены в законодательно закрепленных формах [5]. Правовым средством, фиксирующим информацию при организации и проведении выборов, является избирательный документ. Необходимо отметить, что в избирательном процессе используется преимущественно письменная фиксация информации, имеющей юридическое значение*.

Избирательный документ является отраслевой разновидностью общетеоретического понятия «индивидуальный правовой акт». Реализация субъективных прав и исполнение юридических обязанностей получает свое выражение в поведении участников конкретных

* Так, бумажный документ более удобен в работе, вызывает больше доверия к его подлинности, надежности, так как использование бумажного документа не требует технических средств, подверженных сбоям, поломкам, несанкционированным вторжениям.

правоотношений [6]. Как правило, речь идет об актах реализации субъективных прав и исполнения юридических обязанностей. Однако правоприменительные акты, которые в значительной степени распространены в избирательном процессе, имеют индивидуальный персонифицированный характер и позволяют осуществить практическую реализацию гарантированных нормативными правовыми актами прав и законных интересов граждан. Акты реализации субъективных прав, исполнения юридических обязанностей и правоприменительные акты могут быть как в форме документов, так и в форме определенных действий субъектов, регулируемых правом и влекущих юридически значимые последствия [7]. В избирательном процессе преимущественно используются акты-документы.

Избирательные документы, создаваемые в целях реализации активного избирательного права, образуют самостоятельную группу и, как представляется, существенно отличаются, как по порядку использования, так и по содержанию, от группы избирательных документов, используемых для обеспечения возможности кандидата реализовать свое пассивное избирательное право. Реализация активного избирательного права направлена, прежде всего, на выявление воли избирателей, легитимирующей персональный состав выборных органов народного представительства [8]. Вследствие этого избирательные документы в рамках первой из указанных групп аккумулируют актуальную информацию об избирателях, гарантируют возможность для избирателя принять участие в голосовании, фиксируют его волеизъявление и обращения в избирательные комиссии, направленные на исправление допущенных нарушений активного избирательного права, а также предоставляют правовую возможность для избирателя изменить общие условия голосования (т. е. проголосовать досрочно, вне помещения для голосования, не по месту своего жительства в день голосования). Так, для реализации активного избирательного права особое значение имеют следующие избирательные документы: список избирателей, открепительное удостоверение, заявление о возможности проголосовать досрочно (на муниципальных выборах), заявление о возможности проголосовать вне помещения для голосования, избирательный бюллетень.

При осуществлении пассивного избирательного права кандидат преследует цель быть избранным в состав соответствующего органа публичной власти, что предполагает с его стороны активные действия по представлению необходимого пакета документов, содержащих как достоверные сведения о нем, так и информацию о его поддержке избирателями, а также предполагает необходимые для ведения избирательной кампании финансовые затраты, которые должны документально подтверждаться.

Пассивное избирательное право реализуется посредством таких избирательных документов, как: документы, представляемые при выдвижении, содержащие сведения о кандидате, позволяющие в том числе удостовериться, нет ли у кандидата очевидных ограничений пассивного избирательного права; документы, представляемые при выдвижении, содержащие сведения о кандидате и поддержке его кандидатуры избирательным объединением; документы, на основании которых осуществляется регистрация кандидата (здесь в первую очередь следует отметить подписные листы, первый финансовый отчет кандидата); документ, на основании которого осуществляется регистрация избранного депутата, выборного должностного лица (копия приказа (иного документа) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица); итоговый финансовый отчет кандидата.

Кандидат может реализовать свое пассивное избирательное право как непосредственно (путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением), так и в составе списка кандидатов. Законодательством о выборах признается имеющим существенное значение соблюдение порядка выдвижения избирательным объединением кандидата, списка кандидатов для целей реализации пассивного избирательного права. Данное выдвижение должно быть документально оформлено*. В случае ненадлежащего документирования порядка

* Законы о выборах предъявляют некоторые уточняющие требования к порядку документирования выдвижения избирательным объединением кандидата, списка кандидатов. Например, ч. 5 ст. 36 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» требует, чтобы решение съезда политической партии о выдвижении федерального списка кандидатов оформлялось протоколом с указанием: числа зарегистрированных делегатов съезда; числа делегатов съезда, необходимого для принятия решения в соответствии с уставом политической партии; решения о выдвижении федерального списка кандидатов и итогов голосования за это решение и др. [9].

выдвижения кандидата, списка кандидатов, допущенные нарушения не позволяют сделать вывод о законности самой процедуры выдвижения, а следовательно, и о возможности для кандидатов участвовать в избирательном процессе*. Согласно п. 2 ст. 35 Федерального закона от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [10] (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» [11]. В соответствии с подп. «и» п. 1 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях» устав политической партии должен содержать положения, определяющие порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности. Проверка порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов осуществляется избирательной комиссией, в том числе посредством исследования внутрипартийных документов, оформляемых по результатам такого выдвижения**. При этом избирательные внутрипартийные документы проверяются с позиции законности содержания и наличия всех требуемых реквизитов. Кроме того, устанавливается соблюдение порядка их принятия избирательным объединением. Таким образом, проверка соблюдения процедуры выдвижения кандидатов, ее законности не может быть произведена без исследования соответствующих документов, посредством которых оформлялись принимаемые на собрании (конференции) решения [12]. Процедура избрания кандидатур, включаемых в списки кандидатов, должна быть отражена в предусмотренном уставом итоговом правовом акте (например, протоколе общего собрания регионального отделения политической партии), который является единственным документом, отражающим ход собрания по вопросу о выдвижении и существо принятых решений.

Среди основных нарушений, которые рассматривались Верховным Судом Российской Федерации в качестве существенных при несоблюдении документального оформления выдвижения кандидата, списка кандидатов, необходимо отметить следующие: отсутствие требуемого в соответствии с уставом политической партии документа для признания процедуры выдвижения списка кандидатов законной [14]; неправомочность состава конференции (съезда) избирательного объединения (его структурного подразделения), на котором решается вопрос о выдвижении кандидата, списка кандидатов [15]; несоблюдение установленной законодательством процедуры по рассмотрению кандидатур граждан, не являющихся членами политической партии, но желающими быть выдвинутыми в составе списка кандидатов от данной партии [16]; неосуществление предусмотренного уставом избирательного объединения обязательного согласования в установленный уставом срок списка кандидатов [17]; решение о выдвижении принято руководящим органом избирательного объединения после истечения срока его полномочий, вследствие чего оно не имеет юридической силы для третьих лиц [18]; непредоставление возможности всем членам политической партии на равных условиях участвовать в конференции по выдвижению списка кандидатов [19] и др. Кроме того, указывалось, что отсутствие надлежаще оформленного письменного документа, который необходим по смыслу закона для подтверждения порядка выдвижения кандидатов (списков кандидатов), по существу, является доказательством отсутствия требуемого в соответствии с законом согласования списков кандидатов [20].

Несоблюдение установленной процедуры выдвижения списка кандидатов является основание для отказа в заверении данного списка и отказа в его регистрации*. Список кандидатов как основной избирательный доку-

* Так, судом неоднократно отмечалось, что проведение собрания (конференции), на котором решается вопрос о выдвижении кандидата, списка кандидата, с существенными нарушениями позволяет сделать вывод о том, что принятые на нем решения, в том числе о выдвижении, являются незаконными, не соответствующими как законодательству, так и уставу избирательного объединения [13].

** Так, в соответствии с п. 18 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав избирательная комиссия в течение установленного законом срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации.

* Согласно Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав законом могут быть предусмотрены основания отказа в заверении. Среди них, например, называются такие, как проверка законности выдвижения кандидатов и комплектности представленных документов.

мент, содержащий сведения о выдвинутых избирательным объединением кандидатах, должен пройти как процедуру заверения, так и процедуру регистрации. После заверения списка кандидатов избирательное объединение вправе начать сбор подписей в поддержку выдвинутых кандидатов.

Таким образом, заверенная копия списка кандидатов — это документ, дающий право включиться в следующий этап избирательной кампании. Он как бы удостоверяет, что процедура выдвижения кандидатов на съездах (конференциях) прошла в соответствии с требованиями закона, соблюдением всех необходимых формальностей.

В литературе встречается позиция, в соответствии с которой институт заверения списка кандидатов является избыточным вследствие того, что заверение дублирует соответствующие действия на стадии регистрации (т. е. проверку законности выдвижения кандидатов и комплекта представленных документов) [21]. Однако комплект документ, который проверяется на этапе заверения списка кандидатов, отличается от совокупности документов, представляемых в целях регистрации списка кандидатов. При этом проверка соблюдения установленного порядка выдвижения списка кандидатов осуществляется как на этапе заверения рассматриваемого юридического документа, так и при осуществлении его регистрации. Подтверждением тому является установление такого основания отказа в заверениями списка и отказа в его регистрации, как несоблюдение установленных требований при выдвижении списка кандидатов (см. п. 1 ч. 3 ст. 44 и ч. 8 ст. 38 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Следовательно, избирательные внутрипартийные документы, представляемые для целей подтверждения юридического факта выдвижения избирательным объединением кандидатов в составе списка кандидатов, оцениваются соответствующей избирательной комиссией дважды.

В заключение следует отметить, что организация и проведение выборов обеспечивается детальным обязательным документированием совершаемых субъектами избирательных правоотношений действий.

Как представляется, отступление от установленных законодательством о выборах условий и требований к документированию лишает выборы признака достоверности, подлинности. При этом допущенные нарушения могут создать условия, препятствующие реализации активного и пассивного избирательного права граждан Российской Федерации.

---

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2007 г. № 160-О-П «По жалобе федерального государственного учреждения «Маганский лесхоз» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 20, ст. 2453.

2. См.: *Махашев Р.Ю.* Конституционно-правовые основы реализации активного избирательного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 13; *Шабуня В.В.* Конституционно-правовые основы обеспечения реализации избирательных прав гражданами Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 72.

3. См.: *Попова Ю.* Избирательные права граждан // эж-Юрист. 2005. № 1. С. 8; *Свиридов Ю.К.* Доказывание по делам о защите избирательных прав граждан // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 7. С. 37.

4. См.: *Кузьмин В.П.* Понятие и юридическая сущность информации // Информационное право. 2009. № 2. С. 6.

5. См.: *Азизов Р.Ф. оглы* Правовое регулирование: информационный аспект : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 10.

6. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 35; *Шундиков К.В.* Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 94.

7. *Струнков С.К.* Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 25—26.

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // СЗ РФ. 2006. № 27, ст. 2970.

9. СЗ РФ. 2005. № 21, ст. 1919.
10. Там же. 2002. № 24, ст. 2253.
11. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.
12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2006 г. по делу № 47-Г06-7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2006 г. по делу 47-Г06-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. по делу № 48-Г05-20. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2006 г. по делу № 39-Г06-4; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2006 г. по делу № 47-Г06-5; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. по делу № 8-Г08-1 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
16. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 февраля 2007 г. по делу № 4-Г07-9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2006 г. по делу № 71-Г06-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
18. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2007 г. по делу № 53-Г07-15. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
19. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2006 г. по делу № 75-Г06-9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
20. См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. по делу № 48-Г05-20.
21. *Миронов Н.* Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 60.

А.Л. Магданов

Злоупотребление свободой массовой информации: юридическая природа и сущность

Понятие и юридическая природа свободы массовой информации как конституционно-правового института. Современная демократия немыслима без свободы массовой информации, которая является ее необходимым элементом. Свобода массовой информации в самом общем виде — это естественное социальное притязание, заключающееся в возможности людей беспрепятственно использовать, производить, потреблять, распространять любыми доступными способами, но в первую очередь с помощью средств массовой информации, специальных систем и устройств, сведения, отражающие процессы общественного бытия, предназначенные для массовой аудитории, неопределенного круга лиц [1]. В юридической науке встречаются различные определения данного правового понятия.

Законодатель в ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» приводит перечень некоторых составляющих эту свободу правомочий, а также обозначает существенные признаки свободы массовой информации и устанавливает определенные условия ее осуществления [2]. По этому поводу профессор М.А. Федотов замечает следующее: «В ст. 1 Федерального закона РФ «О СМИ» лишь намечены контуры понятия свободы массовой информации, раскрытие которого происходит на всем протяжении законодательного текста» [3].

Таким образом, можно выявить следующие признаки свободы массовой информации, устанавливающие гарантии ее осуществления, соответствующие ее социальной природе и предназначению: 1) гарантия свободного, без вмешательства со стороны каких-либо лиц (граждан, частных организаций, государственных органов), осуществления прав на получение, передачу, производство, распространение

информации и других правомочий; 2) наличие пределов свободы массовой информации — определенных законом ограничений, необходимых для защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства [4]. Наличие этих признаков вытекает из смысла ст. 1 Федерального закона «О средствах массовой информации» и ст. 29 Конституции Российской Федерации.

Данные признаки составляют неразрывное диалектическое единство и отражают направленность правового регулирования общественных отношений на обеспечение баланса интересов личности, общества и государства в сфере массовой информации [5].

Из приведенной М.А. Федотовым формулировки следует вывод, что свобода массовой информации как закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип включает в себя широкий комплекс правомочий. Вместе с тем, анализируя состав такого правонарушения, как злоупотребление свободой массовой информации, необходимо рассмотреть свободу массовой информации как конституционно-правовую категорию и выделить ее основные принципы.

Как институт конституционного права, свобода массовой информации представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений [6]. В данный институт включаются нормы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, подзаконных актах, которые обеспечивают самостоятельное регулирование группы отношений по производству, распространению, использованию, видоизменению, потреблению, хранению массовой информации.

Указанные нормы имеют разную отраслевую принадлежность, тем не менее, их объединяет общий предмет правового регулирования, предполагающий выделение норм-дефиниций, норм-целей, норм-принципов, объединяющих нормы различных отраслей права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере массовой информации в межотраслевой комплексный массив. Таким образом, представляется необходимым выделить основные принципы свободы массовой информации как конституционно-правового института. Опираясь на данные принципы, можно рассматривать данную свободу как явление правовой действительности, отдельные компоненты которой находят отражение в конкретных нормах права.

Свобода массовой информации, в силу ее конституционного закрепления в качестве определенной деятельности людей, представляет собой один из конституционно-правовых принципов с широким внутренним содержанием. Содержание принципа свободы массовой информации может быть представлено как система ряда принципиальных положений. В данном случае предполагаются специальные причины, которые формулируются, прежде всего, на основе анализа роли и места средств массовой информации в политической системе современного государства, с учетом того, что свобода массовой информации является неотъемлемым элементом демократического общества и сама выступает в качестве одного из конституционных принципов свободы личности.

Свобода массовой информации включает в себя следующие общие принципы [7]: 1) принцип объективности информации; 2) принцип доступности информации; 3) принцип политического многообразия; 4) недопустимость монополизации средств массовой информации; 5) запрет цензуры; 6) независимость средств массовой информации. При этом ограничения свободы массовой информации, установленные ст. 29 Конституции Российской Федерации, также детализируются в данных нормах в виде конкретных запретов (например, в Уголовном кодексе РФ, Кодексе об административных правонарушениях РФ, Гражданском кодексе РФ).

Следует отметить, что вышеуказанные общие принципы свободы массовой информации как правового института, несомненно, должны служить определенным ориентиром при установлении конкретных запретов в различных отраслях права. В этой связи нарушение указанных в законодательстве ограничений должно быть квалифицировано как злоупотребление свободой массовой информации и учитываться правоприменителем при решении вопроса об ответственности конкретных субъектов.

Понятие и юридическая природа злоупотребления в правовой науке. В самом общем виде под злоупотреблением правом понимается превышение пределов дозволенного осуществления своих правомочий с незаконной целью, нарушающее при этом права и законные интересы других лиц и общества в целом [8].

В научной литературе встречаются самые разные подходы к рассматриваемому правовому понятию. Главным образом, в обоснование

своей позиции ученые приводят довод о буквальном понимании термина «злоупотребление правом», т. е употребление права во вред. Из этого вытекает, что данное понятие может быть использовано лишь тогда, когда управомоченный субъект обладает определенным субъективным правом. В тех случаях, когда лицо совершает какие-либо действия, не основанные на субъективном праве, говорить о злоупотреблении правом не приходится [9]. Стоит отметить, что некоторые исследователи отвергают необходимость отдельного выделения понятия злоупотребления правом, считая его лишенным смысла [10].

Необходимо иметь в виду, что Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 15 марта 2005 г. № 3-П и от 24 января 2002 г. № 3-П и Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 17 марта 2004 г. № 2 определяют принцип запрета злоупотребления правом как общеправовой принцип в соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации. Современное законодательство идет по пути установления запретов на осуществление права, причиняющего вред, описывая его конкретные формы, но это не всегда эффективно. В связи с этим способом преодоления пробелов юридических предписаний, регулирующих осуществление прав и свобод, может являться институт злоупотребления правом.

На необходимость разработки института злоупотребления правом в избирательном процессе и закрепления принципа недопустимости злоупотребления избирательными правами в целях борьбы с «черными» избирательными технологиями указывает и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации [11].

Дискуссии по поводу злоупотребления правом (в частности, по поводу запрета злоупотребления правом как общеправового принципа) в настоящее время имеют место в юридической науке.

А.А. Малиновский считает, что, злоупотребляя правом (свободой), субъект выходит за рамки дозволенного поведения, его действия приобретают характер абсолютной свободы [12]. При этом сложность установления противоправности действий отдельных субъектов состоит в том, что злоупотребление не может быть признано ординарным правонарушением (при котором субъект нарушает конкретные запрещающие нормы права). При злоупотреблении субъект действует на основании управомочивающих и (или) обязывающих норм, как правило, в условиях общедозволительного типа правового регулирования (что характерно для злоупотребления свободой массовой информации). В условиях данного типа регулирования преобладающий метод — диспозитивный, преобладающие способы регулирования — дозволение и позитивное обязывание (эти способы предопределены регулятивной динамической функцией права).

Злоупотребление характеризуется тем, что обладающий конкретным правомочием субъект реализует предоставленное ему законом право. Однако при реализации права субъектом не исполняются возложенные на него юридические обязанности (хотя по общему правилу любому праву корреспондирует соответствующая обязанность).

Таким образом, злоупотребление необходимо признать особым видом правонарушения, которое ограничивает сферу правомочий других лиц (что является нарушением ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации), затрудняя или делая невозможным реализацию их субъективных прав, объективно нарушает общий принцип равноправия субъектов правоотношений. С целью недопущения ограничения сферы правомочий других лиц, законом устанавливаются ограничения прав и свобод.

Представляется, что злоупотребление свободой (правом) может быть двух видов: 1) осуществление действий, которые прямо запрещены законом;

2) осуществление действий, прямой запрет которых в законодательстве не содержится, но данными действиями нарушаются субъективные права других субъектов, а также принцип правового равенства участников правоотношений.

Сущность последних некоторые авторы характеризуют как действия, «являющиеся формально правомерными, но наносящие вред». С данной позицией нельзя согласиться, поскольку, как мы убедились, злоупотреблением свободой (правом) нарушаются субъективные права участников определенных правоотношений, охраняемые законом, а потому данные действия априори нельзя признать правомерными.

В буквальном понимании термин «злоупотребление правом» подразумевает употребление права во вред. В научной литературе подробно анализируется осуществление права, которым злоупотребляют недобросовестные субъекты. При этом недостаточное внимание уделяется самому понятию «вред».

В самом широком смысле вред — это неблагоприятный результат противоправного поведения. Он может иметь как материальное, так и нематериальное выражение, а также обладает правовым содержанием. Материальное содержание — это те изменения во внешнем мире, которые возникают в результате совершения правонарушения [13]. Юридическое содержание неблагоприятных последствий противоправного поведения состоит в нарушении сформировавшихся правоотношений как особого рода общественных отношений. Применительно к злоупотреблению свободой (правом) вред, причиненный общественным отношениям (в данном случае только правоотношениям), выражается в ограничении сферы правомочий других лиц.

На основании ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации данные лица вправе пользоваться судебной защитой. В случае признания судом их прав нарушенными в связи с действиями субъектов, злоупотребивших свободой (правом), действия таких субъектов должны быть квалифицированы как злоупотребление свободой (правом) независимо от наличия или отсутствия законодательного запрета таких действий (прямое действие ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации), а сами субъекты должны понести определенную законом юридическую ответственность. *Этот принцип можно охарактеризовать как институт судебной защиты от злоупотреблений правами (свободами)*. При этом могут возникнуть определенные сложности.

Механизмы реализации и охраны некоторых прав остаются несовершенными, к тому же некоторые права, принципы не закреплены законодательно, хотя могут презюмироваться. В данном случае лицу, право которого нарушено вследствие злоупотребления, весьма непросто сформулировать, какое его право было нарушено.

Этим, на наш взгляд, обусловливается то, что злоупотребление свободой (правом) может быть признано правонарушением особого вида.

---

1. См.: *Локинская С.А.* Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 64.
2. См.: *Федотов М.* Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2001. № 3 (36). С. 105.
3. См.: Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации / науч.-практ. коммент. проф. М.А. Федотова. М., 1999. С. 351.
4. См.: *Сусликов С.А.* Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 20.
5. См.: *Елизаров В.Г.* Свобода массовой информации в Российской Федерации: конституционные основы и правовые ограничения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 23.
6. См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. М., 1997. С. 29.
7. См.: *Локинская С.А.* Указ. соч. С. 70.
8. См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1997. С. 228.
9. См.: *Грибанов В.И.* Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стереотип. М., 2001.
10. См.: *Советников И.В.* Злоупотребление правом в избирательном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 47.
11. См. п. 5.7 Приложения к постановлению Центральной избирательной комиссии РФ от 31 августа 2004 г. № 115/868-4 «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов РФ в 2002—2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства РФ о выборах и референдумах» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2004. № 14. С. 21.
12. *Малиновский А.А.* Свобода массовой информации: теоретико-правовые аспекты. М., 1995. С. 47.
13. См.: *Рарог А.И.* Уголовное право России. Общая часть : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 82.

А.Г. Шин

Запрет на использование участниками выборов преимуществ должностного или служебного положения: международный опыт и российское законодательство

Одним из непременных условий проведения выборов в демократически развивающихся государствах является обеспечение участников выборов равными юридическими возможностями для реализации своих избирательных прав.

Современные электоральные отношения характеризуются субъектами, обладающими самыми разными правовыми статусами. Например, от лиц, занимающих достаточно высокие политико-правовые должности и имеющих в силу этого спектр различных ресурсов (организационных, информационных, финансовых, материально-технических), до лиц, находящихся на «простых должностях» и не обладающих в полной мере такими возможностями. В силу этого необходимо исключить использование участниками выборов в целях достижения определенных результатов тех преимуществ, которые предоставляет им их правовой статус. Именно в этих целях в международных документах, а также в национальном законодательстве и закрепляется соответствующий запрет.

В российском избирательном законодательстве указанный запрет носит название «использование преимуществ должностного или служебного положения» [1]. Международные документы не оперируют указанным термином [2], в них приводится лишь перечень недопустимых действий, которые в целом могут быть охарактеризованы, как использование конкретных преимуществ.

Недопустимость использования преимуществ должностного или служебного положения содержится в актах таких международных организаций, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее — ОБСЕ), Межпарламентский союз. Следует обратить внимание на то, что документы указанных организаций не являются источниками международного права. Вместе с тем они имеют юридический оттенок, а содержащиеся в них нормы могут быть отнесены к региональным стандартам в области прав человека и рассматриваться как рекомендация, основа для разработки соответствующих договоров, конвенций в области прав человека [3].

В соответствии с подп. 7.6—7.8 п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 12 июня 1990 г. [4] государства—участники:

а) предоставляют политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

б) обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свобод и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок;

в) следят за тем, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе.

В руководстве Бюро демократических институтов и прав человека ОБСЕ по наблюдению за выборами отмечается, что правительства государств не должны злоупотреблять государственными ресурсами, человеческими и материальными, для поддержки кандидатов правящей партии или партий. Например, правительственные машины, офисы и телекоммуникация не должны использоваться в указанных целях, за исключением случаев, когда все кандидаты имеют к ним равный доступ. Поскольку лицо, добивающееся переизбрания, имеет больший доступ к прессе в отношении освещения государственных проблем, вопросы, касающиеся проведения избирательной кампании, не должны смешиваться с указанными проблемами [5].

Согласно Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза от 26 марта 1994 г., каждый кандидат или политическая партия вправе индивидуально или совместно с другими лицами участвовать в предвыборной кампании на равной основе с другими политическими партиями (включая партию, сформировавшую существующее правительство). При этом указанные субъекты должны иметь равные возможности доступа к средствам массовой информации, в том числе с целью изложения своих политических взглядов. Государства обязаны способствовать становлению свободной деятельности политических партий, регулировать по возможности финансирование политических партий и избирательных кампаний, обеспечивать разделение партии и государства, устанавливать равные условия для соперничества в ходе выборов. Во время выборов государство и его органы должны обеспечивать партиям и кандидатам свободу в распространении их взглядов среди избирателей; принятие необходимых мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании государственными и общественными средствами массовой информации. Для того чтобы выборы были справедливыми, государства должны предпринять необходимые меры для обеспечения партиям и кандидатам разумных возможностей для представления своих избирательных платформ (п. 3, 4 ст. 3, п. 1, 4 ст. 4) [6].

Установление запрета на использование преимуществ должностного или служебного положения затронуто и в актах Совета Европы. В соответствии с подп. «а» п. 2.3 подп. 1 руководящих принципов проведения выборов, утвержденных Венецианской комиссией Совета Европы, всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это, в свою очередь, подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти:

а) к избирательной кампании;

б) к освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных средствах массовой информации;

в) к государственному финансированию партий и кампаний [7].

В пояснительном докладе к указанным руководящим принципам раскрывается положение о равных возможностях участников выборов: оно означает, что политические партии имеют равный статус независимо от их представленности в парламенте или поддержки электората. Этой критерий, в частности, применяется, когда речь идет об использовании государственных возможностей проведения избирательной кампании (например, расклеивание плакатов, почтовые и аналогичные услуги, демонстрации в общественных местах, предоставление общественных помещений для проведения массовых мероприятий) [8].

Запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения нашел отражение в п. 6 ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, где сказано: «...кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами».

Таким образом, анализ международных актов показывает, что запрет на использование преимуществ должностного или служебного является международным избирательным стандартом. Под последним в литературе понимается закрепляемый международным правом нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования механизма формирования и деятельности представительной демократии [9].

В российском избирательном законодательстве достаточно подробно регулируются отношения, связанные с установлением запрета на использование преимуществ должностного или служебного положения. Так, Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав определяет исчерпывающий круг лиц, на которых распространяется данное ограничение (п. 1 ст. 40). Обращает на себя внимание внушительный перечень противоправных деяний (восемь случаев), подпадающих под признаки этого правонарушения (п. 5 ст. 40). За несоблюдение данного запрета избирательным законом предусмотрены меры конституционно-правовой ответственности в виде отказа в регистрации, отмены регистрации кандидата, списка кандидатов (пп. 24, 25 ст. 38, пп. 7, 8 ст. 76). При этом следует заметить, что за использование преимуществ должностного или служебного положения может наступить не только конституционно-правовая, но также административная или уголовная ответственность (в зависимости от характера совершенного деяния).

Однако, несмотря на столь детальное регулирование, ряд вопросов, на наш взгляд, нуждается в уточнении.

Так, в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав ответственность за использование преимуществ должностного или служебного положения наступает лишь в случае неоднократного его совершения (подп. «л» п. 24, подп. «к» п. 25, подп. «г» п. 26 ст. 38; подп. «в» п. 7, подп. «в» п. 8, п. 9 ст. 76). Вместе с тем, на наш взгляд, было бы целесообразно выносить предупреждение и за однократное использование преимуществ должностного или служебного положения. С одной стороны, эта мера не будет носить такого «радикального» характера, как, например, отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов. С другой стороны, она будет направлена на предотвращение дальнейших противоправных действий нарушителей.

В правоприменительной практике многочисленные избирательные споры порождает осуществление кандидатами, занимающими политико-правовые должности, своей профессиональной деятельности во время проведения избирательной кампании [10]. Одной из причин этого является широкое освещение СМИ деятельности данных лиц, что способствует проведению избирательных действий в их пользу [11]. В этой связи следовало бы установить обязанность по уходу в отпуск на период участия в избирательной кампании лиц, занимающих государственные или выборные муниципальные должности (за исключением Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, в соответствии с Конституцией временно исполняющего обязанности Президента и являющегося зарегистрированным кандидатом на должность Президента, а также депутатов представительных органов всех уровней). Таким образом, частично была бы снята проблема отграничения предвыборной агитации от информирования, связанного с исполнением должностных обязанностей, а также предотвращено злоупотребление данными лицами своим должностным положением.

Целесообразно законодательно предусмотреть в качестве субъектов конституционно-правовой ответственности за использование должностных преимуществ кандидатов, являющихся преподавателями учебных заведений, например, ректорами. Как показывает практика, в целях выдвижения или избрания определенных лиц на выборах активно привлекаются сотрудники кафедр, студенты [12].

Однако указанные обстоятельства являются частными моментами, которые требуют, на наш взгляд, внимания законодателя. В целом же российское законодательство в части, касающейся использования преимуществ должностного или служебного положения, соответствует всем требованиям, установленным международными актами.

---

1. См. ст. 40 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253 (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав).

2. В качестве исключения выступает Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. (СЗ РФ. 2005. № 48, ст. 4971).

3. См.: *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: (монографическое исследование). М., 1997. С. 17.

4. См.: Международные избирательные стандарты : сб. док. М., 2004. С. 338.

5. Там же. С. 877—878.

6. Там же. С. 814—816.

7. Там же. С. 627.

8. Там же. С. 637.

9. См.: *Миронов Н.* Международные избирательные стандарты и российские выборы // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 69. Под международными избирательными стандартами также понимаются международные стандарты в области прав человека, которые касаются свободных и справедливых выборов (см.: *Вешняков А.А.* Указ. соч. С. 13).

10. См., например: определения Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 г. по делу № 78-Г03-82; от 18 октября 2006 г. по делу № 47-Г06-300; от 5 марта 2007 г. по делу № 50-Г07-10; от 18 апреля 2007 г. по делу № 56-Г07-6; от 24 ноября 2007 г. по делу № КАС07-681; от 4 июня 2008 г. по делу № 18-Г08-15 и пр. (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

11. См.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 6 ноября 2004 г. по делу № 29-пВ-04. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28 марта 2003 г. по делу № 41-Г03-24. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Пахоменко Т.* Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность. 2000. № 7. С. 16.

Р.Ю. Хертуев

Разграничение конституционных правонарушений и иных нарушений закона в деятельности политических партий

Конституционно-правовая ответственность как отраслевая разновидность ретроспективной юридической ответственности наступает исключительно за деяния, признаваемые конституционными правонарушениями.

Однако на первоначальных этапах современного развития теории конституционно-правовой ответственности некоторые исследователи столкнулись с проблемой квалификации отдельных видов нарушений закона в качестве конституционных правонарушений. В результате этого некоторые деяния, влекущие применение принудительных мер, были ошибочно признаны конституционными правонарушениями. Так, в избирательной сфере основания признания итогов выборов недействительными до недавнего времени рассматривались в качестве конституционных правонарушений. Связано это с тем, что одна и та же мера в зависимости от основания ее применения может выступать как мерой конституционно-правовой ответственности, так и мерой иного вида конституционно-правового принуждения.

Таким образом, одним из актуальных вопросов теории конституционно-правовой ответственности является проблема квалификации отдельных деяний в качестве конституционных правонарушений. В связи с этим перед нами ставится задача выработать некоторые критерии, позволяющие разграничивать конституционные правонарушения и иные нарушения закона на примере деятельности политических партий в Российской Федерации.

В сжатом виде конституционное правонарушение представляет собой деяние, выражающееся в неисполнении обязанности либо в нарушении запрета и влекущее в соответствии с охранительной нормой конституционного права применение меры конституционно-правовой ответственности. Поскольку и процедура применения, и субъектный состав лиц, участвующих в отношениях по применению меры конституционно-правового принуждения, абсолютно идентичен, то именно в характеристике совершаемого деяния заключается квалифицирующий признак, позволяющий дифференцировать конституционное правонарушение от иного нарушения закона.

Рассмотрим два самостоятельных основания ликвидации политических партий. В соответствии со ст. 41 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» [1] политическая партия может быть ликвидирована в случае создания структурных подразделений политической партии в Вооруженных Силах Российской Федерации и в случае отсутствия необходимого числа членов политической партии. В первом случае нарушается запрет на осуществление деятельности политической партии в органах публичной власти, во втором — обязанность иметь необходимое количество членов. При этом оба деяния влекут применение такой меры конституционно-правого принуждения, как принудительная ликвидация.

Очевидно, что ликвидация за нарушение численных требований не может быть мерой конституционно-правовой ответственности. Так, М.П. Авдеенкова не признает нарушение численных требований в качестве оснований юридической ответственности политических партий [2]. В отношении утраты политической партией требуемых численных параметров В.В. Лапаева отмечает, что подобные отступления от требований закона не содержат в себе тех признаков вины, которые свидетельствуют о наличии состава правонарушения. В продолжение автор указывает, что речь идет здесь не о нарушении закона, а лишь о несоответствии установленным в законе статусным характеристикам политической партии [3]. А.А. Кондрашев относит подобное основание ликвидации политической партии к действиям, формально не отвечающим требованиям закона [4]. Таким образом, в научной литера-

туре отсутствует достаточное теоретическое обоснование того, почему нарушение численных требований к политической партии не следует признавать конституционным правонарушением.

Как известно, все нормы права в зависимости от функционального назначения дихотомически делятся на две категории — материальные и процессуальные.

Государственно-процессуальные нормы предусматривают определенный порядок деятельности соответствующих государственных органов, общественных организаций, указывая наиболее рациональные способы, методы реализации ими материальных норм советского государственного права [5]. Они определяют состав участников процессуальной деятельности, устанавливают их права и обязанности, виды необходимых действий, их последовательность и специфику при разрешении конкретных индивидуальных дел, предусматривают процессуальные формы совершения таких действий [6].

Главным в их содержании является определение процедуры, последовательности стадий разрешения всех вопросов, касающихся процесса достижения так называемого положительного юридического результата (эффекта) [7]. В процессуальном правоотношении субъект не волен выбирать средства и способы осуществления предоставленных ему правомочий или выполнения обязанностей. Они четко определены в самой процессуальной норме, которая устанавливает порядок его действия [8].

Процессуальные нормы могут устанавливать как порядок реализации субъективного права, так и порядок исполнения юридической обязанности. Процессуальная форма реализации субъективного права предполагает соблюдение установленной последовательности действий, которая обеспечивается через установление сопутствующих обязанностей для носителя субъективного права. Таким образом, некоторые нормы конституционного права, внешне устанавливающие обязанности для субъектов правоотношений, на самом деле устанавливают порядок реализации соответствующего субъективного права.

В Российской Федерации статусом политической партии может обладать только то общественное объединение, которое имеет не менее 50 тысяч членов. Поэтому для реализации права граждан на объединение в политические партии, необходимо собрать такое количество единомышленников, которое свидетельствовало бы о формировании достаточной политической воли, необходимой для создания политической партии. Процессуальной формой реализации субъективного права граждан на объединение является установленный федеральным законом механизм создания и государственной регистрации политических партий. В данном случае политическая партия не вольна выбирать средства и способы осуществления предоставленных ей правомочий и обязана выполнять требования, установленные процессуальной формой реализации субъективного права. Поэтому отсутствие необходимого числа членов политической партии является несоблюдением установленной процессуальной формы создания политической партии. Подобное обстоятельство необходимо расценивать как добровольный отказ от реализации коллективного политического права на объединение.

Таким образом, фактически нарушение правовой нормы может быть выражено в следующих формах: 1) нарушение материальной нормы права; 2) нарушение процессуальной нормы, устанавливающей порядок исполнения юридической обязанности; 3) нарушение процессуальной нормы, устанавливающей порядок реализации субъективного права.

В свою очередь, основанием конституционно-правовой ответственности являются только те деяния, которые выражены в первых двух формах. Нарушение процессуальной нормы, устанавливающей порядок исполнения юридической обязанности, обусловливает нарушение исходной материальной правовой нормы.

Обобщая изложенное выше, полагаем, что квалифицирующим признаком, позволяющим отграничить конституционное правонарушение от иного нарушения закона, влекущего применения мер конституционно-правового принуждения, является критерий противоправности совершаемого деяния, который в обязательном порядке наличествует при совершении конституционного правонарушения. Возвращаясь к примеру с ликвидацией политической партии, отметим, что отсутствие необходимого числа членов нарушает п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», однако такое нарушение не обладает признаком противоправности, поскольку нарушается процессуальный порядок реализации субъективного права. Именно об этом следует говорить, когда встает вопрос о правовой природе деяний, влекущих применение принудительных мер.

Признак противоправности конституционного правонарушения означает, что деяние, за которое предусмотрено применение меры конституционно-правой ответственности, должно быть запрещено соответствующей материальной нормой конституционного права. Это означает, что противоправность деяния закладывается в исходной запрещающей либо обязывающей материальной норме, а не в правовой норме, которая устанавливает меру конституционно-правовой ответственности.

Система законодательства, в том числе и конституционного, построена таким образом, что не всегда можно установить конкретные материальные нормы, которые запрещают те или иные деяния. Например, Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает ликвидацию политических партий за осуществление экстремистской деятельности. При этом ст. 9 закона устанавливает, что запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. В данном случае признак противоправности конституционного правонарушения, влекущего ликвидацию политической партии, очевиден.

Однако как быть с ликвидацией политической партии в случае ее неучастия в выборах в течение определенного периода времени, поскольку прямой нормы, обязывающей политическую партию участвовать в выборах, в Федеральном законе «О политических партиях» нет.

Поэтому, как представляется, для выявления признака противоправности конституционного правонарушения необходимо руководствоваться более общим нормативным требованием, а именно конституционно-правовым принципом того или иного института конституционного права*.

Кроме общеотраслевых принципов конституционного права, можно выделить принципы отдельных институтов конституционного права. Подобный вывод наиболее ярко проявляется при установлении конституционных правонарушений в избирательной сфере. Отличительной особенностью избирательного права является преобладание процессуальных норм. Поэтому нарушение указанных процессуальных норм будет являться основанием конституционно-правовой ответственности только в том случае, если при этом нарушается какой-либо конституционный принцип организации и проведения выборов, который стоит за соответствующей процессуальной нормой избирательного права.

Так, в соответствии со ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [10] основаниями конституционно-правовой ответственности кандидатов в форме отказа в регистрации являются: 1) несоздание кандидатом избирательного фонда; 2) использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда; 3) превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда; 4) установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений на проведение агитации; 5) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения. Существо всех указанных конституционных правонарушений заключается в несоблюдении принципа равенства кандидатов как одного из основных принципов субъективного избирательного права.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность политических партий наступает исключительно за нарушение конституционно-правовых принципов организации и деятельности политических партий. Это означает, что конституционное правонарушение имеет место только в том случае, когда с нарушением конституционной нормы нарушается соответствующий конституционно-правовой принцип. Связано это с тем, что при нарушении конституционной нормы, устанавливающей процессуальную форму реализации субъективного права, отсутствует нарушение какого-либо конституционно-правового принципа. И наоборот, нарушение конституционной обязанности, установленной материальной нормой либо процессуальной нормой,

* Так, Н.М. Колосова отмечает, что особенностью конституционной ответственности является возможность ее наступления для органов государственной власти, их должностных лиц при формальном соблюдении конституционных норм, когда нарушены лишь конституционные принципы. Тем самым автор косвенно указывает на необходимость оценки противоправных деяний с точки зрения нарушения более общего требования закона — конституционного принципа [9].

определяющей форму исполнения юридической обязанности, с неизбежностью влечет нарушение соответствующего конституционно-правового принципа.

С точки зрения теории юридической ответственности конституционно-правовой принцип организации и деятельности политических партий, который нарушается в результате совершения конституционного правонарушения, представляет собой родовой объект правонарушения. Отсутствие родового объекта исключает существование непосредственного объекта правонарушения.

Таким образом, фактическими основаниями конституционно-правовой ответственности являются такие деяния, которые в обязательном порядке обладают признаком противоправности и наносят вред родовому объекту конституционного правонарушения.

Возвращаясь к основаниям конституционно-правовой ответственности политических партий, необходимо определить, какие именно конституционно-правовые принципы организации и деятельности политических партий нарушаются при совершении ими конституционных правонарушений. Анализ федерального законодательства и судебной практики позволяет выявить следующие принципы:

1. Конституционность политических партий. Данный принцип предполагает соблюдение основных демократических устоев и конституционных ценностей при осуществлении партиями своей деятельности. Являясь универсальным принципом функционирования всей правовой системы Российской Федерации, принцип конституционности политических партий с учетом исторических условий имеет собственное содержание. Политическая партия является единственным субъектом конституционных правоотношений, имеющим право легально бороться за государственную власть. Такая борьба осуществляется исключительно легитимными и демократическими способами; любые формы борьбы за власть, основанные на насилии, недопустимы. В соответствии с ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Таким образом, принцип конституционности политических партий предполагает демократичность форм деятельности политических партий в целях защиты конституционных ценностей.

2. Принцип недопустимости осуществления политической партией экстремистской деятельности. Данный принцип является более специальным принципом, однако ввиду самостоятельности правового регулирования института противодействия экстремисткой деятельности он может быть выделен отдельно. Конституционно-правовая ответственность политических партий за нарушение указанного принципа наступает не только в форме принудительной ликвидации в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», но и в форме отказа в регистрации в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях». Так, согласно указанному закону политической партии может быть отказано в регистрации в случае, если: 1) политическая партия использует наименование партии, которая прекратила свою деятельность вследствие ликвидации за осуществление экстремизма; 2) символика политической партии оскорбляет расовые, национальные или религиозные чувства.

3. Принцип невмешательства политических партий в осуществление публичной власти. В соответствии с данным принципом запрещаются различные формы внедрения политических структур в органы государственной власти. Это означает запрет на создание структурных подразделений политических партий в органах публичной власти. Кроме этого, деятельность органов публичной власти не должна быть связана решениями политических партий. Реализация данного принципа находит свое воплощение также во внепартийности органов правоохранительной системы и обороны Российской Федерации.

С установлением многопартийного уклада и отходом от монополии «руководящей» партии* данный конституционно-правовой принцип приобрел особое значение, как гарант недопустимости возврата к однопартийному авторитарному режиму.

Конституционно-правовая ответственность за нарушение данного принципа реализуется в форме:

* В соответствии со ст. 6 первоначальной редакции Конституции РСФСР Коммунистическая партия Советского Союза является руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций.

1) ликвидации политических партий:

— за создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;

— за осуществление деятельности политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях;

2) отказа в государственной регистрации:

— за использование в наименовании политической партии наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также имени и (или) фамилии гражданина;

— использование государственной символики Российской Федерации, государственной символики субъектов Российской Федерации, символики муниципальных образований;

— использование символики, оскорбляющей или порочащей Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

4. Принцип специальной конституционной правоспособности политических партий. Данный принцип имеет общеправовую природу и связан с универсальным требованием законодательства о том, что все общественные объединения имеют специальную (ограниченную) правоспособность. Применительно к политическим партиям это означает, что партии могут осуществлять только ту деятельность, которая направлена на достижение уставных целей и задач. В соответствии с законом политические партии создаются только с одной целью — для участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества. Одновременно с этим политические партии не имеют права осуществлять деятельность, характерную для других общественных объединений, подменяя ее. Недопустимость нарушения данного принципа подтверждается конституционно-правовой ответственностью политических партий в форме:

1) приостановления деятельности за осуществление деятельности, противоречащей уставным положениям, целям и задачам;

2) принудительной ликвидации за неучастие в выборах в течение пяти лет подряд либо за вмешательство в учебный процесс.

Таким образом, фактическим основанием конституционно-правовой ответственности политических партий является совершение политической партией виновных, противоправных действий, нарушающих принципы конституционности политической партии, недопустимости осуществления экстремистской деятельности, недопустимости вмешательства в осуществление публичной власти, специальной правоспособности политических партий.

---

1. СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

2. *Авдеенкова М.П.* Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 60.

3. *Лапаева В.В.* Ответственность политических партий за нарушение действующего законодательства // Законодательство и экономика. 2002. № 2.

4. *Кондрашев А.А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006. С. 265.

5. См.: *Лучин В.О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 112.

6. Там же. С. 113.

7. См.: *Горшенев В.М.* Разновидности процессуальных норм в советском праве // Правоведение. 1969. № 2. С. 26.

8. См.: *Ким И.А., Основин Ю.Г.* Государственно-процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. 1976. № 4. С. 48.

9. См.: *Колосова Н.М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 157.

10. СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

И.С. Суркова, кандидат юридических наук

Институт федерального вмешательства в механизме обеспечения государственной целостности Российской Федерации

Модель федеративного устройства России в соответствии с принципами государственной целостности предполагает целенаправленную и соответствующую федеральной Конституции деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы государственной власти. В действительности же цели и интересы различных органов государственной власти не всегда совпадают, что ведет к стремлению нарушить нормы Конституции Российской Федерации, конституционные принципы федеративного устройства, создает угрозу государственной целостности, политические и экономические проблемы, а это неизбежно отражается на рядовых гражданах. В такой ситуации должен использоваться механизм воздействия одних органов государственной власти на другие с целью обеспечения нормального порядка осуществления публичной власти, следования должностных лиц и органов государственной власти предписаниям норм Конституции Российской Федерации и законодательства, предупреждения посягательств на порядок осуществления государственной власти и обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Одним из элементов такого механизма является *институт федерального вмешательства*.

Тема федерального вмешательства в последнее время усиленно обсуждается в отечественной правовой литературе, что обусловлено современными процессами государственного строительства Российской Федерации. В современной науке конституционного права, однако, нет единого подхода ни к понятию, ни к перечню мер федерального вмешательства.

В юридической литературе высказано мнение о том, что федеральное вмешательство может быть негативным, когда применяется без согласия соответствующих органов государственной власти субъектов в ответ на их незаконные деяния, или же, наоборот, позитивным, когда производится по просьбе органов власти субъекта (оказание финансовой помощи, военной и полицейской поддержки для отражения угрозы правопорядку) [1]. Думается, что такой подход неверно толкует общий смысл федерального вмешательства, которое является только негативным, и смешивает различные по своей природе правовые явления — вмешательство и сотрудничество. Федеральное вмешательство осуществляется только помимо воли органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что вытекает из самой природы федерального вмешательства. Воздействие же, оказываемое федеральными властями на развитие субъекта Российской Федерации по просьбе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, следует отнести к формам сотрудничества, поскольку в этом случае федеральные органы предоставляют дополнительные средства (организационные, политические, административные, финансовые) для устранения ситуации, послужившей основанием для обращения за помощью к федеральным властям.

В юридической литературе также нет единства в том, что следует понимать под федеральным вмешательством.

Наибольшее распространение в науке получила позиция, в соответствии с которой под федеральным вмешательством понимается правовой институт, содержащий систему норм, определяющих основания, формы и порядок действий федеральных органов власти по отношению к органам власти субъектов федерации в случаях совершения ими конституционных правонарушений или при угрозе

наступления последних в целях охраны интересов общества и союзного государства [2].

Некоторые авторы предлагают понимать под федеральным вмешательством особый режим регулирования отношений между субъектами федерации и федеральными властями, который выражается во временном изменении полномочий различных органов власти, в ином (отличном от используемого при нормальной ситуации) разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, а в отдельных случаях и в ограничении прав и свобод граждан или в возложении на них дополнительных обязанностей [3]. Таким образом, они рассматривает федеральное вмешательство как особый правовой режим.

Некоторые исследователи рассматривают федеральное вмешательство как форму конституционно-правовой ответственности субъектов федерации [4].

Представляется, что разграничение указанных категорий имеет серьезное основание, поскольку меры юридической ответственности обладают достаточно значимой спецификой для того, чтобы их можно было в полной мере отождествлять с другими мерами конституционного принуждения. Одновременно и федеральное вмешательство характеризуется собственными специфическими признаками, которые не позволяют говорить о единстве двух упомянутых категорий.

Основными критериями разграничения указанных понятий являются цель и основания. Конституционно-правовая ответственность как особый вид юридической ответственности применяется только за совершение правонарушения (конституционного деликта) и имеет всегда целью наказание виновных, в то время как основания применения федерального вмешательства могут быть и не связаны с совершением правонарушения, а основной целью федерального вмешательства является не наказание, а восстановление конституционной законности в субъекте Российской Федерации.

Наиболее обоснованную позицию высказывает Д.В. Котелевский, который считает, что федеральное вмешательство следует рассматривать в двух аспектах — как конституционно-правовой институт и как процесс временного изменения федеральными органами государственной власти компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Односторонний подход к характеристике федерального вмешательства как статичного либо динамичного состояния не является обоснованным, так как происходит неоправданное сужение понятия федерального вмешательства, исключение отдельных аспектов, что не позволяет раскрыть его содержание в полном объеме. Как отмечает и сам автор, аспект особого правового режима в принципе сходен с рассмотрением федерального вмешательства как процесса, так как в содержательном плане в обоих случаях акцент делается именно на особенности деятельности органов государственной власти и иных субъектов правоотношений в ходе осуществления процедуры федерального вмешательства [5].

Федеральное вмешательство, как представляется, может быть рассмотрено и как правоотношение, которое складывается в процессе применения мер федерального вмешательства между федерацией и ее субъектом.

Для уяснения сути федерального вмешательства необходимо выявить его отличительные признаки. В юридической литературе содержатся различные перечни признаков федерального вмешательства, но наиболее полный предлагает Д.В. Котелевский. Он выделяет следующие признаки: 1) особый, чрезвычайный характер таких действий; 2) наличие общественной опасности для государственного единства и территориальной целостности; 3) обязательное участие в процедуре федерального вмешательства высших органов федеральной власти; 4) изменение определенной Конституцией Российской Федерации компетенции органов государственной власти субъектов Федерации; 5) временный характер процедуры федерального вмешательства [6]. Как представляется, указанный перечень признаков федерального вмешательства требует дополнения и уточнения.

Так, в частности, необходимо уточнить признак, характеризующий основание применения федерального вмешательства, так как «наличие общественной опасности для государственного единства и территориальной целостности» достаточно широкое понятие. Основанием применения мер федерального вмешательства является не любая угроза государственной целостности, а только угроза федеративным отношениям, поэтому более подходящим представляется использовать в качестве признака, характеризующего основания применения федерального вмешательства, — наличие угрозы конституционным основам федерализма.

Требует уточнения и такой признак федерального вмешательства, как изменение определенной Конституцией Российской Федерации компетенции органов государственной власти субъектов Федерации. При федеральном вмешательстве, как представляется, компетенция органов государственной власти субъектов Федерации не изменяется, федеральные органы государственной власти лишь временно осуществляют отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данное положение подтверждается и законодательством: во-первых, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] компетенция органов государственной власти субъектов Федерации может быть изменена только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанный федеральный закон, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты; во-вторых, при регламентации мер федерального вмешательства в ст. 26.9 указанного Федерального закона законодатель использует термин не «изменение (изъятие) полномочий», а термин «временное осуществление полномочий».

Предлагаемый Д.В. Котелевским перечень признаков федерального вмешательства может быть дополнен такими, как: 1) федеральное вмешательство всегда реализуется помимо воли органов государственной власти субъектов федерации — данный признак позволяет отграничить федеральное вмешательство от различных форм сотрудничества федерации и ее субъектов; 2) федеральное вмешательство имеет специальную, законодательно установленную процедуру — в противном случае, как справедливо отмечает И.Н. Барцица, «даже самые целесообразные и оправданные действия федерации по защите интересов единой государственности могут быть расценены как неправовые» [8]; 3) целью федерального вмешательства является восстановление конституционной законности и обеспечение принципа федерализма — данный признак позволяет отграничить федеральное вмешательство от конституционно-правовой ответственности, так как федеральное вмешательство не имеет карательной цели по отношению к тем, чьи действия или бездействия создали необходимость применения федерального вмешательства. Карательную цель имеет конституционно-правовая ответственность, которая является самостоятельным правовым институтом.

С учетом вышеизложенного можно предложить следующий перечень признаков федерального вмешательства:

1) особый, чрезвычайный характер действия федерации по отношению к субъекту федерации;

2) основания введения федерального вмешательства связаны с наличием угрозы нарушения конституционных основ федерализма;

3) при федеральном вмешательстве отдельные полномочия органов государственной власти осуществляются федеральными органами государственной власти;

4) федеральное вмешательство всегда реализуется помимо воли органов государственной власти субъектов федерации;

5) федеральное вмешательство имеет специальную, законодательно установленную процедуру, которая предполагает обязательное участие высших органов федеральной власти;

6) федеральное вмешательство всегда носит временный характер;

7) целью федерального вмешательства является восстановление конституционной законности и обеспечение принципа федерализма.

В науке конституционного права не выработан единый подход к перечню мер федерального вмешательства. Как правило, к мерам федерального вмешательства относят: отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации; роспуск законодательного органа субъекта Федерации; вынесение Президентом Российской Федерации предупреждения в адрес высшего должного лица или законодательного органа субъекта Российской Федерации; признание нормативного правового акта субъекта Российской Федерации неконституционным или недействующим; приостановление действия правового акта; временное перераспределение полномочий между федеральными органами власти и управления и органами власти и управления субъекта Федерации. Однако в соответствии с российским законодательством выделенными признаками федерального вмешательства обладают только меры, связанные с временным

перераспределением полномочий между федеральными органами власти и управления и органами власти и управления субъекта Федерации.

В заключение необходимо отметить, что институт федерального вмешательства является важной гарантией обеспечения единства федеративного государства, его правовой системы, однако его использование должно осуществляться только в строгом соответствии с законодательством и лишь в крайних случаях, когда восстановление конституционной законности в субъекте Российской Федерации иными способами невозможно.

---

1. См., например: *Горбачев И.Г.* Российский федерализм: проблемы сотрудничества и взаимной ответственности федерального центра и субъектов Федерации. СПб., 2001. С. 102.

2. См., например: *Алпатов Ю.М.* Конституционно-правовой институт президентского правления в штатах Индии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 11; *Игнатов А.В.* Федеральное вмешательство: понятие, принципы и система мер // Право и политика. 2005. № 5. С. 7.

3. См., например: *Соловьев А.И.* Конституционно-правовое регулирование режима чрезвычайного положения в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 11.

4. См., например: *Глигич-Золотарева М.В.* Институт федерального вмешательства в системе конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России и опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 229–230; *Гошуляк Т.В.* Институт федерального вмешательства как вид конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 12.

5. *Котелевский Д.В.* Институт федерального вмешательства в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С. 23—24.

6. Там же. С 25—27.

7. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2000. № 31, ст. 3205; 2002. № 19, ст. 1792; 2003. № 27, ст. 2709; 2004. № 50, ст. 4950; 2005. № 30, ст. 3140; 2006. № 1, ст. 14; № 29, ст. 124; № 31, ст. 3427; 2007. № 1, ст. 21; № 13, ст. 1464; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008. № 13, ст. 1186; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30 ч. 1, ст. 3597, 3613, 3616; № 48; ст. 5516; № 49, ст. 5747; № 52, ч. 1, ст. 6229, 6236; 2009. № 7, ст. 772; № 14, ст. 1576; № 29, ст. 3612; № 48, ст. 5711; № 51, ст. 6156, 6163.

8. *Барциц И.Н.* Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 63.

М.А. Давыдова

Соблюдение федеральным законодателем конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое самостоятельно в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными

законами, — законами субъектов Российской Федерации самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 2 ст. 1).

Толковый словарь определяет слово «самостоятельный» как существующий отдельно от других, независимый, совершаемый собственными силами, без посторонних влияний. При этом говорить об абсолютной независимости местного самоуправления, отсутствии влияния со стороны государственных органов, безусловно, нельзя. Исходя из этого самостоятельность местного самоуправления «должна пониматься не в негативно-охранительном (самостоятельность от чего-то»)» смысле [2].

Президент России Д. Медведев в своем выступлении на Общероссийском гражданском форуме обратил внимание на необходимость соблюдения принципа самостоятельности местного самоуправления и сделал акцент на том, что местное самоуправлении должно давать гражданам возможность самостоятельно решать свои проблемы, без указаний и распоряжений сверху [3]. На заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Российской Федерации при обсуждении практики реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывалось, что новый Федеральный закон в значительной степени ориентирован на закрепление большей самостоятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в правовом регулировании вопросов местного самоуправления [4].

Вместе с тем действующий Федеральный закон у юристов-практиков и ученых вызывает больше критики, чем одобрения. В частности, обсуждается несоответствие предмета правового регулирования Федерального закона его названию.

Так, несмотря на свое название, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» затрагивает достаточно широкий круг отношений в данной области и регулирует их конкретнее, чем прежние законы [5]. Федеральный законодатель вышел за пределы «общих принципов», аргументируя свою позицию тем, что это вызвано необходимостью обеспечения гарантий прав населения на местное самоуправление [6]. Вместе с тем самостоятельность местного самоуправления должна подтверждаться наличием, прежде всего, «широкого усмотрения субъектов муниципального правотворчества» [7]. В связи с этим высказываются опасения, что избранный федеральным законодателем подход к правовому регулированию вопросов организации местного самоуправления может привести к возврату «теории местного самоуправления как децентрализованного государственного управления, осуществляемого на муниципальном уровне» [8].

По мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел «по многим муниципальным вопросам весьма детальные, императивные и фактически безальтернативные нормативные решения» [9]. Однако это не следует рассматривать как противоречие Конституции Российской Федерации. Позицию Конституционного Суда Российской Федерации судья аргументирует тем, что в целях формирования «эффективной, действенной, самостоятельной и ответственной муниципальной власти, способной качественно решать вопросы местного значения и реализовывать общегосударственные функции... федеральный законодатель не лишен возможности и известной свободы усмотрения при установлении меры своего регулятивного вторжения в муниципальные отношения на каждом конкретном этапе развития российской государственности, в зависимости от социально-экономических условий, развития федеративных отношений и, в частности, характера взаимоотношений субъектов Российской Федерации с местным самоуправлением, уровня политической активности и политической самоорганизации граждан, исходя из реальной практики местного самоуправления» [10]. Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления «в аспекте взаимоотношений Российской Федерации и местного самоуправления в негативном плане проявляется в требовании недопустимости нарушения (а не ограничения) самостоятельности местного самоуправления» [11]. При этом в настоящее время отсутствует практика Конституционного Суда Российской Федерации, определяющая

«пределы, за которыми ограничение самостоятельности приобретает неконституционный характер» [12].

Однако отдельные положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нарушают конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления.

1. Регистрация уставов муниципальных образований (ст. 44). В соответствии с ч. 6, 8 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципалитета подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом [13]. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Исходя из этого можно ли говорить о том, что устав муниципалитета имеет прямое действие и не нуждается в дополнительном утверждении органами государственной власти? Ведь устав муниципалитета вступает в силу только после его государственной регистрации. Как представляется, разрешительный характер регистрации устава муниципального образования территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации приводит к нарушению принципа самостоятельности местного самоуправления. Необходимо рассмотреть вопрос об изменении порядка регистрации уставов муниципальных образований и, возможно, отказаться от правового регулирования, в соответствии с которым момент вступления в силу устава муниципалитета непосредственно зависит от государственной регистрации устава. Желание Федерации эффективнее решать проблему соответствия уставов муниципальных образований правовым акта большей юридической силы в рамках обеспечения единства правового пространства может привести к тому, что местное самоуправление будет встроено в систему органов государственной власти.

2. Удаление главы муниципального образования в отставку (ст. 74^1). Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнен новой ст. 74^1, которая предусматривает удаление главы муниципального образования в отставку [14]. Указанный Федеральный закон в новой редакции закрепляет:

1) право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации инициировать отставку главы муниципального образования;

2) необходимость учета мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципалитета в отставку;

3) необходимость получения согласия высшего должного лица субъекта Российской Федерации при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципалитета об удалении главы муниципального образования в отставку в связи с неисполнением обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также в связи с принятием решений, действий (бездействия) главы муниципалитета, повлекших возникновение просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств или нецелевое расходование бюджетных средств.

На основании этого ч. 4 ст. 34 данного Федерального закона изложена в новой редакции, в соответствии с которой участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления стало возможно не только при заключении и расторжении контракта с главой местной администрации, но и при удалении главы муниципалитета в отставку.

Еще на стадии рассмотрения проекта федерального закона Государственной Думой Российской Федерации Европейский клуб экспертов местного самоуправления (далее — Европейский клуб) направил в Государственную Думу Российской Федерации заключение на данный проект, в котором было указано, что внесение таких изменений приведет к нарушению конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. В обоснование такой позиции приводились следующие доводы.

Включение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в процедуру отрешения от должности главы муниципального образования не соответствует ст. 12 Конституции Российской Федерации, так как ст. 74[1] предоставляет право высшему должностному лицу субъекта Федерации вмешиваться в решение вопросов местного значения. Его участие в процедуре удаления в отставку в связи с неисполнением обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий должно регулироваться ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающей ответственность главы муниципального образования, главы местной администрации перед государством [15].

Кроме этого, как указано в заключении Европейского клуба, внесенные изменения противоречат ч. 1 ст. 7 Европейской хартии местного самоуправления [16], согласно которой «статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата». Исходя из этого «недопустимо создание механизмов, ставящих избранное населением лицо в жесткую зависимость от каких-либо органов, будь то органы государственной власти или местного самоуправления. Участие главы субъекта Российской Федерации в отрешении от должности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования является неправомерным».

Кроме этого, в качестве довода приводятся правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которым органы государственной власти не вправе участвовать в назначении или отрешении от должности каких-либо должностных лиц местного самоуправления [17]. Так, Конституционный Суд Российской Федерации признавал несоответствующими Конституции Российской Федерации положения региональных законов о том, что глава муниципалитета избирается на должность и освобождается от должности представительным органом местного самоуправления по предложению должностных лиц органов государственной власти [18].

Таким образом, положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают вмешательство органов государственной власти в процедуру назначения и освобождения от должности должностных лиц органов местного самоуправления, что противоречит Конституции Российской Федерации [19].

Необходимо отметить, что в настоящее время обсуждается очередное возможное изменение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, губернатор Красноярского края А. Хлопонин высказал предложение о закреплении в федеральном законодательстве полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по назначению глав муниципальных районов. В обоснование своей позиции А. Хлопонин заявил, что процедура назначения высших должностных лиц субъектов Федерации себя оправдала, в связи с чем целесообразно установить аналогичный порядок назначения и для глав муниципальных районов. При этом он указал, что такие изменения весьма актуальны в условиях кризиса, когда необходимо контролировать целевое расходование бюджетных средств. Кроме того, запущенность отдельных районов края А. Хлопонин связал именно с проведением прямых выборов, в ходе которых должности глав муниципалитетов заняли люди, отстранение от должности которых стало единственным выходом из сложившейся ситуации.

Идею поддержали представители Ассоциации глав местного самоуправления, аргументируя эту поддержку тем, что таким образом высшему должностному лицу субъекта Федерации будет проще руководить. Глава краевого отделения Всероссийского совета местного самоуправления заявил, что федеральное законодательство в части назначения глав муниципальных образований «может быть изменено, чтобы отвечать политической задаче усиления вертикали власти».

При этом Европейский клуб отметил, что проводимая в Российской Федерации реформа местного самоуправления «не достигла ни одной из заявленных целей». Глава Европейского клуба Эмиль Маркварт высказал мнение, что идея отказа от выборов расходится с Европейской хартией местного самоуправления [20]. Кроме этого, господин Маркварт заявил, что «никакого самоуправления в России нет, только государственное управление, общая тенденция — вертикализация, партизация и бюрократизация» [21].

1. СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

2. См.: *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 81.

3. Стенограмма выступления *Д.А. Медведева* на Общероссийском гражданском форуме // Муниципальная власть. 2008. № 1. С. 12.

4. Стенограмма выступления *В. Шипова* на заседании Совета местного самоуправления при Председателе Государственной Думы Российской Федерации // Муниципальная власть. 2008. № 1. С. 9.

5. См.: *Васильев В.И.* Местное самоуправление: закон четвертый // Журн. рос. права. 2004. № 1. С. 6.

6. См.: *Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // Журн. рос. права. 2005. № 4.

7. *Ванеев О.Н., Княгинин К.Н.* Устав муниципального образования: некоторые вопросы теории и практики // Рос. юрид. журн. 1998. № 3. С. 31. См. также: *Васильев В.И.* Указ соч. С. 14.

8. *Черненко А.В.* Гарантии и защита органов местного самоуправления // Концепция развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского суда по правам человека : сб. науч. ст. Краснодар; СПб., 2007. См. также: *Пешин Н.Л.* Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4; *Корсакова С.В.* Муниципально-правовая политика в РФ: реализация принципа самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2; *Городецкая Н.* Мэров лишили судебной перспективы // Коммерсант. 2009. 21 апр.

9. *Бондарь Н.С.* Указ. соч. С. 85.

10. Там же. См. также: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25, ст. 3002.

11. *Бондарь Н.С.* Указ. соч. С. 83.

12. Там же.

13. См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108.

14. См.: Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19, ст. 2280.

15. URL: http:// www.ost-euro.ru/russian/index.shtml

16. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15, ст. 1695.

17. URL: http:// www.ost-euro.ru/russian/doc/fz155656-5.doc

18. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 октября 1999 г. № 138-О, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 г. № 105-О, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2001 г. № 98-О (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

19. URL: http://www.ost-euro.ru/russian/index.shtml

20. Цит. по: *Гончаренко Н., Титов С., Городецкая Н.* Губернаторы укрепляют местную вертикаль // Коммерсантъ (Новосибирск). 2009. 29 сент.

21. Цит. по: *Городецкая Н.* Указ. соч.

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент

О соотношении принципа самостоятельности местного самоуправления и института временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В ст. 132 Конституции Российской Федерации провозглашено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Вместе с тем законодательством Российской Федерации предусматривается возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. При этом следует отметить наличие многочисленных недостатков в положениях ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], устанавливающей основания и порядок возложения полномочий органов местного самоуправления на органы государственной власти.

Вполне понятна логика законодателя при закреплении возможности временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае, если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении. В данном случае посредством наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации отдельными полномочиями органов местного самоуправления компенсируется отсутствие последних, что могло бы поставить под угрозу реализацию многих конституционных прав граждан, в том числе на образование, охрану здоровья, социальное обеспечение и пр. Так, для обеспечения нормальной жизнедеятельности граждан требуется непрерывное функционирование учреждений социально-культурной сферы, для чего необходимо сформировать местный бюджет, установить и ввести местные налоги.

Следует обратить внимание на то, что в гипотезе данной нормы содержится указание на отсутствие и (или) невозможность формирования представительного органа муниципального образования и местной администрации одновременно (ч. 1 ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении), что не вполне согласуется с положениями ч. 2 ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении. Так, решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании *решения представительного органа местного самоуправления* или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации,

принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Таким образом, предполагается временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и в случае, если отсутствует только местная администрация.

Кроме того, в ч. 2 ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении речь идет о принятии решения о временном осуществлении полномочий органов местного самоуправления *исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.* Возникает вопрос: исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации будут осуществлять отдельные полномочия и представительных органов местного самоуправления, и местной администрации, или же исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации будут осуществлять отдельные полномочия местной администрации, а процедура принятия решения о временном исполнении полномочий представительных органов местного самоуправления законодательно не урегулирована? С учетом редакции ч. 2 ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении представляется верным первое.

При этом необходимо учитывать, что в указе (постановлении) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен устанавливаться перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления. В него не могут быть включены полномочия по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

Наиболее спорным является закрепление в ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении двух других оснований временного осуществления полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта Российской Федерации:

— если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации [2], превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

— если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В указанных случаях органы местного самоуправления сформированы и действуют, в связи с чем можно придти к выводу, что данные положения не вполне согласуются со ст. 132 Конституции Российской Федерации, закрепляющей самостоятельное решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, к которым в том числе отнесены управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов.

Как следует из постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [3] и от 15 января 1998 г. «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» [4] местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, потому

что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. 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.

Подобные выводы были сделаны и в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «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» [5], которым были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Устава (Основного Закона) Курской области, допускающие передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.

Вместе с тем гл. 2 Конституции Российской Федерации провозглашаются права граждан, которые могут быть нарушены при ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления своих полномочий. Поэтому временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта Российской Федерации представляется возможным только в случае возникновения угрозы нарушения конституционных прав граждан, что, в свою очередь, вполне реально, например, в случае так называемого муниципального банкротства.

Следовательно, временное осуществление указанных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации следует рассматривать как меру конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления, применяемую в результате ненадлежащего исполнения ими своих полномочий.

Спорным представляется вопрос о действенности данных мер. Например, следует учитывать, что финансовые проблемы в муниципальном образовании, приводящие к возникновению просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенной в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающей 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающей 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, могут появиться не только в результате ненадлежащего управления финансовыми ресурсами органами местного самоуправления, но и по объективным факторам (неблагоприятная экономическая ситуация, необъективные методики распределения межбюджетных трансфертов и т. п.). В такой ситуации смена лиц, принимающих управленческие решения, проблемы не решит.

Еще большие возражения вызывает закрепление возможности осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления в случае нецелевого использования субвенций.

В соответствии со ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации субвенции местным бюджетам предоставляются в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке. Согласно ч. 5 ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении при принятии решения о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления одновременно изымаются соответствующие субвенции. Поскольку субвенция изымается, то снимается вопрос о реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В этой ситуации совершенно непонятно, с какой целью и какие полномочия органов местного самоуправления будут осуществляться органами государственной властью субъекта Российской Федерации и насколько это может быть целесообразным.

Следует также указать на коллизии между положениями ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении и нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации по вопросам

введения временной финансовой администрации. Согласно ст. 168[2] Бюджетного кодекса Российской Федерации решение арбитражного суда субъекта Российской Федерации о введении в муниципальном образовании временной финансовой администрации принимается только в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов местного самоуправления просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств муниципального образования превышает 30 процентов объема собственных доходов местного бюджета в последнем отчетном году. То есть данным правовым актом в качестве основания временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления не предусматривается ситуация возникновения просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающей 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году.

Применить в этом случае принцип lex posterior (последующее отменяет предыдущее) довольно сложно, поскольку анализируемые положения ст. 75 Федерального закона о местном самоуправлении и ст. 168[2] Бюджетного кодекса Российской Федерации вступили в силу одновременно — с 1 января 2008 г. Кроме того, как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [6] независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

Согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона о местном самоуправлении в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон. В соответствии со ст. 1, 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения, не могут противоречить Бюджетному кодексу Российской Федерации. При решении вышеприведенной коллизии сложно руководствоваться правилом об общем и специальном законе и указанными нормами, поскольку коллизионные нормы регулируют бюджетные правоотношения, являющиеся одновременно и вопросами местного самоуправления.

Существенным недостатком правового регулирования института временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления является отсутствие в арбитражно-процессуальном законодательстве норм, позволяющих определить вид судопроизводства, по правилам которого будет рассматриваться данная категория дел [7]. Это в свою очередь, видимо, является одной из причин того, что данная категория дел до сих пор арбитражными судами не рассматривалась и правоприменительной практики нет.

---

1. СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822. Далее — Федеральный закон о местном самоуправлении.
2. Там же. 1998. № 31, ст. 3823.
3. Там же. 1997. № 5, ст. 708.
4. Там же. 1998. № 4, ст. 532.
5. Там же. 2000. № 50, ст. 4943.
6. Там же. 2004. № 27, ст. 2804.
7. См.: *Горлачева М.И., Кожевин Е.А.* Процессуальный порядок рассмотрения арбитражными судами дел о восстановлении платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

С.А. Хвалёв

Экспертиза конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как средство повышения их правового качества

Сегодня экспертиза приобретает особое значение в связи с тем, что принятие юридически грамотных нормативных актов во многом определяет эффективность правового регулирования [1, с. 255].

Прежде всего, следует отметить, что в науке нет однозначного подхода к наименованию подобного рода деятельности. Чаще всего применяются термины «правовая экспертиза» либо «юридическая экспертиза».

Вслед за неопределенностью в науке, законодательная практика федерального и регионального уровней также не отличается единообразием подходов в данном вопросе. Согласно федеральному регулированию Министерство юстиции Российской Федерации проводит юридическую экспертизу [2]. При этом, например, Министерством чрезвычайных ситуаций Российской Федерации при разработке профильных нормативных актов организуется и проводится правовая экспертиза.

В законодательстве таких субъектов Российской Федерации, как Кабардино-Балкарская Республика [3], Карачаево-Черкесская Республика [4], Курганская область [5], Курская область [6] речь идет о юридической экспертизе правовых актов и их проектов. В законодательстве Республики Мордовия [7], а также Челябинской [8], Амурской областей [9] используется термин «правовая экспертиза». Однако, в данном случае негативным является то, что ни термин «правовая экспертиза», ни термин «юридическая экспертиза» не отражают специфики соответствующего исследования нормативных актов и их проектов. Так, категория «правовая экспертиза» может характеризовать любую экспертную деятельность, регламентируемую нормами права. Термин «юридическая экспертиза» также является весьма широким.

В этой связи требуется выработка более точного наименования юридической деятельности, связанной с оценкой нормативных актов и их проектов с точки зрения их непротиворечивости и встраиваемости в законодательную систему Российской Федерации. Наиболее удачным в данном случае является термин «экспертиза правового качества нормативных актов». Хотя категория правового качества нормативных актов не имеет четкой структуры, тем не менее ее содержание является более предметным, чем содержание таких категорий, как «правовое» или «юридическое».

Многие недостатки законотворчества определяются отсутствием в арсенале законодателя инструментов, обеспечивающих качественную экспертизу сложных нормативных актов [10]. Данный вывод, безусловно, применим к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации.

Наиболее правильно рассматривать целевое содержание экспертизы правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации через необходимость оценки нескольких аспектов.

Во-первых, оценивается реализация требования конституционности. Конституционность высших законодательных актов субъектов Российской Федерации должна проверяться с точки зрения: наличия (отсутствия) ограничений конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина; наличия (отсутствия) в конституции (уставе) дополнительных прав и свобод человека и гражданина; наличия (отсутствия) дополнительных механизмов реализации, охраны и защиты уже имеющихся прав и свобод; наличия (отсутствия) положений, определяющих полномочия субъектов Российской Федерации в пределах «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации; характера рецепции положений Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, экспертиза правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации должна отвечать на вопрос, насколько полно в них реализовано требование

законности. В связи с этим в рамках экспертизы должны выявляться и оцениваться: наличие в федеральных законах указания на необходимость конституционной (уставной) регламентации соответствующих общественных отношений; оценка воспроизведения положений федеральных законов с точки зрения смысла, придаваемого им федеральным законодателем; оценка степени (глубины) конституционного (уставного) регулирования с точки зрения нормативных полномочий субъектов Российской Федерации, определенных федеральным законом.

В-третьих, посредством экспертизы правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и их проектов должна исследоваться их технико-юридическая составляющая. Экспертное исследование технико-юридического аспекта можно разделить на три части: исследование логичности и последовательности содержания, исследование полноты формы, исследование целесообразности структуры конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Экспертиза правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации должна осуществляться в отношении как уже действующих актов, так и их проектов.

Прежде всего, следует остановиться на экспертизе правового качества проектов конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Необходимо согласиться с мнением о том, что по той роли, которую подобная экспертиза призвана играть в подготовке и принятии нормативных актов, ее следует относить к важнейшему технологическому этапу законотворческого процесса [11].

Между тем проведение экспертизы правового качества проектов конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в региональном законодательном процессе характеризуется рядом проблем.

Во-первых, в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации вопросы экспертизы правового качества проектов нормативных актов практически не регламентируются, например в Волгоградской, Брянской, Владимирской областях.

Во-вторых, зачастую экспертная деятельность подменяется институтами согласования правовых решений либо консультированием. Например, согласно ст. 23 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» проекты нормативных правовых актов согласовываются органами или организациями, полномочия которых предлагается урегулировать.

В-третьих, в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации в рамках экспертной деятельности в составе регионального законодательного процесса не регулируется участие федеральных органов государственной власти. Между тем экспертизу правового качества проектов нормативных актов достаточно эффективно могут осуществлять структурные подразделения Министерства юстиции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, а также органы прокуратуры Российской Федерации. Как представляется, проблемы участия прокуроров в качестве экспертов в рамках законодательного процесса обусловлено непродуманностью как федерального, так и регионального законодательства. Так, несмотря на положительный характер отдельных предписаний правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации [12], тем не менее специально не регулируется необходимость проведения прокуратурой экспертизы проектов нормативных актов с правовой точки зрения. Усугубляет ситуацию в данном случае региональное законодательство. Анализ показывает, что проекты нормативных актов могут лишь направляться в органы прокуратуры. При этом практически никак не регламентируется форма работы прокурорских работников над проектами актов [13]. В законодательстве субъектов Российской Федерации можно проследить примерно такое же отношение к участию в законодательном процессе представителей органов Министерства юстиции.

В-четвертых, в большинстве субъектов Российской Федерации экспертиза правового качества проектов носит внутренний характер. Ее проведение возлагается на правовые службы, департаменты, которые являются структурными подразделениями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации [14].

В-пятых, зачастую проведение экспертиз правового качества проектов правовых актов носит диспозитивный характер. Обязательность их проведения зависит от решения уполномоченных на то должностных лиц (председателей региональных законодательных органов) либо рекомендации ответственных комитетов (комиссий).

В-шестых, в законодательстве субъектов Российской Федерации не отражено такое

средство обеспечения правового качества проектов нормативных актов, как общественная и научная экспертизы. Подобного рода экспертизы, по существу, рассматриваются как деятельность, которая может осуществляться параллельно официальной разработке нормативного акта.

Следующим моментом, на котором следует остановиться, является экспертиза правового качества действующих конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Правовое качество действующих нормативных актов в Российской Федерации в основном оценивается прокуратурой, органами юстиции, судами в силу специфики их функций и полномочий [15].

Эффективность прокурорского надзора обусловлена тем, что согласно ст. 5 Федерального закона от 7 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [16] провозглашена независимость прокуратуры, чем обеспечивается ее беспристрастность и объективность.

Тем не менее деятельность прокуратуры Российской Федерации в данном контексте характеризуется рядом недостатков. Так, несмотря на наличие непосредственного указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации о необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций (уставов) в порядке конституционного судопроизводства [17] отсутствует регламентация форм оценки подобных актов. Не регламентирована плановость экспертизы правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, нет методики, при помощи которой подобная экспертиза могла бы осуществляться.

Немаловажная роль в обеспечении единства правового пространства принадлежит Министерству юстиции Российской Федерации [18]. Министерство юстиции Российской Федерации способно достаточно качественно и системно обеспечивать проведение экспертизы правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Так, Министерство юстиции Российской Федерации ведет федеральный регистр нормативных актов субъектов Российской Федерации, куда включаются в том числе и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации [19].

Большое значение в работе министерства имеют нормативно закрепленные методические положения по проведению экспертиз правового качества актов. Однако в подобных рекомендациях отсутствуют специальные указания по проведению экспертиз правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

В настоящее время не осталось сомнений в том, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации — это нормативные документы, жизненно необходимые для нормального функционирования системы государственного управления субъектов Российской Федерации. Сегодня требуется создание таких высших законодательных актов субъектов Российской Федерации, которые бы выступали эталоном согласованности и непротиворечивости по отношению к иным правовым актам субъектов. Достижение подобных задач невозможно без эффективно урегулированной системы экспертиз правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

---

1. Законотворчество в Российской Федерации : науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2000. С. 225.

2. Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (п. 9) : приказ Министерства юстиции РФ от 29 октября 2003 г. № 278 // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2003. № 11.

3. О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике (ст. 34) : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 52-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. 2002. 9 авг.

4. О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики (ст. 24) : Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ // День Республики. 2002. 10 дек.

5. О нормативных правовых актах Курганской области (ст. 21) : Закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 // Новый мир. 2004. 23 окт.

6. О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой (ст. 14) : Закон Курской области от 2 декабря 2002 г. № 57-ЗКО // Курская правда. 2002. 7 дек.

7. О правовых актах Республики Мордовия (ст. 42) : Закон Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. № 10-З // Известия Мордовии. 2002. 23 февр.

8. О нормативных правовых актах Челябинской области (ст. 11) : Закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО // Южноуральская панорама. 2002. 15 июня.

9. О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области (ст. 69) : постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008 г. № 2/136 // Вестник Губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. 18 нояб.

10. О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» : постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11 марта 2005 г. № 67-СФ // СЗ РФ. 2005. № 12, ст. 975.

11. *Бекетова С.М.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации : (сравнительно-правовой анализ областей Центрального Черноземья) : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1999. С. 168.

12. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (п. 2.1) : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. См., например: О Регламенте Государственной Думы Ставропольского края (ст. 81) : постановление Государственной Думы Ставропольского края от 11 апреля 1996 г. № 345-28 ГДСК // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1996. № 4, ст. 269; О Регламенте Костромской областной Думы (ст. 67) : постановление Думы Костромской области от 10 июня 2008 г. № 2985 // СП — нормативные документы. 2008. 3 июля; О регламенте Московской городской Думы (ст. 45) : постановление Думы города Москвы от 16 ноября 2005 г. № 320 // Ведомости Московской городской Думы. 2005. 29 дек.

14. См., например: О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области (ст. 24) : Закон Оренбургской области от 14 марта 2002 г. № 455/380-II-ОЗ // Южный Урал. 2002. 23 марта; О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа—Югры (ст. 33) : Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 25 февраля 2003 г. № 14-оз // Новости Югры. 2003. 7 марта; О регламенте Воронежской областной Думы (ст. 80—82, 96) : постановление Думы Воронежской области от 22 апреля 2004 г. № 824-III-ОД. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; О регламенте Законодательной Думы Хабаровского края (ст. 67) : постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 29 ноября 2000 г. № 1048 // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2000. № 11; О регламенте Законодательного собрания Ленинградской области (ст. 44, 53, 63) : постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 23 апреля 2002 г. № 186 // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2002. № 3 (71).

15. См.: *Цалиев А.М.* Обеспечение законности муниципальных нормативных правовых актов. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472.

17. См.: Указание Генеральной прокуратуры от 10 сентября 2003 г. № 36/7 «Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации в связи с принятием постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 г. № 13-П». URL : http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14/

18. См., например: Вопросы министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 // СЗ РФ. 2004. № 42, ст. 4108; Об утверждении положения об управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации : приказ Министерства юстиции РФ от 21 мая 2009 г. № 147 // Рос. газ. 2009. 27мая.

19. См., например: О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 // СЗ РФ, 2000. № 33, ст. 3356; Об утверждении положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. № 904 // СЗ РФ. 2000. № 49, ст. 4826; О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 1995 г. № 550 // СЗ РФ. 1995. № 24, ст. 2281.

О.Н. Шишпарёнок

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов как способ обеспечения конституционного принципа законности

Одним из важнейших конституционных принципов является принцип законности, в соответствии с которым Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Кроме того, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Из данного принципа следует, что обязанность по беспрекословному исполнению норм Конституции Российской Федерации и российского законодательства возлагается в первую очередь на должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для обеспечения соблюдения конституционного принципа законности указанные лица используют различные правовые способы. Одним из них является деятельность по противодействию коррупции, которая сейчас имеет весьма актуальный характер. Как справедливо отмечено в юридической литературе, «коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления (государственная коррупция) в настоящее время представляет одну из наиболее серьезных угроз развитию Российской Федерации как демократического, правового государства, приводящей к комплексному нарушению организации управления, утрате авторитета власти и как результат — ослаблению режима законности и невозможности точной и своевременной реализации государственно-властных функций» [1]. Следовательно, главной целью антикоррупционной деятельности должно стать недопущение появления коррупции и обеспечение принципа законности.

Согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2] деятельность по ее противодействию включает в себя, прежде всего, профилактику коррупции (п. 2 ст. 1). В перечень профилактических мероприятий, предусмотренный ст. 6 данного Федерального закона, входит антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

Антикоррупционная экспертиза представляет собой специальное исследование, направленное на оценку нормативных правовых актов и их проектов на предмет наличия или отсутствия в них коррупциогенных факторов и норм, действие которых направлено на предупреждение коррупции. Следует отметить, что в федеральном законодательстве понятие антикоррупционной экспертизы не закреплено. В связи с этим остается руководствоваться определениями, содержащимися в научной литературе. Так, одними из первых разработчиков понятия антикоррупционной экспертизы стали Э.В. Талапина и В.Н. Южаков. В подготовленной ими Методике первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов представлено следующее определение понятия антикоррупционной экспертизы — «выявление (предотвращение появления) в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, то есть положений (норм, дефектов и правовых формул), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении указанных нормативных правовых актов» [3]. Правовые и организационные основы для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов созданы как на федеральном, так и региональном уровнях. В соответствии с п. 3 ст. 5

Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, ратифицированной Российской Федерацией в 2006 г. [4], каждое государство — участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. Данное положение находит свою конкретизацию в национальном законодательстве Российской Федерации. Так, общие положения о данной экспертизе содержатся в Федеральном законе «О противодействии коррупции», Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [5]. Кроме того, постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены порядок и методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих проявлению коррупции. С целью урегулирования вопросов антикоррупционной деятельности в субъектах Российской Федерации принимаются законы о противодействии коррупции, содержащие в том числе общие нормы об антикоррупционной экспертизе региональных нормативных правовых актов и их проектов*. Порядок и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов утверждаются также региональными подзаконными правовыми актами. Представляется, что осуществление такой экспертизы в рамках деятельности по противодействию коррупции будет в полной мере способствовать соблюдению конституционного принципа законности.

Цель проведения антикоррупционной экспертизы заключается, прежде всего, в выявлении и последующем устранении коррупциогенных факторов** в нормативных правовых актах и их проектах. Кроме этого, в ходе антикоррупционной экспертизы проводится анализ нормативных правовых актов или их проектов на предмет наличия или отсутствия в них норм, предупреждающих появление коррупции (превентивных антикоррупционных норм). Данное экспертное исследование признано учеными не только в качестве действенного способа предупреждения коррупции, но и как дополнительный инструмент обеспечения качества актов и их большей эффективности [9]. Исходя из этого антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов или их проектов направлена на обеспечение соблюдения принципа законности и в конечном итоге способствует конституционному развитию Российской Федерации.

Вместе с тем еще большей результативности антикоррупционной экспертизы, а также согласованности деятельности экспертов, осуществляющих такую экспертизу, препятствует недостаточно качественное правовое регулирование, а также отсутствие устоявшейся и общепринятой практики ее проведения. В отношении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов возникает много теоретических и практических вопросов, например, вопрос, касающийся *природы антикоррупционной экспертизы* нормативных правовых актов и их проектов. Одни ученые полагают, что антикоррупционная экспертиза является разновидностью правовой экспертизы правовых актов и их проектов***. Другие придерживаются точки зрения, согласно которой антикоррупционная экспер-

* См., например: Закон Чувашской Республики от 4 июня 2007 г. № 14 «О противодействии коррупции» [6]; Закон Красноярского края от 7 июля 2009 г. № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» [7]; Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» [8] и др.

** При рассмотрении понятия и целей антикоррупционной экспертизы необходимо раскрыть содержание понятия коррупциогенных факторов. Согласно Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и создающие условия для проявления коррупции (ч. 2 ст. 1). В соответствии с Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 [10], коррупциогенные факторы делятся на три основные группы: 1) факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления; 2) факторы, связанные с правовыми пробелами; 3) факторы системного характера.

*** Например, антикоррупционная экспертиза, по мнению Э.В. Талапиной, — это вид правовой экспертизы, которая проводится с узкой специальной задачей; выводы антикоррупционной экспертизы могут пересекаться с выводами общеправовой экспертизы [11].

тиза — это вид криминологической экспертизы, целью которой является оценка возможных криминальных последствий в результате применения правового акта на практике [12]*. И наконец, третья группа ученых видит в ней самостоятельный вид экспертного исследования**.

В отношении первых двух точек зрения можно сказать, что исследование нормативного правового акта или его проекта на предмет коррупциогенности не исчерпывается анализом правовых вопросов или оценкой криминальных последствий применения акта. Это лишь отдельные стороны антикоррупционной экспертизы, поскольку при анализе на предмет коррупциогенности требуется комплексный подход к изучению нормативного правового акта или его проекта. В связи с этим рассмотрение антикоррупционной экспертизы как *самостоятельного вида исследования* представляется наиболее правильным.

Обособленность антикоррупционной экспертизы проявляется, прежде всего, в указанных выше специальных целях, на которые направлено данное экспертное исследование. Кроме этого, антикоррупционная экспертиза основывается на своих особенных принципах, которые отличают ее от других экспертных исследований. Главным из них выступает *обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов* нормативных правовых актов. Полагаем, такой подход является правильным, поскольку экспертиза проекта позволяет выявить все содержащиеся в нем недостатки на стадии разработки, до того, как он будет принят и вступит в силу. Исключение коррупциогенных факторов из уже действующих нормативных правовых актов — это более длительный и трудоемкий процесс. Именно по этой причине обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов актов стоит на первом месте среди принципов антикоррупционной экспертизы.

Однако не стоит забывать о том, что практика проведения антикоррупционной экспертизы введена в Российской Федерации и ее субъектах сравнительно недавно и не исключено, что многие действующие законы и иные нормативные правовые акты содержат коррупциогенные факторы. В целях создания организационных основ для выявления и ликвидации коррупциогенных факторов, которые могут иметь место в действующих нормативных правовых актах, необходимо закрепить обязательность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих наиболее важные общественные отношения и затрагивающих права и свободы человека и гражданина. Следует отметить, что такой подход избран лишь некоторыми субъектами Российской Федерации*. Установление всеми субъектами Российской Федерации практики проведения обязательной антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов по отдельным вопросам, на наш взгляд, будет способствовать повышению уровня эффективности антикоррупционной экспертизы.

Следующий принцип — это *оценка нормативного правового акта или его проекта во взаимосвязи с действующими нормативными правовыми актами*. Зачастую коррупциогенность нормы проявляется лишь в процессе взаимодействия с иными правовыми нормами. Следовательно, для выявления коррупциогенных факторов нормативный правовой акт или его проект должен быть изучен во взаимосвязи с действующими нормативными правовыми актами.

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их

* Следует обратить внимание на практику, которую предполагалось применить в ходе государственной деятельности по противодействию коррупции. Так, согласно ст. 14 модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятого на 22 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 15 ноября 2003 г. № 22-15), антикоррупционная экспертиза является видом криминологической экспертизы. Данный модельный закон был направлен в парламенты государств – участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ и рекомендован для использования в национальном законодательстве.

** Так, по мнению С.Д. Хазанова, А.Е. Помазуева, антикоррупционная экспертиза должна быть признана разновидностью специальных экспертиз в нормотворческой деятельности. Юридическая или научно-правовая экспертизы должны предшествовать экспертизе правового акта на коррупциогенность, поскольку внесение изменений в текст акта по итогам первых двух экспертиз может порождать новые коррупциогенные факторы [13].

* См., например: ст. 11 Закона Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 г. № 668-З № 227-IV «О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия)»; ст. 11 Закона Республики Тыва от 7 июля 2008 г. № 856 ВХ-2 «О мерах по противодействию коррупции в Республике Тыва»; ст. 10 Закона Красноярского края «О противодействии коррупции в Красноярском крае»; ст. 5 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 4 марта 2009 г. № 10-ЗАО «О противодействии коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе» [14].

проектов является важным принципом антикоррупционной экспертизы. Именно от аргументированности выводов эксперта зависит, будут ли учтены соответствующим правотворческим органом замечания, содержащиеся в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы. Объективность антикоррупционной экспертизы обеспечивается тем, что к ее проведению не допускаются лица, участвовавшие в разработке или принятии нормативного правового акта, который подлежит экспертному исследованию.

Принципом антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов или их проектов является также *сотрудничество* государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов или их проектов. Следует отметить, что федеральный законодатель, установив такой принцип, не раскрыл понятие институтов гражданского общества. Понятие института гражданского общества используется в федеральном законодательстве, однако его четкое содержание не раскрывается. При проведении анализа федеральных нормативных правовых актов можно увидеть, что к институтам гражданского общества относятся адвокатура, являющаяся профессиональным сообществом адвокатов, а также такие некоммерческие структуры, как общественные, религиозные, благотворительные, саморегулируемые организации*. В связи с этим остается лишь догадываться, что имел в виду федеральный законодатель, когда закреплял этот принцип антикоррупционной экспертизы.

И наконец, последний принцип заключается в *компетентности лиц*, проводящих антикоррупционную экспертизу. Специалист, занимающийся исследованием нормативного правового акта или его проекта на предмет коррупциогенности, должен обладать глубокими познаниями в соответствующей сфере. Однако при реализации данного принципа на практике возникают проблемы, поскольку вопрос о том, какие же знания необходимы для проведения всесторонней и полной экспертизы на предмет коррупциогенности, до сих пор не решен.

Рассматривая данный принцип, необходимо помнить о том, что антикоррупционная экспертиза требует комплексного подхода. Для всестороннего и полного исследования нормативного правового акта или его проекта на предмет коррупциогенности эксперт должен обладать познаниями в различных сферах (правовой, криминологической, финансовой, кадровой, организационно-управленческой и т. д.). Ученые достаточно часто обращают внимание на комплексность антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Так, в юридической литературе совершенно справедливо отмечено, что недостаточно лишь описания основных признаков коррупциогенности нормативного правового акта. «В конце концов, ни бланкетность нормативного правового акта, ни закрепление большого объема полномочий у определенных органов государственной власти субъектов Российской Федерации сами по себе вовсе не означают коррупциогенность нормативного правового акта. Только комплексный и системный подход к методике экспертизы позволит эффективно проводить экспертное исследование» [17]. В связи с этим обеспечение принципа компетентности лиц, осуществляющих антикоррупционную экспертизу, представляется весьма затруднительным. В данном случае теоретический вопрос о природе антикоррупционной экспертизы приобретает практическое значение, так как от его решения зависит, кто будет проводить данное экспертное исследование. Если это разновидность правовой экспертизы, то в качестве экспертов должны выступать лица, обладающие знаниями в сфере права. Если же рассматривать антикоррупционную экспертизу как вид криминологической, то ее проведением должны заниматься криминологи. Однако, как отмечено выше, знаний в области криминологии недостаточно для полноценного исследования нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности. Кто же должен проводить антикоррупционную экспертизу? На наш взгляд, правы те ученые, которые вводят понятие «правовая антикоррупционная экспертиза», подразумевая, что это лишь одна из разновидностей антикоррупционной экспертизы, которая проводится лицами, обладающими правовыми познаниями Так, по мнению О.И. Хамазиной, решающую роль в недопущении принятия норм права, обладающих признаками коррупциогенности, может играть независимая научная и правовая

* См., например: п. 1 ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» [15]; пп. «л» п. 15 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г. [16].

антикоррупционная экспертиза законопроектов в период их разработки и обсуждения [18]. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что в зависимости от сферы знаний, необходимых для оценки нормативного правового акта или его проекта, может быть проведена и иная антикоррупционная экспертиза.

Таким образом, для обеспечения рассматриваемого принципа экспертиза нормативного правового акта или его проекта на предмет коррупциогенности должна осуществляться в рамках проведения специальной экспертизы лицами, которые обладают соответствующими знаниями. Другим способом решения проблемы компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, по нашему мнению, является создание экспертных органов, включающих специалистов из различных областей. Такая практика используется лишь в некоторых субъектах Российской Федерации. Например, согласно ч. 5 ст. 4 Закона Ленинградской области от 26 декабря 2007 г. № 194-оз «О противодействии коррупции в органах государственной власти Ленинградской области и органах местного самоуправления Ленинградской области» [19] антикоррупционную экспертизу правового акта проводит экспертный комитет, созданный при комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области. Антикоррупционную экспертизу правового акта проводит рабочий орган комиссии — экспертный комитет, персональный состав и порядок работы которого утверждается комиссией. Данный экспертный комитет более чем наполовину должен состоять из независимых экспертов — представителей научных и образовательных учреждений, средств массовой информации, общественных организаций (кроме политических партий) и иных негосударственных некоммерческих организаций. В состав экспертного комитета не могут входить члены комиссии, руководители федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов государственной власти Ленинградской области, иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственных учреждений и унитарных предприятий Ленинградской области. Представляется, что применение одного из предложенных подходов позволит обеспечить соответствие порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов ее основным принципам.

К проблемам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов относятся также недостатки федерального законодательства, устанавливающего основы ее проведения. Так, в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» используется понятие «коррупциогенный фактор», а в Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации, говорится о коррупционных факторах*. Такое нарушение правил юридической техники негативно отражается на качестве регионального законодательства. Так, при установлении правового регулирования порядка проведения антикоррупционной экспертизы в ряде субъектов Российской Федерации используется понятие «коррупционный фактор»**, а в других регионах применяется понятие «коррупциогенный фактор»***.

Особым является подход, избранный законодателем Кабардино-Балкарской Республики. В Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Кабардино-Балкарской Республики и их проектов, утвержденном постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 20 октября 2008 г. № 234-ПП [20], применяются понятия и коррупциогенного, и коррупционного факторов (п. 4). Такая несогласованность дополняется использованием в субъектах Российской Фе-

---

* Согласно п. 2 указанной Методики под коррупционными факторами понимаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их.

** См., например: п. 3, 3.1 ст. 1 Закона Чувашской Республики «О противодействии коррупции»; ст. 25-1 Закона Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности»; ст. 8, 10 Закона Волгоградской области от 13 июля 2009 г. № 1920-ОД «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Волгоградской области»; ст. 1 Закона Кемеровской области от 8 мая 2007 г. № 57-ОЗ «О противодействии коррупции» [21].

*** См.: п. 2, 3 ст. 1 Закона Республики Бурятия от 16 марта 2009 г. № 701-IV «О противодействии коррупции в Республике Бурятия»; ст. 10 Закона Красноярского края «О противодействии коррупции в Красноярском крае»; п. 4, 5, 6 ст. 2 Закона Кировской области от 30 апреля 2009 г. № 365-ЗО «О противодействии коррупции в Кировской области» [22] и ряд других региональных законов.

дерации понятий коррупционной и коррупциогенной норм. Так, понятие коррупционной нормы используется в Методике проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики и иных документов, утвержденной Указом Президента Карачаево-Черкесской Республики от 14 июля 2009 г. № 108 [23]; Законе Республики Хакасия от 4 мая 2009 г. № 28-ЗРХ «О противодействии коррупции в Республике Хакасия» [24]. Определение понятия коррупциогенной нормы содержится, например, в подп. 4 п. 1 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Удмуртской Республики и их проектов, утвержденного Указом Президента Удмуртской Республики от 16 марта 2009 г. № 48 [25].

Представляется, что единство государственной политики в сфере противодействия коррупции должно начинаться с применения единой терминологии в нормативных актах.

В заключение следует отметить, что федеральные и региональные правовые акты, регулирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы, содержат иные недостатки и требуют тщательной доработки. Дальнейшее усовершенствование правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов повысит уровень эффективности данной экспертной деятельности, что, в свою очередь, позволит обеспечить конституционный принцип законности.

---

1. *Игнатенко В.В., Тирских М.Г., Хвалёв С.А.* Механизмы противодействия коррупции в законодательстве субъектов Российской Федерации // Рос. право: образование, практика, наука. 2009. № 2. С. 51.

2. СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

3. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. М., 2007. С. 20.

4. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12, ст. 123.

5. СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Там же.

8. Там же.

9. См.: *Хабриева Т.Я.* Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журн. рос. права. 2009. № 10. С. 8.

10. СЗ РФ. 2009. № 10, ст. 1241.

11. *Талапина Э.В.* Об антикоррупционной экспертизе // Журн. рос. права. 2007. № 5. С. 52—66.

12. См.: *Бородин С.В., Лунеев В.В.* О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов // Государство и право. 2002. № 6. С. 40—45; *Гордиенко В.В.* Развитие института криминологической и социально-правовой экспертизы: теория и практика // Рос. следователь. 2005. № 7. С. 26—31.

13. *Хазанов С.Д., Помазуев А.Е.* Антикоррупционная экспертиза: понятие, процедура и методика проведения // Рос. право: образование, практика, наука. 2009. № 2. С. 58—59.

14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. СЗ РФ. 2002. № 23, ст. 2102.

16. Рос. газ. 2009. № 198.

17. *Игнатенко В.В., Тирских М.Г., Хвалёв С.А.* Указ. соч. С. 56.

18. *Хамазина О.И.* Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 64.

19. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

20. Там же.

21. Там же.

22. Там же.

23. Там же.

24. Там же.

25. Там же.

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

О порядке присвоения наименований и переименования субъектов Российской Федерации

Каждый регион России имеет свое уникальное наименование, которое одновременно является средством его персонификации, средством указания на принадлежность к определенному виду субъектов Российской Федерации, культурной ценностью и юридическим элементом статуса. По вопросу о юридической природе наименования субъекта Федерации в науке конституционного права нет единства мнений. Одни ученые считают право субъекта на установление собственного наименования его признаком [1], другие — элементом государственности [2], но однозначно признается, что установление наименования субъекта Российской Федерации относится к его исключительному ведению.

Такое понимание основывается на позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»*. В п. 2 мотивировочной части этого решения Конституционный Суд указал, что ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации не относят вопрос об изменении наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа ни к ведению России, ни к совместному ведению России и ее субъектов. Следовательно, в силу ст. 73 Конституции Российской Федерации решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Поэтому правовым основанием для внесения нового наименования субъекта в ст. 65 Конституции Российской Федерации является решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

Отнесение того или иного вопроса к предметам исключительного ведения субъекта Российской Федерации подразумевает регулирование его только в нормативных правовых актах субъектов Федерации (ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации), но в настоящее время порядок наименования и переименования субъектов Федерации регулирует Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», который признает республики, края, области, автономную область, автономные округа, города федерального значения географическими объектами (абзац второй ст. 1). Данный Федеральный закон также предусматривает, что присвоение наименований субъектам Российской Федерации и их переименование осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации (абзац первый ч. 4 ст. 9). При этом согласно его ст. 2 законодательство Российской Федерации о наименованиях географических объектов основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из названного Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Иначе говоря, под законодательством Российской Федерации о наименованиях географических объектов понимаются только федеральные нормативные правовые акты. В то время как в отношении наименований субъектов Российской Федерации Конституционным Судом высказана противоположная позиция.

Представляется, что в данном случае федеральный законодатель не намеревался ограничивать правовую основу порядка решения вопросов о наименованиях субъектов Российской Федерации только федеральными нормативными актами. Формулировка абзаца первого ч. 4 ст. 9 Федерального закона «О наименованиях географических объектов» отсылает не к законодательству Российской Федерации о наименованиях географических объектов, а к законодательству Российской Федерации в целом, что может подразумевать все уровни системы источников российского права. Но и такое широкое толкование названной нормы вызывает вопрос о ее правомерности.

* Тексты нормативных и иных правовых актов исследовались автором с использованием СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» основывается на п. «р» ст. 71 Конституции Российской Федерации, который предусматривает наименования географических объектов в качестве предмета исключительного ведения России. Таким образом, признание субъектов Российской Федерации географическими объектами прямо противоречит позиции Конституционного Суда Российской Федерации. И с этой точки зрения субъекты Российской Федерации не вправе регулировать порядок своего наименования и переименования самостоятельно, поскольку по предметам исключительного ведения России должны приниматься только нормативные правовые акты Российской Федерации. Вместе с тем, как справедливо указывается в юридической литературе, толкование Конституционного Суда Российской Федерации является официальным и нормативным, а по юридической силе приравнивается к положениям Конституции Российской Федерации [3]. И в ситуации противоречия между положениями федерального закона и официального толкования Конституции Российской Федерации выбор должен быть сделан в пользу позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Представляется, что вопрос о принадлежности субъектов Российской Федерации к географическим объектам должен быть решен концептуально. Под географическим объектом, как правило, понимается естественное или созданное человеком существующее или существовавшее относительно устойчивое целостное образование в пределах географической оболочки, характеризующееся определенным географическим положением и участием в формировании и функционировании геосистем [4]. В отношении географического объекта искусственного происхождения речь идет об определенной территории, т. е. пространстве, ограниченном искусственными границами и наделенном статусом территориальной единицы какого-либо вида. Однако такое понимание неприменимо к субъекту Российской Федерации.

Под субъектом федерации в науке конституционного права понимается государствоподобное образование, входящее в состав федеративного государства [5]. Конституцией Российской Федерации установлено, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов (ч. 1 ст. 5). При этом субъекты Федерации рассматриваются как участники федеративных правоотношений. Согласно ч. 5 ст. 66 Конституции для изменения статуса субъекта Российской Федерации требуется взаимное согласие России и субъекта, а в соответствии с ч. 3 ст. 67 для изменения границ субъектов Российской Федерации требуется их взаимное согласие. О наделении регионов статусом субъекта правоотношения свидетельствует и то обстоятельство, что, регулируя федеративное устройство, Конституция Российской Федерации наделяет их правами* и предметами ведения. И хотя статус такого участника федеративных правоотношений неоднозначно определяется в науке, общепризнанно, что субъект Российской Федерации обладает территорией, собственными предметами ведения, системой законодательства и системой государственных органов, а также государственной символикой, наименованием и административным центром (столицей). Причем часть этих характеристик Конституцией Российской Федерации не предусмотрена, но вытекает из статуса региона как государствоподобного образования. К такого рода «подразумевающимся» характеристикам статуса субъекта Российской Федерации и принято относить наименование субъекта.

Определение субъекта Российской Федерации географическим объектом означает признание его объектом правоотношения, а не субъектом. На географической карте отражается территория, но не сам субъект Российской Федерации. Под категорию географического объекта в полной мере подпадают административно-территориальные образования, которые по своей природе являются территориальной основой организации системы государственных органов, а также населенные пункты, являющиеся территориальными объектами, характеризующимися компактной застройкой и постоянно проживающим населением. Однако государствоподобное образование относится к явлениям более сложного порядка. Являясь определенного рода юридической фикцией, публично-территориальное образование любого уровня представляет собой неразрывное единство территории, населения и публичной политической власти, характеризующееся осуществлением определенных функций и внешними атрибутами. Поэтому сведение субъекта Российской Феде-

* Так, ч. 2 ст. 67 предусматривает право республик устанавливать свои государственные языки, ч. 1 ст. 77 — право устанавливать систему своих органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, и др.

рации лишь к одному из элементов его государственной природы представляется недопустимым.

В этой связи необходимо внести изменения в Федеральный закон «О наименованиях географических объектов», полностью исключив из предмета его регулирования наименования субъектов Российской Федерации. Для этого следует из абзаца второго ст. 1 исключить перечисление субъектов Российской Федерации, а также исключить абзац первый ст. 4.

Одновременно следует выявить, какими нормативными правовыми актами должен регулироваться порядок определения наименований субъектов Российской Федерации. В отношении регионов, так же как и в отношении географических объектов, требуется различать *присвоение наименования* и *переименование*. Присвоение наименования возможно только применительно к вновь образуемому территориальному образованию, тогда как переименование осуществляется в отношении уже существующего образования, если при этом ни его границы, ни его статус не претерпевают изменений. Переименование является самостоятельной процедурой, а присвоение наименования неразрывно связано с процедурой создания или преобразования и зачастую не может быть отделено от нее.

Такое различие процедур в отношении наименований субъектов Российской Федерации можно проследить на основании положений Конституции Российской Федерации. Исходя из конструкции ст. 65 Конституции наименования всех субъектов Российской Федерации должны быть отражены в данной статье. Порядок изменения ст. 65, а соответственно и наименований субъектов Российской Федерации, установлен ст. 137 Конституции, которая различает две группы оснований для внесения подобных изменений.

1. Изменения вносятся в том случае, если в состав России включается новый субъект или в составе России образуется новый субъект, а также изменяется конституционно-правовой статус существующего субъекта Российской Федерации. Иначе говоря, при формировании принципиально нового субъекта ему *присваивается наименование*. Процедура образования нового субъекта Российской Федерации определена Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». В состав России на основании межгосударственного договора может быть принято иностранное государство или часть иностранного государства (п. 1, 2 ст. 4). Наименование нового субъекта может быть установлено межгосударственным договором или федеральным конституционным законом о принятии в состав России нового субъекта либо обоими этими актами (п. 1 ст. 7, п. 3 ст. 8). В этом случае наименование не является самостоятельной процедурой, а выступает одним из элементов порядка создания нового субъекта Российской Федерации, поэтому и осуществляется в том же порядке, что и создание нового субъекта. Аналогичный механизм предусмотрен и в отношении наименования нового субъекта Федерации при его образовании в составе России. Согласно п. 2 ст. 12 названного Федерального конституционного закона наименование нового субъекта должно быть указано в федеральном конституционном законе о его образовании.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации, как это следует из положений ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации, может быть изменен только в форме федерального конституционного закона. На сегодня порядок изменения статуса субъекта Российской Федерации не определен, но исходя из системной связи оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод, что под таким изменением подразумевается ситуация, когда территориальных изменений не происходит (поскольку в таком случае происходило бы образование нового субъекта Российской Федерации). Вероятно, под изменением конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации законодатель подразумевал изменение видовой принадлежности региона: трансформацию из республики в край, из автономного округа — в область и т. п.* Такое видовое изменение неизбежно должно отражаться как на самом наименовании субъекта Российской Федерации, так и на его месте в перечне, закрепленном в ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, присвоение наименования

* В пользу такого понимания свидетельствуют нормы федеральных конституционных законов об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Так, Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» четко закрепляет: «новый субъект Российской Федерации имеет статус области» (ч. 1 ст. 2).

новому субъекту Российской Федерации устанавливается в форме федерального конституционного закона, а также может быть установлено международным договором. Названный порядок присвоения наименования субъекту Российской Федерации не вступает в противоречие с позицией Конституционного Суда Российской Федерации и не означает, что данный вопрос относится к предметам исключительного ведения России. Определить свое наименование в качестве субъекта Российской Федерации до момента образования в составе России или принятия в ее состав территориальное образование не может, поскольку не обладает правосубъектностью. Однако Федеральный конституционный закон предусматривает возможность изменения субъектного состава России только на основании инициативы тех территориальных образований, чей статус предполагается изменить. И сама процедура принятия в состав России нового субъекта и образования в ее составе нового субъекта сконструирована таким образом, что федеральный конституционный закон, устанавливающий изменение субъектного состава Российской Федерации, будет лишь фиксировать наименование, предложенное инициаторами.

2. Второй группой оснований для внесения изменений в ст. 65 Конституции Российской Федерации является *изменение наименования (переименование)* субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 137). Именно в отношении данной нормы процедура совершенно не оговорена ни Конституцией Российской Федерации, ни федеральным законодательством. Регулирование процедуры переименования субъекта Российской Федерации представляется возможным только нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем анализ действующего регионального законодательства показал, что немногие субъекты Российской Федерации закрепили в своих законах хоть какие-либо нормы по этому поводу. Наиболее часто в конституциях (уставах) закрепляется общее правило в отношении наименования субъекта Российской Федерации, изменения его статуса и границ, связывающее порядок их изменения с формами непосредственной демократии. Так, согласно п. 4 ст. 15 Устава Красноярского края изменение статуса, наименования, границ края, а также его объединение с другими субъектами Российской Федерации могут быть произведены только на основе решения, принятого на краевом референдуме, если иное не будет предусмотрено федеральным законодательством*. При такой конструкции вопросы наименования региона решаются в порядке референдума, на основании решения которого и вносятся изменения в Конституцию Российской Федерации и конституцию (устав) субъекта Российской Федерации.

Некоторые регионы также предусматривают изменение своего наименования на основании волеизъявления граждан, но четко природу такой формы непосредственной демократии не определяют. Например, ч. 2 ст. 6^1 Устава Орловской области предусматривается, что изменение статуса, наименования области, а также ее разделение или объединение с другими субъектами Российской Федерации могут быть осуществлены только на основе свободного волеизъявления большинства граждан, проживающих в области и обладающих избирательным правом**. При всей внешней схожести с нормой о волеизъявлении в порядке референдума такое правило порождает принципиально другие последствия. Формулировка «на основе волеизъявления» может означать необходимость выдвижения инициативы населением либо выявления мнения населения по вопросу наименования субъекта Российской Федерации, но само принятие решения может относиться к компетенции государственных органов соответствующего субъекта Российской Федерации.

При такой формулировке процедура принятия решения о переименовании субъекта Российской Федерации остается неясной. В этом плане следует обратить внимание на положения Устава (Основного закона) Алтайского края, согласно п. 2 ст. 5 которого переименование края осуществляется федеральным законом по представлению Алтайского краевого Законодательного Собрания на основе мнения населения края, выявленного посредством краевого народного опроса (плебисцита). Данная норма предусматривает выявление мнения населения как один из факторов, на основе которого законодательный орган края может выступить с представлением о переименовании края. Однако содержательно это правило представляется неприемлемым, поскольку закон субъекта Российской

* Аналогичные правила предусмотрены п. 2.5 ст. 5 Устава Хабаровского края, ст. 7 Устава Курганской области, ч. 2 ст. 3 Устава Пензенской области, п. 5 ст. 2 Устава Томской области.

** Аналогичные правила предусмотрены ч. 3 ст. 4 Устава Тамбовской области, ч. 5 ст. 1 Устава Челябинской области.

Федерации, даже если это основной закон региона, не может устанавливать новые полномочия для федеральных органов власти. Такую норму правомерно закреплять в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации только если она повторяет положения федерального конституционного или федерального закона. Однако на сегодня такой нормы нет, более того, она и не может быть закреплена в федеральном законодательстве.

Законодательная форма принятия решения по вопросам наименования субъекта Российской Федерации предусмотрена в Псковской области. Согласно ч. 4 ст. 3 Устава Псковской области изменение наименования области производится внесением изменений в данный Устав. Это правило достаточно четко определяет порядок решения вопросов о наименовании субъектов Российской Федерации, но не гарантирует учет мнения населения иначе как в форме принятия решения представительным органом.

Более неопределенная ситуация с порядком присвоения наименований и переименованием субъектов Российской Федерации сложилась в тех регионах, где основной закон содержит общую отсылку к законодательству. Так, ч. 3 ст. 1 Устава Ставропольского края предусматривает, что изменение статуса, границ, наименования края осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством. Хотя, как было сказано выше, такой порядок федеральным законодательством не предусмотрен. Согласно ч. 4 ст. 1 Устава Вологодской области изменение статуса, наименования, границ области, а также ее объединение с другими субъектами Российской Федерации могут быть осуществлены в порядке, установленном действующим законодательством. Такая отсылка также декларативна, поскольку в нормативных правовых актах Вологодской области подобного порядка нет. Схожая ситуация наблюдается и в тех регионах, где основной закон ограничивается констатацией того, что вопросы наименования решаются соответствующим субъектом Российской Федерации самостоятельно* или находятся в его ведении**. Наконец, во всех остальных субъектах Российской Федерации порядок решения вопросов об их наименованиях в конституциях (уставах) не оговорен, не удалось найти и специального закона субъекта Российской Федерации, посвященного рассматриваемому вопросу. В результате остается констатировать, что в абсолютном большинстве регионов России в настоящее время порядок переименования субъекта Российской Федерации не определен.

Такое молчание законодателя не только создает правовой пробел, но и отражается на качестве конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации. Представляется, что порядок переименования субъекта Российской Федерации должен быть в общем виде урегулирован в основном законе региона, а детальное регулирование этой процедуры необходимо осуществлять в законе субъекта Российской Федерации.

Аналогичная схема правового регулирования применяется в отношении государственной символики регионов. Конституция Российской Федерации не упоминает о возможности существования таких элементов статуса субъекта Российской Федерации и не относит их к какому-либо ведению. Однако практикой федеративного устройства выработано правило, в соответствии с которым в основном законе субъекта Российской Федерации предусматривается общая норма о существовании государственной символики, а ее детальное регулирование осуществляется в соответствующем законе субъекта Российской Федерации.

При выборе подхода к определению порядка своего переименования субъекты Российской Федерации практически полностью свободны. Необходимо учитывать только отдельные требования к предложенному наименованию, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации: новое наименование субъекта Российской Федерации не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, России в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренную Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации

* См. ч. 3 ст. 3 Устава (Основного закона) Саратовской области, ч. 7 ст. 1 Устава Свердловской области.

* См. п. 4-1 ст. 13 Устава Сахалинской области.

идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции [6].

Тем не менее можно предложить региональному законодателю закрепить такую правовую конструкцию, которая обеспечивала бы учет мнения населения по вопросу нового наименования субъекта Российской Федерации. При этом отдавать этот вопрос на решение населением (в порядке референдума) вряд ли рационально. Оптимальным представляется выявить мнение населения в форме народного опроса (консультативного референдума) или народного обсуждения, но само решение должно приниматься органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Учитывая статусное значение наименования региона, целесообразно принимать такое решение в форме внесения изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации. Одновременно региональный закон должен предусмотреть процедуру обращения к Президенту Российской Федерации с предложением внести изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации. Представляется необходимым установить особые правила вступления закона (поправок в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации в силу. Подобные изменения могут быть признаны в полной мере действующими только после внесения изменений в ст. 65 Конституции Российской Федерации.

1. См.: Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2007. С. 298.
2. См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. проф. В.А. Кряжков. М., 2002. С. 134.
3. См.: *Кравец И.А.* Конституционно-правовые основы изменения состава Российской Федерации и наименования субъектов РФ // Вестник НГУ. Сер. Право. 2006. Т. 2. Вып. 1. С. 90.
4. См.: Словарь по естественным наукам. Глоссарий.ру. URL: http://slovari.yandex.ru/dict/gl_natural/article/12/123_ 03.HTM
5. См.: *Арутюнян Г.Г., Баглай М.В.* Конституционное право : энциклопедический словарь. М., 2006. С. 469.
6. См. п. 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации».

Н.В. Васильева, кандидат юридических наук, доцент

Налоговые льготы как инструмент региональной налоговой политики: проблемы их установления

Одним из основополагающих принципов налогообложения является принцип законности, поскольку ст. 57 Конституции Российской Федерации установлено, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы [1]. В теории налогового права [2] получило распространение мнение о том, что налог может считаться законно установленным только в том случае, если четко определены все элементы налога, к числу которых ст. 17 Налогового кодекса Российской Федерации [3] отнесены и налоговые льготы.

Несмотря на факультативный характер, налоговые льготы являются одним из действенных инструментов налоговой политики, поскольку представляют собой «важный стимулирующий эффект для развития предпринимательства» [4]. Установление налоговых льгот по региональным налогам повышает инвестиционную привлекательность субъекта Российской Федерации, усиливает предпринимательскую активность в приоритетных для субъекта Российской Федерации отраслях экономики (производство пищевых продуктов, сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, переработка вторичного сырья, переработка мусора и бытовых отходов и пр.).

Практически все субъекты Федерации используют такой инструмент налоговой политики, как налоговые льготы. Вместе с тем при их

установлении возникает немало проблем, вызванных, прежде всего, несовершенством федерального регулирования. Устанавливая общие принципы налогообложения в Российской Федерации, НК РФ определяет и пределы нормотворческой компетенции субъектов Российской Федерации в области региональных налогов. Несомненно, что региональная нормотворческая компетенция носит «вторичный» характер, так как устанавливать определенные элементы регионального налога субъект Российской Федерации может только в пределах, установленных НК РФ. Согласно п. 3 ст. 12 НК РФ при установлении региональных налогов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законами о налогах в порядке и пределах, предусмотренных НК РФ, могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Данные положения НК РФ породили неоднозначное толкование их в региональной практике. В связи с тем, что полномочия по установлению налоговых льгот определены отдельно от полномочий по установлению иных элементов региональных налогов, не вполне понятно, имеются в виду одни и те же законы о налогах или разные. Более того, если в ст. 56 НК РФ применительно к федеральным налогам определено, что льготы по ним устанавливаются исключительно НК РФ, по региональным налогам также предусмотрено установление льгот законами субъектов Российской Федерации о налогах.

Используемый НК РФ термин «законы о налогах» можно трактовать неоднозначно. В узком смысле к «законам о налогах» необходимо относить только законы, которыми устанавливаются налоги. В широком смысле к ним можно отнести любые региональные законы, непосредственно посвященные налогообложению, поскольку в соответствии со ст. 2 НК РФ законами о налогах регулируются властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Это привело к тому, что в субъектах Российской Федерации используются разные подходы к определению закона о налоге, которым устанавливаются налоговые льготы. Анализ региональной практики позволил выявить четыре подхода к решению указанной проблемы, которые в полной мере соответствуют требованиям НК РФ.

Первый подход используется в большинстве субъектов Российской Федерации и заключается в том, что налоговые льготы по региональным налогам устанавливаются теми же законами, что и региональные налоги. Так, в Иркутской области льготы по налогу на имущество организаций установлены Законом Иркутской области от 8 октября 2007 г. № 75-ОЗ «О налоге на имущество организаций» [5], а по транспортному налогу — Законом Иркутской области от 4 июля 2007 г. № 53-ОЗ «О транспортном налоге» [6]. В Хабаровском крае все региональные налоги регулируются одним законом, которым устанавливаются и налоговые льготы по каждому из них [7].

Второй подход характеризуется тем, что в субъектах Российской Федерации принимаются отдельные законы, которыми устанавливаются льготы по каждому из региональных налогов. Так, в Воронежской области льготы по региональным налогам установлены Законом Воронежской области от 28 ноября 2007 г. № 142-ОЗ «О ставках налога на прибыль организаций и льготах по налогу на имущество организаций для отдельных категорий предприятий обрабатывающей промышленности» [8] и Законом Воронежской области от 11 июня 2003 г. № 28-ОЗ «О предоставлении налоговых льгот по уплате транспортного налога на территории Воронежской области» [9].

В субъектах Российской Федерации, использующих *третий подход,* приняты специальные комплексные законы о налоговых льготах по региональным налогам. Причем анализ региональной практики показывает увеличение числа субъектов Российской Федерации, в которых налоговые льготы регламентируются комплексными законами. В настоящее время такие законы приняты в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Ивановской, Калининградской, Калужской, Московской, Рязанской, Смоленской, Тверской, Томской, Тюменской областях, Хабаровском крае, городе Санкт-Петербурге. В такие комплексные законы, помимо норм, устанавливающих льготы в зависимости от вида регионального налога и (или) категории налогопла-

тельщиков, включаются также нормы, регулирующие порядок их установления, использования и отмены, анализ их эффективности.

При использовании *четвертого подхода* правового регулирования в субъектах Федерации принимаются региональные законы, устанавливающие налоговые льготы по всем региональным налогам, но для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом в региональной практике чаще всего встречаются законы о налоговых льготах для субъектов, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории субъекта Федерации. Такие законы приняты в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Калмыкия, Удмуртской Республике, Архангельской, Брянской, Псковской, Смоленской, Томской, Тульской областях. Помимо этого принимаются законы о налоговых льготах для предприятий и учреждений исполнения наказаний (Архангельская, Ленинградская области), коммунальных предприятий (Астраханская область), общественных организаций инвалидов и их предприятий (Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Ленинградская область), фондов социальной поддержки населения (Ленинградская область).

Такой разнобой в региональной нормотворческой практике, на наш взгляд, нарушает основные принципы налогообложения. Нормы НК РФ об определении законов субъекта Российской Федерации, которыми устанавливаются льготы по региональным налогам, нуждаются в уточнении. Прежде всего, существование разных подходов к определению закона, которым будут в данном субъекте Российской Федерации устанавливаться налоговые льготы, нарушает принцип определенности налогообложения.

Как указывал английский экономист Адам Смит, «точная определенность того, что каждое лицо должно платить, в вопросе налогового обложения представляется делом столь большого значения, что весьма значительная степень неравномерности составляет гораздо меньшее зло, чем малая степень неопределенности» [10]. Нашел отражение данный принцип и в ст. 3 НК РФ, согласно положениям п. 6 которой акты законодательства о налогах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда и в каком порядке он должен платить.

Существующее положение не позволяет налогоплательщикам в полной мере реализовать свои права на использование налоговых льгот, поскольку в ряде случаев налогоплательщик не может определить даже то, какими законами субъекта Российской Федерации установлены льготы по тому или иному налогу для той категории налогоплательщиков, к которой он относится.

Нереализация налогоплательщиками права на налоговую льготу, в свою очередь, влечет неэффективность налоговых льгот для региона, поскольку при установлении льгот по региональным налогам субъект Российской Федерации исходит из их экономической (увеличение результативности экономической деятельности налогоплательщиков), социальной (повышение уровня социальной поддержки населения) и бюджетной (увеличение доходов или сокращение расходов бюджета субъекта Российской Федерации) эффективности.

На наш взгляд, наиболее оптимальным решением существующей проблемы является установление правила о том, что налоговые льготы по определенному налогу устанавливаются только законом об этом налоге. Это позволит говорить о соблюдении принципа определенности налога и разрешит налогоплательщикам использовать право на налоговые льготы. Тем более что НК РФ налоговые льготы по каждому федеральному налогу устанавливаются той же главой, что и федеральный налог (например, льготы по налогу на доходы физических лиц установлены гл. 23 НК РФ «Налог на доходы физических лиц»).

---

1. Рос. газ. 1993. 25 дек.
2. См., например: Налоговое право : учебник / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2003.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1 : Федеральный закон от 31 августа 1998 г. № 146-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 19 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824 (далее по тексту — НК РФ).
4. *Пушкарева Л.В., Макеева Т.В., Суворов Д.О.* Налоговые льготы как эффективный механизм взаимодействия предпринимательских и властных структур // Налоги. 2006. № 3. С. 18.
5. Областная. 2007. 12 окт.
6. Там же. 13 июля.
7. О региональных налогах и налоговых льготах в Хабаровском крае : Закон Хабаровского края от 10 ноября 2005 г. № 308 (в ред. от 24 июня 2009 г.) // Приамурские ведомости. 2005. 23 нояб.
8. Молодой Коммунар. 2007. 29 нояб.
9. Коммуна. 2003. 20 июня.
10. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 611.

Е.Л. Иванова

Полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по рассмотрению споров о компетенции: некоторые особенности и проблемы реализации

Проблемы разграничения компетенции между органами, наделенными властными полномочиями, сегодня все чаще становятся объектом внимания ученых [1].

Как указывается в значительной части исследований, посвященных проблемам конфликтов полномочий между публичными субъектами, он может быть порожден причинами как объективного, так и субъективного характера. Первая ситуация, как правило, связана с неурегулированностью и (или) «дефектностью» правового регулирования соответствующего полномочия в законе. Объясняя причины возникновения споров между государственными органами, исходя из положений общей теории государственного управления О.В. Брежнев обозначает три формы проявления конституционно-правовых споров объективного характера:

1) противоречия в содержании норм, определяющих компетенцию;

2) дублирование норм о предметах ведения и полномочиях (одновременное отнесение полномочий к компетенции различных органов государственной власти);

3) неопределенность содержания компетенционных норм, влекущая за собой их противоречивое толкование и применение [2].

Во втором случае причинами конфликта становятся субъективные противоположные убеждения сторон в собственной правоте, что приводит к перерастанию конфликта в спор, предполагающий совершение активных действий, которые должны быть направлены на его разрешение. Самым рациональным выходом из сложившейся ситуации становится обращение в органы конституционного (уставного) контроля.

Вместе с тем, несмотря на очевидную на первый взгляд эффективность такого способа разрешения возникшего между властными субъектами спора, практика органов регионального конституционного (уставного) контроля, выработанная в порядке реализации полномочия по рассмотрению споров о компетенции, сегодня не насчитывает даже одного десятка решений.

Наибольшая активность в реализации анализируемого полномочия была проявлена Конституционным Судом Республики Бурятия, которым к настоящему времени принято пять итоговых решений по спорам о полномочиях между органами и должностными лицами, наделенными властными полномочиями. Один раз полномочие по разрешению споров о компетенции было реализовано органами конституционного (уставного) контроля Республики Адыгея, Республики Татарстан, Республики Карелия и Иркутской области.

Анализ правовых позиций органов конституционного (уставного) контроля указанных субъектов Российской Федерации выявляет тот факт, что причиной споров, возникающих между публичными органами, становились в основном вопросы собственности и вопросы установления местных налогов и сборов.

Например, предметом споров между органами государственной власти Республики Бурятия в основном становились отдельные управленческие полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства республики.

В то же время в практике органов конституционного (уставного) контроля существуют две правовые позиции, касающиеся споров о полномочиях в вопросах организации органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституционным Судом Республики Бурятия анализировался порядок подачи предложений о кандидатурах на должность членов Правительства Президентом Республики Бурятии. Вследствие этого анализа было выявлено,

что устное предложение о назначении конкретного лица председателем вновь образованного государственного комитета не может расцениваться как основание для принятия Народным Хуралом Республики Бурятия решения о даче согласия Президенту республики назначения на указанную должность [3].

Поводом к рассмотрению дела стал спор между палатами Законодательного Собрания Республики Карелия о том, кто из них вправе принять закон «О Центральной избирательной комиссии Республики Карелия».

Однако, несмотря на эффективность участия органов конституционного (уставного) правосудия в разрешении споров между публичными субъектами, наличие единичных решений, выработанных в порядке реализации полномочия по рассмотрению споров о компетенции (за исключением практики Конституционного Суда Республики Бурятия) либо их полное отсутствие (даже в тех субъектах Российской Федерации, где существуют конституционные (уставные) суды), на фоне достаточно «богатой» их практики, выработанной в порядке реализации иных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, несколько настораживает. Формальным тому объяснением может стать исключение исследуемого полномочия суда из региональных законов об органах конституционного (уставного) контроля, которое наблюдается в течение последних нескольких лет.

Вместе с тем в законах об органах регионального конституционного (уставного) контроля тех субъектов Российской Федерации, в которых обозначено полномочие конституционного (уставного) суда по рассмотрению споров о компетенции, особенности рассмотрения данной категории дел выделяются в отдельную главу. В процессе анализа статей региональных законов, составляющих содержание таких глав, был выявлен ряд существенных особенностей оснований, условий, порядка производства по данной категории дел, а также порядка принятия по ним итоговых решений. Однако, несмотря на достаточно детальное регулирование процедуры рассмотрения конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации споров о компетенции, в некоторых региональных законах нельзя не заметить тенденцию регионального правового регулирования в этой области, выражающуюся в сужении круга полномочий органов конституционного (уставного) контроля до рассмотрения дел в порядке конкретного и абстрактного нормоконтроля и дел о толковании положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Кроме того, и в начальный период существования и развития органов конституционного (уставного) контроля, когда практически в каждом из региональных законов о конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации было закреплено полномочие суда по рассмотрению споров о компетенции между органами, наделенными властными полномочиями, дела данной категории не рассматривались.

Возможно, одной из причин скудности судебной практики выступают достаточно «жесткие» пределы допустимости обращений по данной категории дел.

Определяя пределы допустимости запросов (ходатайств) по спорам о компетенции, региональный законодатель исходит из стандартного набора критериев:

1) оспариваемая компетенция определяется основным законом субъекта Российской Федерации;

2) спор не касается вопросов о подведомственности дела судам или о подсудности;

3) спор не был или не может быть разрешен иным способом;

4) заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного основным законом субъекта Российской Федерации разграничения компетенции между органами государственной власти, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления;

5) заявитель ранее обращался к указанным органам, компетенция которых оспаривается, с письменным заявлением о нарушении компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящих в их компетенцию обязанностей, однако в течение месяца после обращения указанные в нем нарушения не были устранены*.

* Не закрепляют необходимость соблюдения претензионного порядка по обращениям в орган конституционного (уставного) контроля законы «Об Уставном суде Калининградской области» и «Об Уставном суде Самарской области». Законодатель Республики Якутия, устанавливая критерии допустимости ходатайства по спорам о компетенции, ограничивается только первыми тремя из вышеобозначенных.

Если первые два и четвертый из обозначенных критериев не вызывают сомнений с точки зрения целесообразности и логичности их установления, то третий и пятый критерии, как обязательные условия подачи обращения (ходатайства) в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации при возникновении спора о компетенции, представляются не всегда оправданными и даже не вполне логичным. Если спор между властными субъектами уже был разрешен компетентным органом, которым в данном случае может быть только орган конституционного (уставного) контроля, повторное принятие обращения к рассмотрению по одному и тому же основанию, между одними и теми же спорящими субъектами подрывало бы такие важнейшие свойства итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, как окончательность и непреодолимость. Рассмотрение же спора о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления, при условии определенности конкретного спорного полномочия основным законом субъекта Российской Федерации, иным судебным органом противоречило бы общим правилам подсудности, установленным Федеральным конституционным законом «О судебной системе» [4]. Возможность разрешения спора о компетенции иным, кроме как обращение в орган конституционного (уставного) контроля, способом в целом видится нецелесообразной и неправомерной.

На современном этапе развития взаимоотношений публичных органов попытка досудебного урегулирования спора является не чем иным, как пустой формальностью. Как отмечает О.В. Брежнев, «... к сожалению, пока применение согласительных процедур не получило детального законодательного регулирования. Поэтому остаются не вполне ясными вопросы о содержании этих процедур, порядке и правовых последствиях их применения» [5].

В ситуации, когда даже судам общей юрисдикции при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих запрещается утверждать мировое соглашение между заявителем и заинтересованным лицом (так как согласно позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации «в данном случае судами должна проверяться «законность оспариваемых решений, совершенных действий (бездействия) и на решение этого вопроса не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом» [6]), применение согласительных процедур между публичными органами, спорящими относительно принадлежности полномочия, определенного конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, по нашему мнению, является просто недопустимым. Возможность какого-либо согласования или договоренности об осуществлении конкретных полномочий в данном случае подрывает фундаментальные основы организации государственной власти и системы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

Единственно возможным выходом из сложившейся ситуации является использование юрисдикционных полномочий судебных органов. При этом осуществление полномочия по рассмотрению споров о компетенции судами общей юрисдикции видится не более чем временным, промежуточным вариантом до момента образования соответствующего органа конституционного (уставного) контроля в регионе.

Безусловно, представляется необходимым при законодательной регламентации процедуры рассмотрения органами конституционного (уставного) контроля споров о компетенции продумать и закрепить некоторые особенности рассмотрения споров о компетенции, возникающих между уполномоченными органами в процессе правового регулирования отдельных правоотношений. Определять субъектов, уполномоченных на такое обращение, пределы допустимости обращений, сроки их рассмотрения и другие особенности, способствующие полноценной реализации полномочия органов конституционного (уставного) контроля по рассмотрению споров о компетенции, следует с учетом специфики конкретных споров. Такой подход позволит обеспечить легитимность принятия правотворческих решений в соответствии с законодательными правилами разграничения предметов ведения и полномочий.

1. См., например: *Столяров М.В.* Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования : учеб. пособие. М., 2006; *Чурсина Е.В.* Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами по предметами совместного ведения : конституционно-правовое исследование : учеб. пособие. М., 2006.

2. *Брежнев О.В.* Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.

3. По делу по спору о компетенции между Президентом Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия от 25 апреля 1997 года «О даче согласия Президенту Республики Бурятия на отставку и назначения членов Правительства Республики Бурятия»и : заключение Конституционного Суда Республики Бурятия от 10 июня 1997 г. // Бурятия. 1997. № 111.

4. См.: ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Рос. газ. 1997. 6 янв.; По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. №103-О // Там же. 2003. 29 апр.

5. *Брежнев О.В.* Указ. соч. С. 5—6.

6. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 // Рос. газ. 2009. 18 февр.

Е.И. Старовойтова

Правовые презумпции в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации, являясь органом конституционного контроля, вправе выносить решения, имеющие общеобязательный характер. В решениях Конституционного Суда нашли отражения очень многие общеобязательные положения, которые влияют как на законодательство, так и на судебную практику. К таким положениям предлагается отнести некоторые правовые презумпции, которые нашли закрепление в правовых позициях и решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Общепринято следующее определение правовой презумпции — это закрепленное в нормах права предположение о наличии или отсутствии юридических фактов, основанное на связи между ними и фактами наличными, что подтверждается предшествующим опытом [1].

Правовые презумпции, закрепленные в решениях Конституционного Суда, как напрямую основываются на нормах действующего законодательства, так и сформулированы самим Конституционным Судом в результате толкования норм права.

К первым правовым презумпциям можно отнести:

1) презумпцию невиновности (ст. 49 Конституции Российской Федерации) [2];

2) презумпцию вины причинителя вреда (ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации) [3];

3) презумпцию признания факта установленным или опровергнутым, для выяснения которого была назначена судебная экспертиза вследствие уклонения стороны от участия в ней (ст. 74 Гражданско-процессуального кодекса РСФСР) [4];

4) презумпции согласия на изъятие в целях трансплантации органов (тканей) человека после его смерти (ст. 8 Закона Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека») [5];

5) презумпция получения ранения (контузии), заболевания работником милиции в связи с исполнением профессиональных обязанностей во время прохождения службы, послужившие причиной его смерти в течение одного года с момента увольнения из милиции (ст. 29

Закона Российской Федерации «О милиции») [6];

6) презумпция взаимного согласия супругов на распоряжение их общим имуществом (ст. 35 Семейного кодекса) [7].

Вторую группу правовых презумпций составляют:

1) презумпция соответствия деятельности законно избранных представительных органов субъектов Российской Федерации Конституции и законодательству Российской Федерации [8];

2) презумпция конституционности положений федерального законодательства [9], а также презумпция конституционности действующих законодательных норм [10];

3) презумпция добросовестности и разумности действий конституционных органов [11];

4) презумпция добросовестности налогоплательщика [12];

5) презумпция экономической оправданности совершенных налогоплательщиком операций и понесенных по этим операциям затрат [13];

6) презумпция добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам [14];

7) презумпция добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса [15].

Рассмотрим некоторые правовые презумпции, имеющие непосредственное отношение к деятельности органов государственной власти, действию норм права.

Презумпция соответствия деятельности законно избранных представительных органов субъектов Российской Федерации Конституции и законодательству Российской Федерации была сформулирована Конституционным Судом при рассмотрении на соответствие Конституции Российской Федерации ст. 77 Устава Алтайского края, согласно которой деятельность Законодательного Собрания не может быть приостановлена или досрочно прекращена решением любого органа государственной власти Российской Федерации и края; приостановление деятельности Законодательного Собрания, его постоянных комитетов и комиссий возможно лишь по решению самого Законодательного Собрания; прекращение полномочий Законодательного Собрания возможно в связи с истечением срока полномочий его депутатов или в установленных случаях — по решению самого Законодательного Собрания.

Конституционный Суд указал, что Конституция Российской Федерации не содержит указаний в отношении права федеральных органов государственной власти прекращать или прерывать деятельность законно избранных представительных органов субъектов Российской Федерации в силу презумпции соответствия этой деятельности Конституции и законодательству Российской Федерации. Вместе с тем часть первая ст. 77 Устава исключает также возможность роспуска Законодательного Собрания главой администрации края. Такая мера при определенных условиях может выступать в качестве одного из противовесов, способствующих балансу полномочий исполнительной и законодательной властей. Законодатель, предусматривая или не предусматривая ее, должен исходить из сбалансированности полномочий этих властей.

Большое значение в судебной практике имеет презумпция конституционности положений федерального законодательства. В некоторых особых мнениях судьи Конституционного Суда указывают ее в более широком значении, как презумпцию соответствия нормативных актов Конституции [16]. При этом Г.А. Гаджиев определяет данную правовую презумпции, как принцип права. Н.В. Витрук, в свою очередь, применяет данную правовую презумпцию в отношении Регламента Государственной Думы, при этом утверждая, что она действуют также в отношении любого другого нормативного акта.

При этом Конституционный Суд в дальнейшем в одном из своих решений указал, что, исходя из презумпции конституционности действующих законодательных норм, суд общей юрисдикции не вправе произвольно, немотивированно отказаться от применения в конкретном деле соответствующих положений федерального закона, а обязан дать им оценку и, придя к выводу об их несоответствии Конституции Российской Федерации, привести в решении правовые аргументы в доказательство своей позиции. В противном случае само судебное решение является незаконным.

Презумпция добросовестности и разумности действий конституционных органов была сформулирована Конституционным Судом при исследовании пределов такого полномочия государственной Думы, как применение амнистии. Конституционный Суд указал, что только одна Государственная Дума, исходя из всей полноты возложенной на нее конституционной ответственности, решает вопрос, в отношении какого круга деяний и лиц необходимо и целесообразно объявление амнистии.

Вместе с тем — в силу презумпции добросовестности и разумности действий конституционных органов — предполагается, что, основываясь на общих интересах при осуществ-

лении данного полномочия, Государственная Дума не может выходить за конституционно обусловленные пределы предоставленного ей широкого усмотрения, определяемые, прежде всего, общеправовыми принципами, обязательными в демократическом обществе.

Презумпция добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам использовалась Конституционным Судом в рамках истолкования норм ст. 10 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления», в соответствии с которой инициаторы отзыва обязаны уведомить отзываемое лицо о предстоящем собрании (заседании), на котором планируется возбудить вопрос об отзыве, а отзываемое лицо вправе на нем присутствовать и выступить, и п. 9 ст. 13 того же закона, регламентирующего, что должностное лицо, в отношении которого возбужден вопрос об отзыве, вправе также участвовать в заседании комиссии по рассмотрению предложения о назначении голосования о его отзыве и заседании (сессии) представительного органа местного самоуправления по данному вопросу.

При истолковании данных норм на основе презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам Конституционный Суд исходил из того, что норма о праве участвовать в заседаниях потеряла бы смысл, если бы не предполагалось, что соответствующее лицо своевременно информировано о времени и месте их проведения.

Презумпция добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса была сформулирована Конституционным Судом в рамках раскрытия содержания понятия «внесение законопроекта». Конституционный Суд указал, что содержание понятия «внесение законопроекта» не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта: реализуя право законодательной инициативы, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации вступает в процесс принятия федерального закона, в котором также участвуют другие субъекты этого процесса, права и обязанности которых взаимосвязаны, а их осуществление влечет определенные последствия, притом что само принятие федерального закона обусловлено выполнением всеми участниками данного процесса своих обязанностей, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации либо проистекающих из логики конституционного регулирования. Из этого следует допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя.

Все правовые презумпции, сформулированные Конституционным Судом, содержатся только в мотивировочной части решений. Соотношение правовой позиции и правовой презумпции выглядит как соотношение части и целого, где правовая презумпция есть цельная, самостоятельная часть, обладающая всеми необходимыми правовыми свойствами и способная применяться на практике с учетом той правовой позиции, в которой она была сформулирована в качестве элемента [17].

Правовые презумпции, закрепленные в решениях Конституционного Суда, как правило, рассматривают в качестве косвенно закрепленных правовых презумпций [18].

Вместе с тем в юридической литературе встречается точка зрения, в соответствии с которой правовые презумпции, непосредственно содержащиеся в мотивировочной части постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и обосновывающие решение Суда, можно считать прямыми [19].

Очевидно, что презумпции, сформулированные в результате судебного толкования, имеют несколько иной, более определенный, статус по сравнению с обычными косвенными презумпциями. Презумпции судебной практики, как называет их Д.М. Щекин [20], имеют свое наименование, предмет регулирования, обязательность и стабильность в правоприменении.

---

1. См.: *Бабаев В.К.* Презумпции в советском праве. Горький, 1977. С. 14.

2. См. п. 2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 октября 1996 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности статьи 6 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина О.В. Сушкова» // СЗ РФ. 1996. № 45, ст. 5203.

3. См. п. 3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // СЗ РФ. 2001. № 7, ст. 700.

4. См. п. 2 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 г. № 90-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тихомирова Дмитрия Леонидовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 74 Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 5.

5. См. п. 1 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 г. № 459-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Саратовского областного суда о проверке конституционности статьи 8 Закона Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

6. См. п. 2 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июля 2002 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Коряжемского городского суда Архангельской области о проверке конституционности части второй статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции». Доступ из СПС «Гарант».

7. См. п. 3.1 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 444-О «По жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Астаховой Ирины Александровны положением подпункта 1 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 2, ст. 407.

8. См. п. 5 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4, ст. 409.

9. См. п. 5 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 65-О // СЗ РФ. 2001. № 20, ст. 2059.

10. См. п. 3 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2004 г. № 134-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Центрального районного суда города Челябинска о проверке конституционности части второй статьи 238 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5.

11. См. п. 8 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 3059.

12. См. п. 2 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июля 2001 г. № 138-О «По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 32, ст. 3410.

13. См., например, п. 2 определения Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2008 № 1072-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Центральная топливная компания» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации» (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

14. См. п. 6 постановления Конституционного Суда Российской Федерации 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 Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14, ст. 1374.

15. См. п. 3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5371.

16. См. п. 2 Особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П (СЗ РФ. 1995. № 16, ст. 1451); п. 1 Особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П (Там же. 1998. № 52, ст. 6447).

17. *Сериков Ю.А.* Правовые презумпции в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. *Он же.* Процессуальные функции правовых презумпций в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 51.

19. См.: *Сухинина И.В.* Презумпции в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 50.

20. *Щекин Д.М.* Юридические презумпции в налоговом праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 33.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Арбатская Юлия Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Бондарева Эльвира Степановна — кандидат юридических наук, заместитель директора Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Васильева Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Гаврилова Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Гетьман Людмила Сергеевна — старший научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Давыдова Мария Александровна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Иванова Елена Леонидовна — научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Магданов Антон Львович — научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Старовойтова Екатерина Игоревна — старший научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Суркова Ирина Сергеевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Тирских Максим Геннадьевич — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Хвалёв Сергей Анатольевич — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Хертуев Роман Юрьевич — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Шин Антон Геннадьевич — научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Шишпарёнок Ольга Николаевна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.