

**ВЕСТНИК  
УСТАВНОГО СУДА  
СВЕРДЛОВСКОЙ  
ОБЛАСТИ**

№ 1(11)  
2010

Екатеринбург

**Редакционная коллегия:**

Председатель Уставного Суда  
кандидат юридических наук, доцент,  
член Совета судей Российской Федерации **А.В. Гусев**

Заместитель Председателя Уставного Суда  
кандидат юридических наук **Н.А. Жилин**

Зав. кафедрой конституционного права  
Уральской государственной юридической академии,  
доктор юридических наук, профессор **А.Н. Кокотов**

Руководитель аппарата Уставного Суда **А.А. Павлов**

## **В НОМЕРЕ**

### **Раздел 1. Нормативная основа деятельности Уставного Суда Свердловской области**

Регламент Уставного Суда Свердловской области.....5

### **Раздел 2. Решения Уставного Суда Свердловской области**

Постановления (14 мая 2009 г. – 25 марта 2010 г.) .....35

### **Раздел 3. Материалы круглого стола «Современные проблемы конституционного, муниципального права и конституционного правосудия» (22 мая 2009 г., Екатеринбург)**

<i>Л. Т. Аглеева.</i> Перспективы развития избирательного законодательства Свердловской области .....	83
<i>З. К. Александрова.</i> Унитарный бикамерализм в ряде стран СНГ .....	88
<i>Н. П. Алешкова.</i> Роль муниципального правотворчества в регулировании общественных отношений .....	92
<i>О. А. Бабошин.</i> Организационные основы местного самоуправления (системно-структурный подход).....	97
<i>А. В. Башков.</i> Публично-правовые способы защиты права собственности: некоторые аспекты .....	100
<i>Ю. М. Бердюгина.</i> Эксперт в конституционном судебном процессе .....	105
<i>М. М. Борисова.</i> Развитие в субъектах Российской Федерации программ здорового образа жизни.....	111
<i>И. В. Выдрин.</i> Муниципальная реформа 2003 года: некоторые итоги .....	116
<i>И. Г. Дудко.</i> Конституционное развитие постсоветских государств: некоторые тенденции.....	124
<i>Д. М. Евстифеев.</i> Конституционные права и свободы индивидов: общее и особенное .....	132
<i>А. О. Казанцев.</i> К вопросу о представительстве кандидатов в избирательном праве.....	138
<i>А. Н. Кокотов.</i> Обустройство страны как главный факт современной российской истории .....	142
<i>С. Э. Либанова.</i> Конституционализация адвокатской деятельности и место адвокатуры в механизме конституционной защиты прав и свобод.....	146
<i>И. Н. Литвинова.</i> О взаимодействии законодательных органов субъектов Российской Федерации с Государственной Думой в федеральном законотворчестве.....	155

<i>Д. Наконечный.</i> Институт ответственности органов законодательной власти в нормах федерального законодательства и решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....	161
<i>С. Э. Несмеянова.</i> Развитие конституционной юстиции в странах Содружества Независимых Государств .....	166
<i>В. Ю. Пенигин.</i> Совершенствование процедур согласования с субъектами Российской Федерации проектов федеральных законов.....	170
<i>М. С. Пугина.</i> Реализация принципа национального режима иностранцев в правотворческой практике Российской Федерации .....	174
<i>И. Ю. Сердобинцев.</i> Политическое многообразие как конституционно-правовая категория.....	181
<i>Е. В. Сердобинцева.</i> Правовое регулирование государственных наград в Российской Федерации .....	185
<i>А. В. Щипанов.</i> О юридической природе системы вспомогательных и совещательных органов, действующих при Президенте Российской Федерации.....	190

# **Раздел 1. Нормативная основа деятельности Уставного Суда Свердловской области**

## **УСТАВНЫЙ СУД СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **РЕГЛАМЕНТ**

**от 1 апреля 1998 г. № 1-Р-98**

(в редакции решений Уставного Суда от 25.06.98 г.,  
19.03.99 г., 18.03.2002 г., 05.12.2003 г., 21.11.2005 г., 09.02.2010 г.)

### **Раздел первый**

## **Организация деятельности Уставного Суда Свердловской области<sup>1</sup>**

### **Глава I. Назначение Председателя и заместителей Председа- теля Уставного Суда. О полномочиях Председателя Уставного Суда**

#### **§ 1. Порядок избрания Председателя и заместителей Председателя Уставного Суда**

1. Назначение на должности Председателя и заместителей Председателя Уставного Суда проводится в закрытом заседании Уставного Суда, которое созывается не позднее пятнадцати дней с момента открытия соответствующей вакансии. Если назначению подлежат одновременно Председатель и заместители Председателя Уставного Суда, председательство в заседании до назначения Председателя Уставного Суда или заместителей Председателя поручается старшему по возрасту присутствующему судье Уставного Суда.

2. Уставный Суд открытым голосованием утверждает форму бюллетеней для голосования по назначению Председателя и заместите-

---

<sup>1</sup> Далее – Уставный Суд.

лей Председателя Уставного Суда, а также форму протоколов голосования.

3. Выдвижение кандидатов на соответствующую должность производится участвующими в заседании судьями. Число кандидатов не ограничивается. Все выдвинутые кандидаты вносятся в бюллетень для тайного голосования. Кандидаты вправе заявить самоотвод. Голосование по каждой должности проводится отдельно.

4. Бюллетени для голосования по назначению на каждую должность изготавливаются в количестве 5 экземпляров. Каждому судье председательствующий выдает бюллетень, на обороте которого он в присутствии судей ставит свою подпись. Оставшиеся бюллетени погашаются.

5. Заполняя бюллетень, судья оставляет в списке фамилию кандидата, за которого голосует, и вычеркивает фамилии остальных кандидатов. Бюллетени, в которых оставлены не вычеркнутыми фамилии двух или более кандидатов, недействительны.

6. По окончании подачи голосов председательствующий в присутствии судей вскрывает избирательную урну и проверяет действительность бюллетеней. Бюллетени, не имеющие подписи председательствующего, недействительны. Затем устанавливается общее количество находившихся в избирательной урне действительных бюллетеней и подсчитывается число голосов, полученных каждым судьей. Председательствующему помогает младший по возрасту судья, они же составляют и подписывают протокол голосования.

7. Протокол оглашается в том же заседании Уставного Суда. Протокол содержит следующие данные:

- должность, для замещения которой проводятся выборы;
- дату, время и место проведения голосования;
- фамилии, имена и отчества судей, внесенные в бюллетени;
- количество изготовленных бюллетеней;
- количество бюллетеней, обнаруженных в избирательной урне;
- количество недействительных бюллетеней;
- число голосов «за» и «против», полученных каждым баллотирующимся судьей;
- результат голосования;

– заявленные возражения судей и принятые Уставным Судом решения по ним.

8. Назначенным на соответствующую должность считается судья, за которого подано не менее трех голосов.

9. Уставный Суд открытым голосованием утверждает протокол голосования, составленный председательствующим и младшим по возрасту судьей, и, в зависимости от итогов голосования, либо объявляет назначенным на соответствующую должность судью, получившего необходимое большинство голосов, либо, если ни один из судей не получил необходимого для назначения числа голосов, принимает решение о проведении второго тура голосования.

10. Второй тур голосования проводится в том же заседании и в том же порядке, что и первый. При безрезультатности второго тура голосования Уставный Суд принимает решение о дальнейшей процедуре назначения с соблюдением порядка, установленного Областным законом «Об Уставном Суде Свердловской области»<sup>2</sup>.

11. Бюллетени для голосования по назначению Председателя и заместителей Председателя Уставного Суда после каждого голосования помещаются в отдельный конверт, опечатываются и приобщаются к протоколу заседания Уставного Суда. К этому же протоколу приобщаются протоколы голосования.

12. Опубликование решения производится в сроки и порядке, установленные для опубликования постановлений Уставного Суда.

## **§ 2. О полномочиях Председателя Уставного Суда**

Кроме перечисленных в федеральном законодательстве о судостроительстве, Областном законе «Об Уставном Суде Свердловской области», Председатель Уставного Суда осуществляет также следующие полномочия:

1) представляет на утверждение Уставного Суда календарный план проведения заседаний и рабочих совещаний судей, созывает плановые и внеплановые заседания Уставного Суда или рабочие совещания судей, председательствует на них;

---

<sup>2</sup> Далее – Закон об Уставном Суде.

2) представляет на рассмотрение и одобрение Уставного Суда проект сметы расходов на очередной финансовый год и отчет о ее исполнении;

3) представляет на рассмотрение и одобрение Уставного Суда проект штатного расписания аппарата Суда;

4) осуществляет прием на работу и увольнение с работы работников Уставного Суда; применяет к ним меры поощрения и меры дисциплинарного взыскания; организует работу по повышению квалификации работников аппарата Уставного Суда;

5) дает согласие на служебные командировки судей Уставного Суда, с согласия судей направляет их в такие командировки. Направление судей в командировки продолжительностью свыше 30 суток осуществляется с согласия Уставного Суда;

6) по поручению Уставного Суда выступает с заявлениями и обращениями от имени Уставного Суда;

7) в конце года представляет на заседании доклад о деятельности Уставного Суда, а также регулярно информирует судей о своей деятельности.

**§ 3. Утратил силу** (Решение Уставного Суда Свердловской области от 18.03.2002г.)

## **Глава II. Сложение полномочий Председателем и заместителями Председателя Уставного Суда**

### **§ 4. Подача заявления о сложении полномочий**

1. Председатель и заместители Председателя Уставного Суда могут в любое время подать заявление о сложении с себя полномочий по соответствующей должности. Заявление может быть мотивированным или без объяснения причин сложения полномочий.

2. Заявление о сложении полномочий подается непосредственно Уставному Суду и регистрируется в установленном порядке.

3. Председатель и заместители Председателя Уставного Суда, подавшие заявление о сложении полномочий по должности, продолжают исполнение обязанностей по должности до назначения соответ-



ственно нового Председателя, заместителя Председателя Уставного Суда.

## **§ 5. Прекращение полномочий по заявлению**

Уставный Суд на ближайшем заседании констатирует прекращение полномочий судьи по соответствующей должности и проводит назначение в установленном порядке.

## **Раздел второй**

### **Предварительное рассмотрение обращений, поступивших в Уставный Суд**

#### **Глава III. Общие положения**

## **§ 6. Рассмотрение обращений Председателем Уставного Суда**

1. Обращения в письменной форме, поступившие в Уставный Суд, в тот же день регистрируются и изучаются секретариатом с точки зрения соответствия требованиям Закона об Уставном Суде, после чего передаются Председателю Уставного Суда с соответствующими предложениями.

2. Если Председателем Уставного Суда будет установлено, что разрешение поставленного в обращении вопроса не подведомственно Уставному Суду, обращение по форме не отвечает требованиям Закона об Уставном Суде, исходит от неуправомоченного органа или лица, не оплачено государственной пошлиной, а заявитель не освобожден от уплаты государственной пошлины и не ходатайствует о предоставлении отсрочки или рассрочки ее уплаты, то Председатель Уставного Суда в письменной форме уведомляет заявителя о невозможности рассмотрения его обращения Уставным Судом в связи с несоответствием обращения требованиям Закона об Уставном Суде и разъясняет ему право потребовать принятия решения по этому вопросу Уставным Судом в судебном заседании.

3. В случаях, когда обращение не отвечает требованиям Закона об

Уставном Суде по форме или исходит от неуправомоченного органа или лица либо не оплачено государственной пошлиной, заявителю также разъясняется право вновь направить обращение в Уставный Суд после устранения недостатков.

4. При повторном обращении заявителя в Уставный Суд по вопросу, по которому ранее было вынесено постановление Уставного Суда либо состоялось решение Уставного Суда об отказе в принятии обращения к рассмотрению или о прекращении производства по основаниям, предусмотренным статьями 44 и 67 Закона об Уставном Суде, заявителю вторично высылается копия соответствующего решения Уставного Суда.

## **§ 7. Решение Уставного Суда по вопросу о соответствии обращения требованиям Закона об Уставном Суде**

1. В случае если заявителем оспаривается содержащийся в поступившем на его имя уведомлении Суда вывод о несоответствии обращения требованиям Закона об Уставном Суде, Председатель Уставного Суда поручает одному из судей провести проверку обоснованности принятого решения. Результаты проверки не позднее месяца докладываются судьей в заседании.

2. При признании предшествующего решения обоснованным Уставный Суд выносит определение о несоответствии обращения требованиям Закона об Уставном Суде. Копия определения Уставного Суда направляется заявителю.

## **§ 8. Предварительное изучение обращений судьями**

1. Распределение обращений между судьями для предварительного их изучения производится Председателем Уставного Суда или заместителем Председателя в соответствии с порядком, установленным решением Уставного Суда. Передача обращений в процессе предварительного изучения от одного судьи другому осуществляется Председателем Уставного Суда. Направление обращений судьям регистрируется в учетной карточке работником секретариата Уставного Суда.

2. Судья, изучающий обращение в предварительном порядке, может давать связанные с этим поручения работникам секретариата Уставного Суда и требовать их надлежащего исполнения в установленные им сроки.

3. Предварительное изучение находящегося в производстве судьи обращения должно быть завершено не позднее одного месяца с момента регистрации обращения.

## **§ 9. Информирование судей о поступивших и переданных на изучение обращениях**

Работником секретариата, ответственным за организационное обеспечение судебных заседаний Уставного Суда, ведется реестр поступивших и переданных судьям для предварительного изучения обращений, который не реже одного раза в месяц рассылается всем судьям.

## **§ 10. Требования Уставного Суда**

1. В процессе подготовки обращения к рассмотрению требования Уставного Суда, предусмотренные статьями 49 и 50 Закона об Уставном Суде, направляются судьей, рассматривающим обращение, или Уставным Судом.

2. С ходатайством о направлении требования в период предварительного изучения и подготовки дела к слушанию сторона вправе обратиться к судье, рассматривающему обращение (судье-докладчику), или Уставному Суду, а в период слушания дела – к Уставному Суду.

3. Требование подписывается соответственно судьей, рассматривающим обращение, судьей-докладчиком либо Председателем Суда.

## **§ 11. Поручение о проведении экспертизы**

1. В случае если поручение о проведении экспертизы дается в процессе подготовки дела к слушанию, оно формулируется в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 62 Закона об Уставном Суде. Правила данной статьи закона регулируют также

права, обязанности и ответственность эксперта на стадии подготовки дела к слушанию.

2. Заключение эксперта должно содержать данные о лице, производившем экспертизу, с указанием его специальности, ученой степени и звания; название дела, в связи с рассмотрением которого проводилась экспертиза; ответы на вопросы, поставленные перед экспертом в требовании Уставного Суда; подпись эксперта под текстом заключения, заверенную в установленном порядке.

3. В случае если проведение экспертизы было поручено группе экспертов, согласованное заключение подписывается всеми экспертами. В случае разногласий между экспертами каждый из них составляет собственное заключение.

## **§ 12. Участие специалиста**

В случаях, предусмотренных статьями 49 и 50 Закона об Уставном Суде, судья или Уставный Суд вправе привлекать для консультаций, проведения проверок, исследования отдельных документов специалиста (специалистов), не заинтересованного в исходе дела. При необходимости участия специалиста в судебном заседании он привлекается к участию в деле в качестве эксперта.

## **§ 13. Предложение Уставного Суда о приостановлении действия оспариваемого акта**

Предложение приостановить действие оспариваемого акта Уставным Судом оформляется мотивированным определением Уставного Суда, излагаемым в виде отдельного документа.

## **Глава IV. Принятие обращений к рассмотрению, подготовка и назначение дел к слушанию**

### **§ 14. Принятие обращений к рассмотрению**

1. Заключение судьи, проект определения, копия обращения, по которому завершено предварительное изучение, рассылаются всем

судьям не позднее чем за пять дней до заседания Уставного Суда по вопросу о принятии обращения к рассмотрению.

2. Заявитель, а также органы или должностные лица, издавшие оспариваемый акт, могут быть заблаговременно уведомлены о времени и месте заседания Уставного Суда по вопросу о принятии соответствующего обращения к рассмотрению.

3. Определение Уставного Суда о принятии обращений к рассмотрению формулируется по каждому обращению отдельно, как правило в виде отдельного документа.

4. Определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению либо о прекращении производства в случаях, предусмотренных пунктом вторым статьи 44 Закона об Уставном Суде, излагается в виде отдельного документа. Определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению должно быть мотивированным.

5. Если предложение судьи, изучавшего обращение в предварительном порядке, о принятии его к рассмотрению не получило поддержки, он на основе состоявшегося обсуждения готовит текст определения об отказе в принятии обращения к рассмотрению. При этом если судье, готовившему проект определения, остались неясными мотивы отказа в принятии обращения к рассмотрению, то по его просьбе судьи, голосовавшие против принятия обращения к рассмотрению, обязаны изложить свои доводы в письменной форме. По решению Суда подготовка определения в этом случае может быть поручена другому судье.

6. В случае если Суд после предварительного изучения обращения придет к выводу, что оно не отвечает требованиям Закона об Уставном Суде, об этом выносится определение, которое высылается заявителю. Если обращение не отвечает требованиям Закона об Уставном Суде только по форме, заявитель после устранения недостатков вправе вновь направить обращение в Уставный Суд.

## **§ 15. Назначение судьи-докладчика**

В соответствии с установленной Уставным Судом очередностью рассмотрения дел в заседаниях, а также с учетом загруженности судей делами, переданными им ранее для подготовки к рассмотрению,

сложности и объема этих дел, Уставный Суд в заседании назначает по каждому делу судью-докладчика (судей-докладчиков).

## **§ 16. Замена судьи-докладчика**

1. В случае если в силу сложившихся обстоятельств (болезни, командировки, отпуска и других уважительных причин) судья не может в течение длительного времени исполнять свои обязанности, он передает обращение Председателю Уставного Суда для назначения другого судьи-докладчика. Председатель Уставного Суда ставит вопрос о замене судьи-докладчика.

2. В случаях отстранения судьи, являющегося докладчиком по делу, от участия в рассмотрении дела, приостановления или прекращения его полномочий вместо него назначается другой судья-докладчик в порядке, предусмотренном п. 1 данного параграфа.

## **§ 17. Рассылка материалов по обращению, принятому к рассмотрению**

Не позднее следующего рабочего дня после вынесения Уставным Судом определения о принятии обращения к рассмотрению секретариат Уставного Суда направляет сторонам уведомление о принятом решении. Стороне, не являющейся заявителем, высылаются также копии обращения и приложенных к нему материалов. В этот же срок информация о деле размещается на информационном стенде и официальном сайте Уставного Суда.

## **§ 18. Заседание Уставного Суда о назначении дела к слушанию**

1. Назначение дела к слушанию производится в заседании Уставного Суда. В данном судебном заседании Уставный Суд:

- определяет готовность дела к рассмотрению;
- решает вопрос о соединении дел;
- определяет действия Суда по подготовке дела к рассмотрению;
- определяет круг лиц, подлежащих вызову и приглашению в судебное заседание, а также круг лиц, явка которых обязательна;

- решает, кто будет председательствовать в судебном заседании;
- определяет время и место заседания Суда.

2. Не менее чем за пять дней до данного заседания Суда секретариат Уставного Суда рассылает всем судьям, а при необходимости и сторонам, документы, дополнительно полученные в процессе подготовки дела к слушанию.

3. О назначенном к рассмотрению деле могут быть уведомлены также государственные органы и должностные лица, не являющиеся участниками процесса.

## **§ 19. О проекте решения**

Судья-докладчик составляет проект итогового решения Уставного Суда, а в зависимости от характера и сложности дела – также перечень вопросов, подлежащих, по его мнению, обсуждению и разрешению в процессе совещания судей по принятию итогового решения. При этом судьей-докладчиком могут быть предложены мотивированные ответы на эти вопросы.

## **§ 20. Оформление материалов дела**

1. Дело в порядке уставного судопроизводства заводится после вынесения решения о принятии обращения к рассмотрению.

2. Оригиналы обращения и приложенные к нему документы, отзывы на обращение, копии направленных судьей-докладчиком требований и запросов, ответы на них, заключения экспертов, а также материалы, дополнительно полученные в процессе подготовки дела к слушанию, до начала слушания дела передаются в секретариат для оформления судебного дела к судебному разбирательству.

## **§ 21. Очередность назначения дел к слушанию.**

### **Отложение рассмотрения дела**

1. Уставный Суд, устанавливая очередность слушания дел, исходит из последовательности поступления обращений. В случаях,

не терпящих отлагательства, Уставный Суд может изменить очередность рассмотрения дел.

2. Уставный Суд может отложить рассмотрение вопроса о назначении дела к слушанию либо перенести дату рассмотрения назначенного дела до окончания производства по аналогичному или связанному с ним вопросу в Конституционном Суде Российской Федерации, а также в случае выступления Уставного Суда с законодательной инициативой по аналогичному или связанному с ним вопросу.

3. Уставный Суд может также отложить рассмотрение дела, если по связанному с ним вопросу начато производство в суде общей юрисдикции или арбитражном суде либо ином государственном органе, в компетенцию которого входит установление фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела.

4. В исключительных случаях Суд может отложить слушание дела и по другим причинам, если его рассмотрение и принятие решения невозможно.

## **§ 22. Уведомление о заседании Уставного Суда и рассылка материалов**

1. Уведомления о заседании Уставного Суда и соответствующие материалы направляются участникам процесса секретариатом в порядке, установленном статьей 51 Закона об Уставном Суде.

2. Уведомления о заседании Уставного Суда по рассмотрению дела о толковании Устава Свердловской области могут направляться также иным государственным органам и должностным лицам, наряду с указанными в статье 52 Закона об Уставном Суде. Представители этих государственных органов, должностные лица или их представители могут быть заслушаны в заседании Уставного Суда.

## **§ 23. Оповещение об обращениях, принятых к рассмотрению, и делах, назначенных к слушанию**

1. Реестр обращений, принятых Уставным Судом к рассмотрению, и дел, назначенных к слушанию, не реже одного раза в месяц рассылается всем судьям.



2. Доступность для представителей государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и средств массовой информации, должностных лиц и граждан информации о назначении дел к слушанию, дате и времени начала их слушания обеспечивает секретариат Уставного Суда.

## **Раздел третий**

### **Рассмотрение дел в заседаниях Уставного Суда**

#### **Глава V. Общие положения**

#### **§ 24. Исчисление сроков**

1. Течение сроков, с которыми связывается наступление определенных юридических последствий, начинается на следующий день после календарной даты, которой определено его начало в Законе об Уставном Суде или в решении Уставного Суда.

2. Исчисление сроков, начало и окончание сроков производится по правилам, установленным Гражданским кодексом Российской Федерации.

#### **§ 25. Решение Уставного Суда**

Все решения Уставного Суда: постановления, определения, вынесенные в виде отдельного документа, а также решения Уставного Суда по вопросам организации его деятельности, подписываются всеми судьями, участвующими в заседании.

#### **§ 26. Присяга эксперта**

1. Перед выступлением эксперта председательствующий устанавливает данные о лице, вызванном в качестве эксперта (фамилия, имя, отчество, место работы, ученая степень, ученое звание, почетные звания), разъясняет эксперту его права и обязанности, перечисленные в статье 62 Закона об Уставном Суде, и предупреждает его

об ответственности за дачу заведомо ложного заключения, о чем делается отметка в протоколе судебного заседания, после чего эксперт приводится к присяге.

2. Эксперт зачитывает текст присяги следующего содержания:

*«Я (фамилия, имя, отчество), обязуюсь дать заключение, основываясь на своих профессиональных знаниях, руководствуясь требованиями статьи 62 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» и своим собственным убеждением».*

3. Текст присяги, после его прочтения и подписания экспертом, приобщается к материалам дела.

## **§ 27. Присяга свидетеля**

1. Перед заслушиванием показаний свидетеля председательствующий устанавливает данные о его личности, разъясняет обязанности и права свидетеля, предупреждает об ответственности за дачу заведомо ложных показаний по основаниям и в порядке, предусмотренном федеральным законом, о чем делается отметка в протоколе судебного заседания, после чего свидетель приводится к присяге.

2. Свидетель зачитывает текст присяги следующего содержания:

*«Я (фамилия, имя, отчество), обязуюсь дать Уставному Суду Свердловской области правдивые и полные показания об известных мне лично сведениях и материалах, касающихся рассматриваемого дела».*

3. Текст присяги, после его прочтения и подписания свидетелем, приобщается к материалам дела.

## **§ 28. Переводчик**

1. На основании статьи 14 Закона об Уставном Суде участникам процесса, не владеющим русским языком, Уставный Суд по ходатайству сторон или их представителей либо по собственной инициативе обеспечивает участие переводчика в уставном судопроизводстве.

2. Переводчик обязан явиться по вызову Уставного Суда и выполнить полно и точно порученный ему перевод.

3. До начала участия переводчика в уставном судопроизводстве председательствующий устанавливает данные о лице, вызванном в

качестве переводчика (фамилия, имя, отчество, место работы, образование, место жительства), разъясняет его права и обязанности и предупреждает его об ответственности за заведомо неправильный перевод.

## **§ 29. Порядок отстранения судьи от участия в рассмотрении дела**

1. Ходатайство стороны или ее представителя об отводе судьи, предложение других судей об отстранении судьи от участия в деле или самоотвод судьи могут быть заявлены на любой стадии рассмотрения дела при наличии обстоятельств, указанных в части первой статьи 55 Закона об Уставном Суде. Вопрос об отстранении судьи, поставленный до судебного заседания по рассмотрению дела, должен быть в письменном виде направлен Председателю Суда.

2. В случаях самоотвода судьи либо заявления судье отвода сторонами или другими судьями председательствующий ставит на рассмотрение Уставного Суда вопрос об отстранении этого судьи от участия в рассмотрении дела.

3. Решение по вопросу об отстранении судьи от участия в рассмотрении дела принимается в совещательной комнате открытым голосованием, при участии судьи, которому заявлен отвод (самоотвод, предложение об отстранении).

4. В случае отстранения от участия в рассмотрении дела судьи, являющегося докладчиком по делу, Уставный Суд одновременно принимает решение о назначении нового судьи-докладчика.

5. Повторное рассмотрение вопроса об отстранении судьи от участия в деле по одному и тому же основанию, при наличии одних и тех же обстоятельств не допускается.

## **§ 30. Порядок допуска в зал лиц, желающих присутствовать на открытых заседаниях Уставного Суда**

Лица, желающие присутствовать на открытых заседаниях Уставного Суда, допускаются в зал до начала слушания дела или во время перерыва с учетом свободных мест.

## **§ 31. Полномочия судебного пристава Уставного Суда**

1. Судебный пристав в заседании Уставного Суда подчиняется председательствующему и оказывает ему содействие в поддержании установленного порядка в зале судебных заседаний.

2. В целях обеспечения нормальных условий для работы Уставного Суда при рассмотрении дел пристав вправе делать замечания лицам, присутствующим в зале судебных заседаний, требовать от них соблюдения установленного порядка и принимать соответствующие меры к устранению его нарушений. Требования пристава по поддержанию установленного порядка в зале судебных заседаний обязательны для присутствующих.

3. Судебный пристав перед началом заседания Уставного Суда и во время перерывов информирует службу, осуществляющую пропуск граждан в здание Уставного Суда, о наличии свободных мест в зале судебных заседаний.

4. При входе состава Уставного Суда в зал судебных заседаний и при выходе его из зала пристав предлагает всем присутствующим встать.

5. В случае необходимости исполнение обязанностей судебного пристава может быть возложено на работников аппарата.

## **§ 32. Протокол судебного заседания**

1. Протокол заседания Уставного Суда ведет секретарь судебного заседания.

2. Протокол заседания Уставного Суда должен содержать:

- указание места, дату заседания и время его начала и окончания;
- наименование суда, рассматривающего дело;
- фамилию председательствующего, фамилии присутствующих судей и отсутствующего судьи с указанием известных Уставному Суду причин отсутствия;
- наименование и номер дела;
- сведения о явке, данные об участниках процесса и приглашенных Судом лицах;

- формулировки рассматриваемых вопросов; запись обо всех действиях Уставного Суда в том порядке, в каком они имели место;
- сведения о разъяснении лицам, участвующим в деле, и представителям их процессуальных прав и обязанностей;
- отметки о приведении свидетелей и экспертов к присяге;
- распоряжения председательствующего и определения, вынесенные Судом без удаления в совещательную комнату;
- заявления лиц, участвующих в деле, и их представителей;
- объяснения лиц, участвующих в деле, и их представителей;
- изложение фактов, которые просили удостоверить в протоколе участники процесса;
- показания свидетелей;
- устные разъяснения экспертами своих заключений;
- данные осмотра письменных доказательств;
- мнение лиц, приглашенных в судебное заседание;
- содержание заключительных выступлений;
- сведения об оглашении решений, принятых Уставным Судом;
- сведения о разъяснении порядка и сроков ознакомления с протоколом и принесения замечаний на него.

3. Для обеспечения полноты и точности протокола в заседании Уставным Судом может вестись аудиовидеозапись и стенограмма.

4. Замечания на протокол судебного заседания рассматриваются в соответствии с п. 3 ст. 58 Закона об Уставном Суде.

### **§ 33. Протокол закрытого совещания судей**

1. Протоколирование закрытого совещания судей осуществляется одним из работников секретариата по решению Суда. Если Уставным Судом принято решение провести совещание без участия работников секретариата, то протокол совещания ведет один из судей по поручению Уставного Суда.

2. Протокол закрытого совещания должен содержать: дату совещания и время его начала и окончания; фамилию председательствующего; фамилии присутствующих судей и отсутствующего судьи с указанием известных Уставному Суду причин отсутствия; вопросы, поставленные на голосование, и оглашаемые председательствующим

щим результаты голосования по ним, а также обсуждение самого итогового решения Уставного Суда.

3. С протоколом закрытого совещания судей вправе знакомиться только судьи Уставного Суда. Судья вправе принести свои замечания на протокол, которые рассматриваются тем же составом Уставного Суда.

### **§ 34. Некоторые правила процедуры и этикета в заседании Уставного Суда**

1. Заседания Уставного Суда проводятся в торжественной обстановке. При входе судей Уставного Суда в зал заседания, а также при их выходе из зала присутствующие встают.

2. Стороны и иные участники процесса выступают, дают объяснения, отвечают на вопросы и задают вопросы другим участникам процесса стоя и лишь после предоставления им слова председательствующим. При необходимости, с разрешения председательствующего, участнику процесса может быть предоставлена возможность выступать, давать объяснения, отвечать на вопросы сидя.

3. Формами официального обращения к Уставному Суду и судьям являются соответственно: «Уважаемый суд», «Уважаемый председательствующий» или «Уважаемый судья».

4. При обращении к сторонам и другим участникам процесса, а равно при упоминании их в выступлениях используются словосочетания: «Уважаемая сторона», «Уважаемый представитель стороны», «Уважаемый свидетель», «Уважаемый эксперт». При необходимости уточнения адресата обращения указывается также фамилия соответствующего участника процесса.

5. В ходе заседания председательствующий не вправе ограничивать судей в возможности задавать вопросы участникам процесса; снимать вопросы, поставленные судьями перед участниками процесса; комментировать высказывания и вопросы судей. Судьи Уставного Суда в процессе заседания не должны прерывать своими комментариями и репликами объяснения сторон, показания экспертов и свидетелей, задаваемые другими судьями вопросы, указания и распоряжения председательствующего.

6. Присутствующие в зале участники процесса, представители средств массовой информации, иные граждане обязаны вести себя уважительно по отношению к Уставному Суду, сторонам, другим участникам процесса и друг к другу; подчиняться распоряжениям председательствующего и указаниям пристава о соблюдении уставленного порядка в зале судебных заседаний; не допускать во время заседания Уставного Суда хождения по залу, разговоров, реплик; не создавать каких-либо помех нормальному ходу заседания.

7. Во время судебного заседания запрещается пользоваться мобильными телефонами. Видео-, кино- и фотосъемка, а также трансляция судебного заседания по радио или телевидению допускаются с разрешения председательствующего в судебном заседании. Для ведения звукозаписи получения разрешения не требуется, если это не создает помех нормальному ходу заседания.

## **Глава VI. Решение Уставного Суда**

### **§ 35. Подготовка и принятие итогового решения**

1. Составленный судьей-докладчиком (судьями-докладчиками) перечень вопросов, определяющих существо итогового решения, а также материалы к проекту итогового решения вручаются судьям, участвующим в рассмотрении дела, после завершения подготовки дела к слушанию, но не позднее чем за три дня до начала рассмотрения его в заседании Уставного Суда.

2. После окончания слушания дела судья-докладчик (судьи-докладчики) представляет проект итогового решения, основывающийся на материалах, исследованных Уставным Судом.

3. В случае разногласий между судьями-докладчиками по всему или по части перечня вопросов или проекту итогового решения каждый из них составляет собственный перечень вопросов или проект итогового решения.

4. Любой судья, участвующий в рассмотрении дела, вправе представить собственный перечень вопросов или проект итогового решения.

5. Одобренные большинством участвующих в рассмотрении дела

судей ответы на вопросы, определяющие существо итогового решения, служат основой доработки проекта итогового решения, представленного судьей-докладчиком (судьями-докладчиками). Если судья-докладчик оказался в меньшинстве при голосовании по ответам на вопросы, касающиеся резолютивной части решения, он вправе отказаться от доработки проекта. В этом случае Уставный Суд поручает доработку другому судье.

6. По требованию любого из судей Уставного Суда голосование по проекту итогового решения производится не ранее чем через сутки после вручения судьям всех представленных проектов итогового решения.

7. В случае представления нескольких проектов итогового решения Уставный Суд принимает один из них за основу для дальнейшей работы. Принятым за основу считается проект, получивший наибольшее число голосов судей, участвовавших в голосовании.

8. Любой судья, участвующий в рассмотрении дела, вправе предлагать поправки к проекту итогового решения, принятому за основу, вплоть до момента постановки на голосование соответствующей части проекта итогового решения. По требованию любого из судей поправки представляются в письменном виде.

9. По требованию любого из судей проект итогового решения или поправка к нему могут обсуждаться и голосоваться по частям.

10. Итоговое решение Уставного Суда не может быть принято без голосования, даже если все участвующие в совещании судьи с ним согласны.

11. После того как председательствующий объявил о начале голосования по поправке или по части проекта решения, никто из присутствующих на совещании судей не может прерывать голосование, за исключением случаев выступления судьи по порядку ведения совещания в связи с ходом данного голосования.

12. Поправка к проекту итогового решения по делу считается принятой, если за нее проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей. В случае если голоса разделились поровну, поправка считается отклоненной. Части проекта решения с принятыми поправками ставятся на голосование в целом.

13. После голосования по частям проекта итогового решения



проводится голосование по проекту в целом с учетом принятых поправок.

14. Итоговое решение Уставного Суда принимается в целом открытым голосованием путем поименного опроса судей. При голосовании по поправкам поименный опрос судей производится лишь в том случае, если этого требует кто-либо из судей. Поименный опрос производится в алфавитном порядке фамилий судей, начиная с судьи, определяемого при каждом опросе по жребию. Во всех случаях председательствующий голосует последним.

### **§ 36. Срок представления судьей особого мнения**

Текст особого мнения судьи по делу, рассмотренному Уставным Судом, должен быть представлен не позднее трех дней со дня провозглашения итогового решения.

### **§ 37. Исправление неточностей в решении**

1. Исправление допущенных в решении Уставного Суда неточностей в наименованиях и обозначениях, описок, явных редакционных и технических погрешностей производится по инициативе любого из судей Уставного Суда. В случае обращения в Уставный Суд сторон, их представителей, должностных и других лиц, которым направлялось решение Уставного Суда, с заявлением по поводу обнаруженных в нем неточностей, описок, редакционных и технических погрешностей Уставный Суд обязан рассмотреть такое заявление.

2. Исправление неточностей, допущенных в решении, производится в заседании Уставного Суда.

Информация о дате и времени судебного заседания, в котором решается вопрос об исправлении допущенных неточностей в решении Уставного Суда, размещается на информационном стенде и официальном сайте Уставного Суда не позднее чем за десять дней до даты проведения судебного заседания.

3. Об исправлении неточностей, допущенных в решении, выносятся определения. Копия такого определения направляется органам и лицам, которым рассылалось решение, а при необходимости - и в

печатные издания, в которых оно было опубликовано. Кроме того, текст определения подлежит размещению на официальном сайте Уставного Суда.

### **§ 38. Разъяснение решения**

1. После включения в повестку дня заседания Уставного Суда вопроса о разъяснении ранее принятого решения органам и лицам, заявившим соответствующее ходатайство, а также органам и лицам, выступавшим в качестве сторон по делу, не позднее чем за десять дней направляется уведомление о времени и месте такого заседания. В этот же срок копия ходатайства направляется судьям Уставного Суда.

Информация о дате и времени судебного заседания, в котором решается вопрос о разъяснении решения Уставного Суда, размещается на информационном стенде и официальном сайте Уставного Суда не позднее чем за десять дней до даты проведения судебного заседания.

2. Для подготовки к рассмотрению вопроса Председатель Уставного Суда поручает судье-докладчику или иному судье изучить ходатайство и доложить о нем в заседании Уставного Суда.

3. Определение по вопросу о разъяснении решения принимается судьями в совещательной комнате в порядке, установленном для принятия итогового решения.

4. Копия определения о разъяснении решения направляется органам и лицам, заявившим соответствующее ходатайство, органам и должностным лицам, перечисленным в статье 75 Закона об Уставном Суде, а также в те печатные издания, в которых было опубликовано данное решение Уставного Суда. Кроме того, текст определения подлежит размещению на официальном сайте Уставного Суда.

### **§ 39. Направление решения для опубликования**

1. Копии решения Уставного Суда, соответствие которых оригиналу заверяется в сопроводительном письме, визируемом судьей-докладчиком и подписываемом Председателем Уставного Суда, на-

правляются для опубликования в официальных и иных (по решению Уставного Суда) изданиях. Не позднее следующего после вынесения итогового решения дня текст решения размещается на официальном сайте Уставного Суда.

2. Подписи судей в копиях не воспроизводятся. Текст решения завершается формулой: «Уставный Суд Свердловской области».

#### **§ 40. Принятие Уставным Судом решений, не являющихся итоговыми решениями по делу**

1. При принятии любого, кроме итогового, решения Уставный Суд определяет, подлежит оно оформлению в виде отдельного документа либо заносится в протокол заседания Уставного Суда.

2. Проект решения, подлежащего занесению в протокол заседания Уставного Суда, представляется в письменном виде, если того требуют не менее двух судей.

3. Обсуждение и принятие решения производится в закрытом совещании, если этого требуют не менее двух судей или если это предусмотрено настоящим Регламентом.

4. Порядок голосования по принятию решения, оформленного в виде отдельного документа, и поправок к нему определяется правилами, предусмотренными настоящим Регламентом для принятия итогового решения по делу и поправок к нему, если иное не установлено Законом об Уставном Суде и настоящим Регламентом.

5. Оформленное в виде отдельного документа решение Уставного Суда подписывается всеми судьями, участвовавшими в принятии решения.

#### **§ 40–1. Пересмотр решений Уставного Суда**

1. Дела о пересмотре решений Уставного Суда рассматриваются Уставным Судом по общим правилам, предусмотренным статьями 37–39, 41–43, 46–51, 53–80 Закона об Уставном Суде, с особенностями, предусмотренными главой X-1 Областного Закона «Об Уставном Суде Свердловской области».

## Раздел четвертый

### Организация деятельности Уставного Суда по другим вопросам

#### Глава VII. Обобщение практики. Законодательная инициатива Уставного Суда

##### § 41. Обобщение практики исполнения решений Уставного Суда

1. Секретариатом систематически анализируется состояние дел по исполнению решений Уставного Суда, причины неисполнения или ненадлежащего исполнения этих решений.

2. Полугодовые и годовые информационно-аналитические отчеты об исполнении решений Уставного Суда секретариат представляет судьям Уставного Суда. В случае необходимости Председателем Суда может быть дано поручение подготовить информацию об исполнении одного или ряда конкретных решений Уставного Суда.

3. **Утратил силу** (Решение Уставного Суда Свердловской области от 18.03.2002г.).

##### § 42. Законодательная инициатива Уставного Суда

1. Предложение о выступлении с законодательной инициативой по вопросу, относящемуся к ведению Уставного Суда, может быть внесено любым судьей Уставного Суда. При этом судья может представить текст законопроекта, либо текст поправки к законопроекту, либо текст законодательного предложения о разработке и принятии нового областного закона.

2. Решение о выступлении с законодательной инициативой принимается Уставным Судом в заседании по докладу судьи, внесшего соответствующее предложение.

3. Для работы над законопроектом или законодательным предложением Уставный Суд может образовать из числа судей подготови-

тельную комиссию. Для составления текста законопроекта или законодательного предложения и подготовки необходимых материалов может быть образована рабочая группа под председательством судьи Уставного Суда.

4. Уставный Суд поручает Председателю Уставного Суда либо одному из судей принять участие в заседаниях палат Законодательного Собрания в связи с прохождением внесенного Уставным Судом законопроекта.

## **Глава VII-I. Организация деятельности Уставного Суда по вопросам прекращения полномочий судьи Уставного Суда**

### **§ 42-1. Прекращение полномочий судьи Уставного Суда ввиду нарушения порядка его назначения на должность**

Вопрос о прекращении полномочий судьи Уставного Суда ввиду нарушения порядка его назначения на должность рассматривается Уставным Судом по инициативе любого из судей, Губернатора Свердловской области или Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области.

### **§ 42-2. Прекращение полномочий судьи Уставного Суда ввиду истечения срока его полномочий или достижения им предельного возраста пребывания в должности**

1. За один месяц до истечения срока полномочий судьи или достижения им предельного возраста пребывания в должности Уставный Суд извещает Губернатора Свердловской области и Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области о предстоящем открытии вакансии. По истечении срока полномочий судьи или достижении им 65 лет Уставный Суд принимает решение, в котором констатирует прекращение полномочий судьи с установленной даты, назначает ему ежемесячное пожизненное содержание и официально уведомляет Губернатора Свердловской области и Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области об открытии вакансии. Судья продолжает исполнять свои обязанности до назначе-

ния на должность нового судьи, если отсутствие судьи препятствует проведению заседаний Уставного Суда.

2. Если по окончании месяца, в котором истек срок полномочий судьи Уставного Суда или ему исполнилось 65 лет, дело, в рассмотрении которого он участвует, не завершено, судья продолжает исполнять свои обязанности до принятия итогового решения по данному делу.

### **§ 42-3. Прекращение полномочий судьи Уставного Суда ввиду его личного заявления**

Личное письменное заявление об отставке судья Уставного Суда, не достигший предельного возраста пребывания в должности, подает Председателю Уставного Суда. Уставный Суд в решении, принятом на ближайшем заседании, констатирует прекращение полномочий судьи с указанной в заявлении даты, назначает судье с этой даты ежемесячное пожизненное содержание и официально уведомляет Губернатора Свердловской области и Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области об открытии вакансии. Судья, с его письменного согласия, продолжает исполнять свои обязанности до назначения на должность нового судьи, если отсутствие судьи препятствует проведению заседаний Уставного Суда.

### **§ 42-4. Прекращение полномочий судьи Уставного Суда ввиду вынесенного в отношении него обвинительного приговора, вступившего в законную силу**

1. По вступлении в законную силу обвинительного приговора, вынесенного в отношении судьи Уставного Суда, Уставный Суд принимает решение о прекращении полномочий судьи и официально уведомляет Губернатора Свердловской области и Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области об открытии вакансии.

2. В случае отмены вступившего в законную силу обвинительного приговора в отношении судьи Уставный Суд незамедлительно принимает решение о восстановлении судьи в его полномочиях и

официально уведомляет об этом Губернатора Свердловской области и Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области. За период между прекращением и восстановлением полномочий судьей выплачивается причитающееся ему денежное содержание.

#### **§ 42-5. Прекращение полномочий судьи Уставного Суда ввиду признания его недееспособным или безвестно отсутствующим, объявления его умершим, а также в случае смерти судьи**

1. По вступлении в законную силу судебного решения о признании судьи Уставного Суда недееспособным, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим Уставный Суд принимает решение о прекращении полномочий судьи и официально уведомляет Губернатора Свердловской области и Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области об открытии вакансии. Судье, признанному недееспособным, назначается ежемесячное пожизненное содержание.

2. В случае отмены вступившего в законную силу соответствующего судебного решения применяются положения части второй параграфа 42-4 настоящего Регламента.

3. В случае смерти судьи Уставный Суд своим решением констатирует прекращение полномочий судьи и официально уведомляет Губернатора Свердловской области и Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области об открытии вакансии.

### **Глава VIII. Иные вопросы внутренней деятельности Уставного Суда**

#### **§ 43. Аппарат Уставного Суда**

1. Аппарат Уставного Суда обеспечивает деятельность Уставного Суда.

2. Аппарат Уставного Суда состоит из секретариата и иных подразделений.

#### **§ 44. Требования к работникам аппарата Уставного Суда**

Требования к работникам аппарата Уставного Суда устанавливаются законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, а также Правилами внутреннего распорядка Уставного Суда, Служебным распорядком Уставного Суда, должностными регламентами, служебными контрактами и иными актами.

#### **§ 45. Рабочее совещание судей**

1. Для рассмотрения и решения организационных, финансовых, кадровых и иных вопросов внутренней деятельности Уставного Суда, за исключением вопросов, решаемых в соответствии с Законом об Уставном Суде в заседаниях Уставного Суда, проводятся рабочие совещания судей.

2. Рабочие совещания созываются Председателем Уставного Суда либо, по его поручению, заместителем Председателя. Совещание может быть созвано по требованию любого из судей.

3. На рабочие совещания могут приглашаться работники аппарата Уставного Суда и иные лица.

4. Рабочее совещание судей правомочно принимать решения при наличии большинства от общего числа судей Уставного Суда.

5. Решения на рабочих совещаниях судей принимаются большинством голосов от числа присутствующих судей.

6. На рабочих совещаниях судей может вестись протокол.

7. Решения рабочего совещания судей имеют обязательный характер для судей Уставного Суда и работников его аппарата.

#### **§ 46. Комиссии, создаваемые Уставным Судом**

Для подготовки вопросов об изменении и дополнении Регламента Уставного Суда, кадровых, бюджетных, информационных вопросов, обобщения практики Уставного Суда и для других целей Уставный Суд может создавать как временные, так и постоянные комиссии из числа судей Уставного Суда. В состав комиссий могут включаться работники аппарата Уставного Суда.



## **§ 47. Информационное обеспечение Уставного Суда**

В целях обеспечения оперативности и полноты информации в Уставном Суде создается информационная система, содержащая, в частности, банки данных:

- о законах и иных нормативных актах Российской Федерации;
- о законах и иных нормативных актах Свердловской области и других субъектов Российской Федерации;
- о решениях Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ и другие необходимые информационные базы данных, обеспечивающие надлежащую работу Уставного Суда.

## **§ 48. Режим и порядок работы судей и аппарата Уставного Суда**

1. Уставный Суд в заседании утверждает примерный график рассмотрения дел на квартал, определяет дни недели, в которые проводятся заседания, период отпуска судей, утверждает примерный план командировок судей.

2. Режим и порядок работы судей, аппарата Уставного Суда определяется законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, а также Правилами внутреннего распорядка Уставного Суда, Служебным распорядком Уставного Суда, должностными регламентами, служебными контрактами и иными актами.

## **Глава IX. Заключительные положения**

### **§ 49. Взаимоотношения Уставного Суда Свердловской области с Конституционным Судом Российской Федерации и органами конституционного (уставного) контроля других субъектов Федерации**

Уставный Суд Свердловской области взаимодействует с Конституционным Судом Российской Федерации и органами конституци-

онного (уставного) контроля субъектов Российской Федерации в целях обмена опытом и информацией.

**§ 50. Утратил силу** (Решение Уставного Суда Свердловской области от 18.03.2002г.).

**§ 51. Утратил силу** (Решение Уставного Суда Свердловской области от 18.03.2002г.).

### **§ 52. Внесение изменений и дополнений в Регламент Уставного Суда**

1. Предложения об изменении и дополнении Регламента Уставного Суда могут быть внесены любым судьей Уставного Суда, а также секретариатом Уставного Суда с соответствующими обоснованиями. Рассмотрение предложений о внесении изменений и дополнений в Регламент Уставного Суда производится в заседании Уставного Суда.

2. По каждому предложению о внесении изменений и дополнений в Регламент Уставного Суда принимается решение.

## Раздел 2. Решения Уставного Суда Свердловской области

Именем Свердловской области

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области

по делу о соответствии Уставу Свердловской области  
Закона Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ  
«О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной  
поддержке ветеранов в Свердловской области», Закона Свердловской  
области от 26 декабря 2008 года № 138-ОЗ «О внесении изменений  
в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке  
реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от  
политических репрессий, в Свердловской области», решения  
Екатеринбургской городской Думы от 27 января 2009 года № 1/71  
«Об утверждении Положения «О льготном проездном билете и льготном  
разовом абонементе на десять поездок в городском общественном  
транспорте на территории муниципального образования «город  
Екатеринбург» для льготных категорий граждан» и постановления Главы  
Екатеринбурга от 27 января 2009 года № 156 «О введении на территории  
муниципального образования «город Екатеринбург» льготного проездного  
билета и льготного разового абонемена на десять поездок в городском  
общественном транспорте на территории муниципального образования  
«город Екатеринбург» для льготных категорий граждан и установлении их  
стоимости»

город Екатеринбург

14 мая 2009 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда  
А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина,  
с участием граждан В. Я. Капустина, О. В. Чарыкова, В. А. Ша-  
клеина, обратившихся с запросами в Уставный Суд, представителей  
заявителей Р. Е. Качанова, М. В. Тарновской, А. Е. Тамарова,  
представителей органов, принявших оспариваемые акты:  
– от Областной Думы и Палаты Представителей Законодательно-  
го Собрания Свердловской области – А. Ф. Суслова;

- от Губернатора Свердловской области – И. Н. Литвиновой;
- от Правительства Свердловской области – С. В. Наймушина, М. Е. Рат, М. Б. Соболя, Л. Н. Шипулиной;
- от Главы Екатеринбурга – О. А. Кожевникова;
- от Екатеринбургской городской Думы – А. В. Ситника,

рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области Закона Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», Закона Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 138-ОЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области», решения Екатеринбургской городской Думы от 27 января 2009 года № 1/71 «Об утверждении Положения «О льготном проездном билете и льготном разовом абонементе на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан» и постановления Главы Екатеринбурга от 27 января 2009 года № 156 «О введении на территории муниципального образования «город Екатеринбург» льготного проездного билета и льготного разового абонемена на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан и установлении их стоимости».

Заслушав сообщения судей-докладчиков Н. А. Жилина и Д. Н. Разина, объяснения заявителей, их представителей и представителей органов, принявших оспариваемые нормативные правовые акты, а также мнения К. А. Масаловой – представителя прокурора Свердловской области, В. А. Алферова – представителя Уполномоченного по правам человека Свердловской области, исследовав материалы дела, Уставный Суд

#### **УСТАНОВИЛ:**

1. Законом Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» (подпункты 22, 26 ста-

ты 1) и Законом Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 138-ОЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области» (подпункты 3, 7 статьи 1) вместо установленного ранее для ветеранов труда, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, бесплатного проезда на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов с 1 февраля 2009 года введено ежемесячное пособие на проезд. Его размер, порядок, условия назначения, выплаты и индексации устанавливаются нормативными правовыми актами Правительства Свердловской области.

Во исполнение данных законоположений Правительством Свердловской области принято постановление от 30 декабря 2008 года № 1428-ПП «О размере, порядке и условиях назначения и выплаты ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов и порядке его индексации», которым установлен размер ежемесячного пособия на проезд в сумме 275 рублей (пункт 1), утверждены порядок и условия его назначения, выплаты и индексации, а главам муниципальных образований рекомендовано принять нормативные правовые акты по продаже проездных билетов на льготных условиях.

27 января 2009 года Екатеринбургская городская Дума своим решением № 1 /71 утвердила Положение «О льготном проездном билете и льготном разовом абонементе на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан», а Глава Екатеринбурга принял постановление № 156 «О введении на территории муниципального образования «город Екатеринбург» льготного проездного билета и льготного разового абонемента на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан и установлении их стоимости». Указанными муниципальными нормативными правовыми актами с 1 февраля 2009 года для пенсионеров города Екатеринбурга и некоторых других

категорий граждан отменен бесплатный проезд в городском общественном транспорте, введены иные меры их социальной поддержки – льготный проездной билет и льготный разовый абонемент – и установлена их стоимость: месячный льготный проездной билет для проезда на автобусе и в метрополитене – 385 рублей; для проезда на трамвае и троллейбусе – 325 рублей; для проезда на двух видах транспорта (трамвай и троллейбус) – 575 рублей; льготный разовый абонемент на десять поездок в трамвае и троллейбусе – 80 рублей; в автобусе и метрополитене – 90 рублей.

Ветераны труда Капустин В.Я., Семенова А.И., Биксилеева Ф.Г., Чарыков О.В. и реабилитированный гражданин Шаклеин В.А. обратились в Уставный Суд Свердловской области с запросами о соответствии Уставу Свердловской области вышеназванных законов Свердловской области и постановления Правительства Свердловской области, а депутат Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области Садриев Р.Р. оспорил указанные муниципальные нормативные правовые акты.

Граждане-заявители просят признать указанные нормативные правовые акты не соответствующими Уставу Свердловской области в целом, но из их обращений и объяснений в судебном заседании следует, что они не согласны лишь с теми содержащимися в них положениями, которыми произведена замена натуральной льготы по проезду ежемесячной денежной компенсацией, размер, порядок, условия назначения, выплаты и индексации которой устанавливаются не законодательно, а Правительством Свердловской области. Заявители также не согласны с установленным Правительством Свердловской области размером пособия на проезд, считая его недостаточным, произвольно установленным и нарушающим их права.

Остальные положения, содержащиеся в оспариваемых нормативных правовых актах, либо не вступили в силу, либо не были (или не могли быть) применены к заявителям, а поэтому в силу статьи 83 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» не могут быть предметом рассмотрения в данном деле.

2. Законы Свердловской области «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в

Свердловской области» и «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области» приняты в рамках проводимой в Российской Федерации реформы системы социальной защиты населения, введенной Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и основанной на принципах разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере социальной защиты, адресности и замены натуральных льгот денежными компенсациями. Действуя во исполнение указанного Федерального закона, законодатель Свердловской области вправе был произвести замену натуральной льготы по проезду денежной компенсацией, а также урегулировать вопросы определения ее размера, выплаты и индексации.

В оспариваемых законах Свердловской области соответствующая денежная выплата названа пособием на проезд. Согласно статье 39 (часть 2) Конституции Российской Федерации, социальные пособия устанавливаются законом. Законами Свердловской области установлены наименование, цель и периодичность выплаты ежемесячного пособия на проезд, а определение всех иных существенных его элементов, включая размер, порядок и условия назначения, выплаты и индексации, отнесено к полномочиям Правительства Свердловской области. Само по себе это не противоречит Конституции Российской Федерации и Уставу Свердловской области, тем более что по своему характеру и целевому назначению данная выплата, хотя и названа пособием, является денежной компенсацией натуральной льготы по проезду, то есть мерой социальной поддержки ветеранов труда и реабилитированных лиц, правовое регулирование которой в силу пункта «ж» части 1 статьи 72, части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, подпункта «ж» пункта 1 статьи 24, статьи 55 Устава Свердловской области может производиться не только законами Свердловской области, но и постановлениями Правительства Свердловской области. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ прямо предусматривает, что регулирование вопросов социальной защиты может осуществляться как законами, так и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Наделение Правительства Свердловской области полномочиями по определению размера, порядка и условий назначения, выплаты и индексации пособия на проезд, при том, что в законах Свердловской области не имеется каких-либо указаний по их реализации, не означает, как полагают заявители, что Правительство Свердловской области может регулировать соответствующие вопросы произвольно и неподконтрольно (в частности, устанавливать чрезмерно низкие, социально неоправданные размеры пособий, не обеспечивать надлежащее финансирование их выплаты, не производить своевременную и полную индексацию). Гарантии, условия и критерии замены натуральных льгот денежными компенсациями установлены непосредственно Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. В соответствии с преамбулой и статьей 153 указанного Федерального закона, при переходе к новой системе социальной защиты и замене натуральных льгот денежными компенсациями субъекты Российской Федерации должны вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств; реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования; предоставлять гражданам возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности, посредством установления временного регулирования общественных отношений; не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц. В случае изменения порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия их предоставления ухудшены.

В судебном заседании установлено, что при определении размера ежемесячного пособия на проезд учитывались критерии, установленные Федеральными законами «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», Постановлением Правительства Российской Федерации



Федерации от 17 февраля 1999 года № 192 (в редакции Постановления от 4 июня 2007 года № 342) «Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации». Законом Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 119-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» совокупный объем финансирования расходов, связанных с введением с 1 февраля 2009 года ежемесячной выплаты пособия на проезд в городском пассажирском транспорте и автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов всем категориям граждан, имеющим право на данную меру поддержки, предусмотрен в сумме 1,85 миллиарда рублей, в том числе ветеранам труда и приравненным к ним лицам – 1,46 миллиарда рублей против 0,76 миллиарда рублей на эти цели на 2008 год. Эти же расходы областного бюджета по реабилитированным лицам в 2009 году составляют 50,4 миллионов рублей против 24,4 миллионов рублей в 2008 году. При таких обстоятельствах произведенное Правительством Свердловской области регулирование не может считаться финансово не обеспеченным, экономически не обоснованным и произвольно установленным, а положения подпунктов 22, 26 статьи 1 Закона Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» и подпунктов 3, 7 статьи 1 Закона Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 138-ОЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области» по содержанию норм не противоречат Уставу Свердловской области.

Оценка же достаточности конкретной суммы пособия на проезд (275 рублей), ее эквивалентности ранее предоставлявшемуся объему натуральных льгот, а также стоимости льготного проезда, установленного в настоящее время в тех или иных муниципальных образованиях, включая город Екатеринбург, должна производиться не в порядке конституционного (уставного) судопроизводства, а судами общей юрисдикции (Определения Конституционного Суда Российской Федерации

от 1 декабря 2005 года № 462-О, от 27 декабря 2005 № 527-О, от 2 февраля 2006 года № 56-О, от 17 октября 2006 года № 397-О и другие). Учитывая, что соответствующее гражданское дело по заявлению прокурора Свердловской области рассмотрено Свердловским областным судом и что согласно статье 5 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» Уставный Суд не вправе нарушать компетенцию федеральных судов, дело в этой части подлежит прекращению на основании пункта 1.1 статьи 67 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области».

3. Заявители В. Я. Капустин, А. И. Семенова, и О. В. Чарыков считают Закон Свердловской области «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» не соответствующим Уставу Свердловской области также по порядку его принятия, в связи с чем он подлежит проверке и по этому основанию (статья 85 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области»).

Согласно Уставу Свердловской области (пункт 1 статьи 29, пункты 1, 3 статьи 32) Законодательное Собрание Свердловской области состоит из двух палат – Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области (28 депутатов) и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области (21 депутат).

К полномочиям Областной Думы относится принятие, передача для одобрения законов в Палату Представителей; к полномочиям Палаты Представителей относится одобрение законов, принятых Областной Думой. Принятые Областной Думой законы в течение трех дней передаются на рассмотрение Палаты Представителей, которая рассматривает принятый Областной Думой закон Свердловской области в течение двадцати одного дня со дня получения от нее соответствующего закона. Закон Свердловской области считается одобренным Палатой Представителей, если за его одобрение проголосовало более половины от установленного числа депутатов Палаты Представителей либо если он не был рассмотрен в течение вышеуказанного срока. Обязательному рассмотрению в Палате Представителей подлежат принятые Областной Думой законы о внесении изменений (поправок) в Устав Свердловской области, а также законы по вопросам: регулирования отношений собственности; об-

ластного бюджета; установления налогов и сборов, предоставления налоговых льгот; финансового регулирования; природопользования и охраны окружающей среды; местного самоуправления (подпункт «а» пункта 1 статьи 41, подпункт «а» пункта 1 статьи 42, пункты 4, 5, 6 статьи 67 Устава Свердловской области).

Заявители усматривают нарушение порядка принятия Закона Свердловской области «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» в том, что при его рассмотрении Палатой Представителей был пропущен установленный срок; голосование по одобрению этого Закона проводилось неоднократно, в то время как после первого же голосования, в результате которого решение об одобрении Закона не было принято, он должен считаться отклоненным.

Действительно, как следует из представленных Уставному Суду копии протокола заседания Палаты Представителей, других документов, а также объяснений участников судебного процесса, оспариваемый Закон был получен Палатой Представителей 27 ноября 2008 года, начал рассматриваться на заседании 16 декабря 2008 года и был одобрен ею 25 декабря 2008 года. При рассмотрении этого Закона вопрос о его одобрении ставился на голосование неоднократно.

Однако из вышеприведенных положений Устава Свердловской области, а также Областного закона «О правовых актах в Свердловской области» (статья 68) следует, что закон считается отклоненным Палатой Представителей только в случае принятия решения именно о его отклонении большинством от установленного числа депутатов Палаты Представителей. Голосования, в результате которых не было принято решений об одобрении (отклонении) закона, так же как и пропуск установленного для рассмотрения закона срока не означают, что закон отклонен Палатой Представителей. Напротив, если Палата Представителей в установленный пунктом 5 статьи 67 Устава Свердловской области срок не примет решения ни об одобрении, ни об отклонении Закона Свердловской области, не подлежащего обязательному рассмотрению на ее заседании, считается принятым решение о его одобрении (часть 2 пункта 2 статьи 68 Областного закона «О правовых актах Свердловской области»). Закон Свердловской области «О внесении изменений в Закон Свердловской области

«О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» регулирует вопросы социальной защиты населения и, несмотря на то, что для его реализации требуются значительные бюджетные средства, не относится к числу тех законов, которые подлежат обязательному рассмотрению Палатой Представителей.

Основанием для дисквалификации закона могут служить такие нарушения порядка его принятия, которые искажают действительное волеизъявление законодательного (представительного) органа (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года № 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 8-П и другие). Таких нарушений в судебном заседании не установлено. Хотя при рассмотрении оспариваемого Закона допущены определенные отступления от установленных процедур (в частности, касающиеся последовательности голосований о его одобрении и отклонении), они не повлияли на действительное волеизъявление Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области.

С учетом изложенного Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» по порядку его принятия не противоречит Уставу Свердловской области.

4. Оспаривая решение Екатеринбургской городской Думы от 27 января 2009 года № 1/71, депутат Областной думы Законодательного Собрания Свердловской области Р. Р. Садриев в своем запросе в Уставный Суд указывает, что данным решением нарушается социальное равенство: одни категории граждан («областные льготники») могут приобрести льготные проездные документы с учетом пособия на проезд в сумме 275 рублей, другие (пенсионеры по возрасту – «городские льготники») – по льготной стоимости без предоставления денежной компенсации, третьи (пассажиры, не имеющие права на льготный проезд) – оплачивают проезд по полной стоимости. Между тем конституционный принцип равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации, статья 2 Устава Свердловской области) не только не означает запрета устанавливать льготы и компенсационные выплаты для отдельных категорий граждан, нуждающихся в

особой социальной поддержке, но, напротив, предполагает введение социально оправданной дифференциации правового регулирования (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 года № 224-О, от 27 декабря 2005 года № 502-О, от 2 февраля 2006 года № 17-О и другие).

Постановление Главы Екатеринбурга от 27 января 2009 года № 156 (пункт 5) оспаривается заявителем по тому основанию, что в нем рекомендовано предприятиям различной формы собственности, осуществляющим перевозку пассажиров по регулируемому тарифу на городских маршрутах, установить льготную стоимость проезда, но не определен порядок компенсации понесенных в связи с этим расходов. В силу статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации возмещение транспортным организациям таких расходов за счет средств соответствующего бюджета производится в случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате. В оспариваемом постановлении Главы Екатеринбурга этих льгот и преимуществ не устанавливается, а содержится лишь соответствующая рекомендация, в связи с чем довод заявителя о противоречии указанного постановления статье 92 Устава Свердловской области также является необоснованным.

Введенные муниципальными нормативными правовыми актами, оспариваемыми депутатом Областной Думы Р. Р. Садриевым, льготы по проезду в городском общественном транспорте для отдельных категорий граждан являются дополнительной мерой социальной поддержки, которую установили органы местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург». Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. При этом финансирование таких полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не служит основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (пункт 5 статьи 20 Федерального

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, органы местного самоуправления могут вводить льготы по проезду в городском транспорте, но характер и размер этих льгот определяется финансовыми возможностями муниципального образования. Соответственно при предоставлении такого рода льгот органы местного самоуправления могут и отступить от существовавшего ранее уровня дополнительных мер социальной поддержки. Следовательно, при принятии оспариваемых актов Екатеринбургская городская Дума и Глава Екатеринбурга действовали в пределах своих полномочий, а решение Екатеринбургской городской Думы от 27 января 2009 года № 1/71 «Об утверждении Положения «О льготном проездном билете и льготном разовом абонементе на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан» и постановление Главы Екатеринбурга от 27 января 2009 года № 156 «О введении на территории муниципального образования «город Екатеринбург» льготного проездного билета и льготного разового абонемена на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан и установлении их стоимости» не противоречат Уставу Свердловской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 8, 67, 70, 73, 75-78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

### **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать подпункты 22, 26 статьи 1 Закона Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» по содержанию норм соответствующими Уставу Свердловской области.

2. Признать подпункты 3, 7 статьи 1 Закона Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 138-ОЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от

политических репрессий, в Свердловской области» по содержанию норм соответствующими Уставу Свердловской области.

3. Признать Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» по порядку его принятия соответствующим Уставу Свердловской области.

4. Производство по делу в части проверки соответствия Уставу Свердловской области пункта 1 постановления Правительства Свердловской области от 30 декабря 2008 года № 1428-ПП «О размере, порядке и условиях назначения и выплаты ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов и порядке его индексации» прекратить.

5. Признать решение Екатеринбургской городской Думы от 27 января 2009 года № 1/71 «Об утверждении Положения «О льготном проездном билете и льготном разовом абонементе на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан» соответствующим Уставу Свердловской области.

6. Признать постановление Главы Екатеринбурга от 27 января 2009 года № 156 «О введении на территории муниципального образования «город Екатеринбург» льготного проездного билета и льготного разового абонемена на десять поездок в городском общественном транспорте на территории муниципального образования «город Екатеринбург» для льготных категорий граждан и установлении их стоимости» соответствующим Уставу Свердловской области.

7. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

8. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и в официальном печатном издании муниципального образования «город Екатеринбург» – газете «Вечерний Екатеринбург».

## Именем Свердловской области

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области

по делу о соответствии Уставу Свердловской области постановления Главы города Екатеринбурга от 22 июня 2000 года № 658 «Об утверждении Положения «О демонтаже самовольно установленных металлических гаражей и досрочном расторжении договоров аренды земельных участков под металлические гаражи на территории муниципального образования «город Екатеринбург»

город Екатеринбург

17 июля 2009 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием представителя заявителей Р.Е. Качанова, граждан А.Ф. Душатина, С. Н.Сергиенко, обратившихся с запросом в Уставный Суд, Д. И. Рожина – представителя заявителя С. Н.Сергиенко, И. В. Мухачевой – представителя Главы Екатеринбурга,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области постановления Главы города Екатеринбурга от 22 июня 2000 года № 658 «Об утверждении Положения «О демонтаже самовольно установленных металлических гаражей и досрочном расторжении договоров аренды земельных участков под металлические гаражи на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. Д. Мершиной, объяснения заявителей, их представителей и представителя органа, принявшего оспариваемый акт, а также мнения Н. В. Федоровской – представителя Прокурора Свердловской области, С. В. Мищенко – представителя Уполномоченного по правам человека Свердловской области, исследовав материалы дела, Уставный Суд

#### УСТАНОВИЛ:

1. В Уставный Суд Свердловской области обратились граждане Аленичев О.В., Баев А.П., Бисеров В.А., Блинов Е.В., Громад-



ских М.Я., Драчева Г.И., Душатин А.Ф., Каримов М., Колпаков А.Н., Мальков Н.А., Маркова Е.Б., Маслов Ю.Г., Мочалин Н.А., Николаенкова Е.З., Порсин И.И., Пяткевич Ю.В., Савенков Л.Т., Сергиенко С.Н., Соколов В.И., Соколова Л.Е., Сорокотягин И.Н., Тинчурин З.М., Чекалкин В.Ф., Щеголихин В.А. с совместным запросом о соответствии Уставу Свердловской области постановления Главы города Екатеринбурга от 22 июня 2000 года № 658 (в редакции постановлений от 25 июня 2001 года № 693, от 19 июля 2001 года № 823, от 20 июля 2001 года № 832, от 7 сентября 2001 года № 1065, от 22 мая 2003 года № 553, от 24 июня 2005 года № 574, от 21 августа 2008 года № 3512) «Об утверждении Положения «О демонтаже самовольно установленных металлических гаражей и досрочном расторжении договоров аренды земельных участков под металлические гаражи на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

По мнению заявителей, оспариваемый нормативный акт принят вне компетенции Главы Екатеринбурга, не опубликован для всеобщего сведения, содержит правовые нормы, нарушающие права граждан и противоречащие федеральному законодательству, и не соответствует Уставу Свердловской области.

По утверждению представителя Главы Екатеринбурга, оспариваемый акт не является нормативным, поскольку не затрагивает прав граждан, а регламентирует только порядок действий Администрации города Екатеринбурга по демонтажу и выносу металлических гаражей, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург», и в связи с этим не подлежит обязательному опубликованию и не может быть предметом рассмотрения в Уставном Суде Свердловской области.

Оспариваемое постановление Главы Екатеринбурга вводит запрет на размещение металлических гаражей на территории муниципального образования «город Екатеринбург» (часть 1 пункта 1); предусматривает, что существующие металлические гаражи подлежат демонтажу или выносу (пункт 2); утверждает Положение «О демонтаже металлических гаражей на территории муниципального образования «город Екатеринбург», в котором, в частности, регламентируются расторжение договоров с владельцами металлических гаражей на основании распоряжений глав администраций районов, процедуры вскрытия, демонтажа и

выноса гаражей, распоряжения имуществом граждан, находящимся в этих гаражах (пункт 3, Приложение 1); определяет источники финансирования работ по выносу и демонтажу гаражей, в том числе за счет их владельцев (пункты 5.1, 5.2), то есть содержит правовые нормы, непосредственно затрагивающие права многих граждан.

2. Заявители ставят вопрос о признании оспариваемого постановления противоречащим Уставу Свердловской области в связи с его неопубликованием. Между тем, как установлено в судебном заседании, указанное постановление (за исключением некоторых его редакций, не вносящих существенных изменений) было официально опубликовано в газете «Вечерний Екатеринбург» (от 26 июня 2001 года, 27 июля 2001 года, 23 августа 2008 года) и, следовательно, не может быть признано нелегитимным по данному основанию.

Нелегитимность оспариваемого постановления усматривается заявителями также и в том, что в нем предусматривается льгота по установке и пользованию металлическими гаражами в отношении не всех инвалидов, а только имеющих автомобили с ручным управлением, выделенные через органы соцобеспечения. Тем самым, по их мнению, устанавливается социальное неравенство, вводится необоснованная дискриминация инвалидов, не отвечающих указанным признакам.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 1 декабря 1999 года № 224-О, от 27 декабря 2005 года № 502-О, от 2 февраля 2006 года № 17-О и другие) и Уставного Суда Свердловской области (Постановление от 14 мая 2009 года), конституционный принцип равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации, статья 2 Устава Свердловской области) не только не означает запрета устанавливать льготы для отдельных категорий граждан, нуждающихся в особой социальной поддержке, но, напротив, предполагает введение социально оправданной дифференциации правового регулирования. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (статья 15) устанавливает, что места для строительства гаража или стоянки для технических и других средств передвижения предоставляются инвалидам вне очереди вблизи места жительства с учетом градостроительных норм. Предусмотренная оспариваемым нормативным правовым актом льгота имеет дополняющий (конкретизирующий) характер и не может рас-

смагиваться как нарушающая конституционный принцип равенства. Заявители фактически ставят вопрос не об отмене указанной льготы, а о распространении ее на всех инвалидов, однако решение данного вопроса входит в компетенцию органа, установившего эту льготу, а не Уставного Суда Свердловской области.

3. Согласно статье 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления решают вопросы организации благоустройства территории муниципальных образований и охраны окружающей среды, разрабатывают и реализуют местные программы социально-экономического развития территорий, рационального использования и охраны земель; управляют и распоряжаются земельными участками, находящимися в муниципальной собственности (подпункты 3, 25, 26 части 1 статьи 16, подпункт 6 части 1 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 11 Земельного кодекса Российской Федерации). Осуществляя эти полномочия, органы местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» вправе, исходя из интересов населения, в целях благоустройства и охраны окружающей среды принимать муниципальные программы и направленные на их реализацию правовые акты по вопросам организации строительства капитальных гаражей, паркингов, автостоянок, ограничения количества и изменения месторасположения металлических гаражей, не нарушая при этом норм законодательства, прав и охраняемых законом интересов граждан.

Представитель Главы Екатеринбурга обосновывает легитимность принятия оспариваемого постановления полномочиями органов местного самоуправления в сфере управления муниципальными землями. Между тем в оспариваемом нормативном правовом акте урегулированы отношения по пользованию металлическими гаражами, находящимися во владении граждан, и распоряжению ими. В частности, запрет на размещение металлических гаражей на землях муниципального образования «город Екатеринбург» означает ограничение права пользования данным видом имущества его

владельцами, а их демонтаж и (или) вынос на специально отведенные площадки либо на полигон твердых бытовых отходов с последующей утилизацией создает препятствия для реализации права пользования и распоряжения этим имуществом или даже приводит к прекращению права собственности.

В соответствии со статьей 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им; никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Согласно статье 71 (пункты «в» и «о») Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданское законодательство. Устав Свердловской области (статьи 2, 96 и 97) гарантирует защиту и осуществление на территории Свердловской области всех прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, провозглашает неприкосновенность собственности и предусматривает, что прекращение права собственности помимо воли собственников не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.

Гражданским кодексом Российской Федерации (статьи 225, 226, 432-453, 606-625) урегулированы отношения, связанные с заключением, реализацией и расторжением договоров (в том числе гражданско-правовых договоров об использовании муниципальных земель для размещения металлических гаражей), распределением расходов между сторонами договора, признанием имущества бесхозяйным. Данное регулирование не предусматривает возможности внесудебного порядка расторжения таких договоров по решению органов и должностных лиц местного самоуправления без согласия владельцев металлических гаражей, не допускает принудительно-государственного порядка исполнения решений соответствующих должностных лиц о демонтаже и выносе металлических гаражей, с возложением на граждан соответствующих расходов, и не наделяет органы местного самоуправления какими-либо нормотворческими полномочиями в этой сфере.

Таким образом, часть 1 пункта 1, пункты 2 и 3, пункты 5.1, 5.2 постановления Главы города Екатеринбурга от 22 июня 2000 года

№ 658 «Об утверждении Положения «О демонтаже самовольно установленных металлических гаражей и досрочном расторжении договоров аренды земельных участков под металлические гаражи на территории муниципального образования «город Екатеринбург» приняты вне компетенции Главы Екатеринбурга, противоречат принципу законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими муниципальных правовых актов, нарушают права граждан и не соответствуют Уставу Свердловской области, его статьям 2, 90, 96, 97.

Признание указанных нормативных положений не соответствующими Уставу Свердловской области не препятствует органам местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» осуществить новое правовое регулирование с соблюдением принципа законности и правовых позиций Уставного Суда Свердловской области, изложенных в настоящем Постановлении.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 67, 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

### **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать часть 1 пункта 1, пункты 2 и 3, пункты 5.1, 5.2 постановления Главы города Екатеринбурга от 22 июня 2000 года № 658 (в редакции постановлений от 25 июня 2001 года № 693, от 19 июля 2001 года № 823, от 20 июля 2001 года № 832, от 7 сентября 2001 года № 1065, от 22 мая 2003 года № 553, от 24 июня 2005 года № 574, от 21 августа 2008 года № 3512) «Об утверждении Положения «О демонтаже самовольно установленных металлических гаражей и досрочном расторжении договоров аренды земельных участков под металлические гаражи на территории муниципального образования «город Екатеринбург» не соответствующими Уставу Свердловской области, его статьям 2, 90, 96, 97.

2. Положения, признанные не соответствующими Уставу Свердловской области, утрачивают силу и не подлежат применению независимо от решения об отмене органами, их принявшими.

3. Настоящее Постановление является основанием для отмены в установленном порядке нормативных правовых актов органов местного самоуправления на территории Свердловской области, содержащих такие же положения, а также правоприменительных актов, принятых на их основе.

4. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

5. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и газете «Вечерний Екатеринбург».

## **Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области  
статьи 37 Закона Свердловской области «Об административных  
правонарушениях на территории Свердловской области»

город Екатеринбург

12 октября 2009 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием А. В. Силиванова – представителя заявителя В. Н. Зотова, представителей органов, принявших оспариваемый акт: от Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области – В. Г. Ваганова; от Губернатора Свердловской области – И. Н. Литвиновой,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области статьи 37 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. А. Жилина, объяснения представителей сторон, мнение А. В. Деменовой – представителя Уполномоченного по правам человека Свердловской области, исследовав материалы дела, Уставный Суд

### **УСТАНОВИЛ:**

1. Гражданин Зотов Виктор Николаевич, проживающий в городе Первоуральске Свердловской области, обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области статьи 37 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», которая предусматривает, что «совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан в жилых помещениях в период с двадцати двух до восьми часов по местному времени, а равно использование пиротехнических изделий, либо производство в это время ремонтных и строительных работ, сопровождаемых громким шумом, за исключением действий, связанных с проведением аварийных и спасательных работ, а равно других неотложных работ, необходимых для обеспечения безопасности граждан либо обеспечения нормального функционирования объектов жизнедеятельности населения, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей».

Постановлениями мирового судьи заявитель неоднократно подвергался административному наказанию в виде денежных штрафов за то, что в ночное время «громко слушал музыку», чем нарушал тишину и покой граждан.

Заявитель полагает, что оспариваемое законоположение принято с превышением компетенции законодателя Свердловской области, нарушает его права, так как устанавливает административную ответственность за шум (нарушение тишины и покоя) в жилых помещениях в ночное время независимо от превышения допустимого уровня звукового воздействия, и не соответствует Уставу Свердловской области. Иные нормативные положения статьи 37 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на

территории Свердловской области», касающиеся ответственности за использование пиротехнических изделий, производство работ, ответственности должностных и юридических лиц, а также размеров санкций, заявителем не оспариваются и, в силу статьи 72 (пункт 2) Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», в данном деле не рассматриваются.

2. Каждый имеет право на жилище, на отдых и досуг, на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на приобщение к культурным ценностям (часть 4 статьи 37, статья 40 Конституции Российской Федерации, статья 24 Всеобщей декларации прав человека, статья 31 Конвенции о правах ребенка, статьи 11, 12 Основ законодательства Российской Федерации о культуре). Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации, пункт 2 статьи 19 Устава Свердловской области).

Проживая в многоквартирном жилом доме, граждане вправе избирать любые, не противоречащие законодательству, формы досуга и отдыха и вместе с тем обязаны соблюдать правила пользования жилыми помещениями, не нарушать права и законные интересы соседей (часть 2 статьи 1, часть 4 статьи 17, часть 4 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации). В частности, право на отдых и досуг предполагает, что, находясь в своем жилище, каждый может в ночное время пользоваться покоем и тишиной. Именно из такого широкого толкования содержания права на отдых и досуг исходит Европейский Суд по правам человека (Постановление от 24 июня 2004 года).

3. Федеральным законодательством обязанности соблюдать тишину и покой граждан, так же как и административной ответственности за их нарушение в жилых помещениях в ночное время, не установлено. В то же время такое регулирование не относится к вопросам федерального значения, которое должно осуществляться только в Правилах пользования жилыми помещениями и, соответственно, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Защита прав и свобод человека и гражданина, административное и административно-процессуальное законода-



тельство находятся в совместном ведении Российской Федерации и Свердловской области (пункты «б» и «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации; подпункты «б» и «к» части 1 статьи 24 Устава Свердловской области). Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 8 апреля 2004 года № 137-О, от 1 декабря 2005 года № 429-О), установление административной ответственности вне сферы, определенной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве предмета ведения Российской Федерации (статья 1.3), может производиться законами субъектов Российской Федерации. Реализуя данное полномочие, законодатель Свердловской области принял Закон «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», установив в статье 37 запрет на нарушение тишины и покоя граждан в жилых помещениях в ночное время и предусмотрев административную ответственность за его несоблюдение.

При этом состав административного проступка законодатель Свердловской области обоснованно связывает не с определенным уровнем звукового воздействия, а с нарушением тишины и покоя, поскольку именно это, а не сам по себе сильный шум, громкое звучание музыки и т.п. приводит к ущемлению прав других лиц на отдых и досуг. Вопросы же доказывания фактов такого нарушения регулируются не законом Свердловской области, а федеральным законодательством, разрешаются судами общей юрисдикции при рассмотрении конкретного административного дела и, в силу статьи 5 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», не могут быть предметом рассмотрения Уставного Суда.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

#### **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать положение статьи 37 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской

области», предусматривающее, что совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан в жилых помещениях в период с двадцати двух до восьми часов по местному времени, влечет наложение административного штрафа на граждан, соответствующим Уставу Свердловской области.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».

## **Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области  
пункта 1 постановления Главы Екатеринбурга от 27 октября 2008 года  
№ 4561 «Об установлении минимальной заработной платы  
в муниципальных учреждениях муниципального образования  
«город Екатеринбург»

город Екатеринбург

14 декабря 2009 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием гражданина Г. Н. Рудого, обратившегося с запросом в Уставный Суд, и И. В. Мухачевой – представителя Главы Екатеринбурга,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 постановления Главы Екатеринбурга от 27 октября 2008 года № 4561 «Об установлении минимальной заработной платы в муниципальных учреждениях муниципального образования «город Екатеринбург».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.Д. Мершиной, объяснения сторон, мнения В. А. Алферова – представителя Уполномоченного по правам человека Свердловской области, А. А. Старых – представителя Федерации профсоюзов Свердловской области, исследовав материалы дела, Уставный Суд

### **УСТАНОВИЛ:**

1. Гражданин Рудой Геннадий Николаевич, работающий сторожем в муниципальной больнице города Екатеринбурга, обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области постановления Главы Екатеринбурга от 27 октября 2008 года № 4561 «Об установлении минимальной заработной платы в муниципальных учреждениях муниципального образования «город Екатеринбург». Пунктом 1 данного постановления предусматривается «установить минимальную заработную плату в муниципальных учреждениях муниципального образования «город Екатеринбург» с 1 января 2009 года в сумме 4330 рублей в месяц».

По мнению заявителя, данная правовая норма умаляет права и свободы граждан, нарушает право на достойную жизнь, поскольку устанавливает размер минимальной заработной платы ниже прожиточного минимума, и не соответствует Уставу Свердловской области.

2. В соответствии со статьей 23 (часть 3) Всеобщей декларации прав человека каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи. Право на вознаграждение за труд, обеспечивающее достойное существование человека, установлено также Европейской социальной хартией (пункт 4 части 1), Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (статья 7), конвенциями и рекомендациями Международной организации труда.

В Российской Федерации устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда; каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (часть 2 статьи 7, часть 3 статьи 37 Конституции

Российской Федерации). На территории Свердловской области гарантируется защита и осуществление всех прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации (статья 2 Устава Свердловской области).

Минимальный размер оплаты труда по своей конституционно-правовой природе является государственной гарантией, предоставляемой работнику в качестве того минимума денежных средств, который он должен получить в виде вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2008 года № 11-П). С 1 января 2009 года минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 4330 рублей в месяц (Федеральный закон от 24 июня 2008 года № 91-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»).

В субъекте Российской Федерации может устанавливаться размер минимальной заработной платы (статья 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации). В Свердловской области размер минимальной заработной платы установлен региональным соглашением между Правительством Свердловской области, Федерацией профсоюзов Свердловской области и Свердловским областным союзом промышленников и предпринимателей от 28 августа 2007 года. Что касается муниципальных образований, то регулирования соответствующих вопросов на данном уровне законодательством не предусмотрено.

Заявитель усматривает нелегитимность оспариваемого постановления Главы Екатеринбурга в том, что указанная в нем минимальная заработная плата в муниципальных учреждениях – 4330 рублей в месяц – ниже величины прожиточного минимума, установленного постановлением Правительства Свердловской области от 19 июня 2009 года № 705-ПП для трудоспособного населения, – 5614 рублей в месяц.

Между тем, в отличие от минимального размера оплаты труда и размера минимальной заработной платы, прожиточный минимум предназначается для оценки уровня жизни населения при разработке и реализации социальной политики и социальных программ, оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам, формирования соответствующих бюджетов (статья

2 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», статья 3 Областного закона «О прожиточном минимуме в Свердловской области»). Прожиточный минимум применяется для обоснования устанавливаемого на федеральном уровне минимального размера оплаты труда, а также должен учитываться при определении размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации, устанавливаемой в соответствии со статьей 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации.

Что же касается требования статьи 133 Трудового кодекса Российской Федерации об установлении минимального размера оплаты труда не ниже размера прожиточного минимума, на которое ссылается заявитель, то оно в соответствии со статьей 421 Трудового кодекса Российской Федерации должно реализовываться не в постановлении Главы Екатеринбурга, а в порядке и сроки, устанавливаемые федеральным законом, который до настоящего времени не принят. Оценка же соответствия Конституции Российской Федерации и нормам международного права произведенного Трудовым кодексом Российской Федерации правового регулирования не входит в компетенцию Уставного Суда Свердловской области. Более того, данный вопрос уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 29 мая 2003 года № 195-О, от 20 октября 2005 года № 394-О и другие).

3. Трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации). Органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством (часть 10 статьи 5 Трудового кодекса Российской Федерации).

В частности, в сфере оплаты труда органы местного самоуправления наделены отдельными полномочиями по регулированию системы, размеров и условий оплаты труда работников муниципальных

предприятий и учреждений (часть 2 статьи 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», часть 4 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 1 и 5 статьи 144 Трудового кодекса Российской Федерации). В то же время действующим законодательством права принимать нормативные правовые акты по вопросу установления минимальной заработной платы в муниципальных учреждениях органам местного самоуправления не предоставлено.

Доводы Главы Екатеринбурга о том, что оспариваемое постановление принято для устранения сложившегося несоответствия между минимальным размером оплаты труда, установленным федеральным законом, и размером минимальной заработной платы, установленным региональным соглашением, не могут быть признаны обоснованными. В соответствии с правилами преодоления таких правовых коллизий (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, пункт 2 статьи 7, пункт 3 статьи 63 Устава Свердловской области, часть 4 статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации) размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации (в частности, региональным соглашением от 28 августа 2007 года), действует федеральный закон. Принятие же в таком случае муниципального правового акта по вопросу, находящемуся вне компетенции органов местного самоуправления, а по содержанию дублирующего Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда», создает правовую иллюзию, что данный Федеральный закон вводится в действие по решению Главы Екатеринбурга. Следовательно, оспариваемое положение противоречит принципам верховенства и непосредственного действия федеральных законов, правовой определенности, законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов и не соответствует статье 90 Устава Свердловской области.

Признание положения пункта 1 постановления Главы Екатеринбурга от 27 октября 2008 года № 4561 «Об установлении минимальной заработной платы в муниципальных учреждениях муниципаль-

ного образования «город Екатеринбург» не соответствующим Уставу Свердловской области не может служить основанием для пересмотра существующих систем, размеров и условий оплаты труда работников муниципальных учреждений муниципального образования «город Екатеринбург».

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 67, 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

### **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать пункт 1 постановления Главы Екатеринбурга от 27 октября 2008 года № 4561 «Об установлении минимальной заработной платы в муниципальных учреждениях муниципального образования «город Екатеринбург» не соответствующим Уставу Свердловской области, его статье 90.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Постановление является основанием для отмены в установленном порядке нормативных правовых актов органов местного самоуправления на территории Свердловской области, содержащих такие же положения.

4. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и газете «Вечерний Екатеринбург».

## Именем Свердловской области

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области

по делу о соответствии Уставу Свердловской области отдельных положений Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», Порядка предоставления бесплатных медицинских услуг по изготовлению и ремонту зубных протезов, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП, и Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год, утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 24 декабря 2008 года № 1373-ПП

город Екатеринбург

22 декабря 2009 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием гражданина М. А. Соболева, обратившегося с запросом в Уставный Суд; представителей: Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области – А. Ф. Сулова, Губернатора Свердловской области – И. Н. Литвиновой, Правительства Свердловской области – М. С. Смирнова, Министерства здравоохранения Свердловской области – С. О. Белошевич, рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области отдельных положений Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», Порядка предоставления бесплатных медицинских услуг по изготовлению и ремонту зубных протезов, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП, и Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год, утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 24 декабря 2008 года № 1373-ПП.



Заслушав сообщение судьи-докладчика Д. Н. Разина, объяснения заявителя, представителей органов, принявших оспариваемые нормативные правовые акты, а также мнения представителей: Министерства социальной защиты населения Свердловской области – Л. Н. Шипулиной, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области – К. Ю. Семенова, Уполномоченного по правам человека Свердловской области – А. В. Деменовой, страховой медицинской компании «УГМК-Медицина» – М. В. Пастуховой, исследовав материалы дела, Уставный Суд

### **УСТАНОВИЛ:**

1. Гражданин Соболев Михаил Алексеевич, имеющий право на меры социальной поддержки ветеранов труда и приравненных к ним лиц, проживающих в Свердловской области, обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 5 части 1 статьи 11 Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», пунктов 4, 5, 6 Порядка предоставления бесплатных медицинских услуг по изготовлению и ремонту зубных протезов, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП «О реализации мер социальной поддержки в соответствии с Областными законами «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области», «О социальной защите граждан, проживающих на территории Свердловской области, получивших увечье или заболевание, не повлекшие инвалидности, при прохождении военной службы или службы в органах внутренних дел Российской Федерации в период действия чрезвычайного положения либо вооруженного конфликта», «О почетном звании Свердловской области «Почетный гражданин Свердловской области», подпункта 2 пункта 9 главы 2 Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год, пунктов 5, 6 главы 2 Условий и порядка предоставления бесплатной медицинской помощи медицинскими

учреждениями Свердловской области при реализации Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год (Приложение № 9 к Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год), утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 24 декабря 2008 года № 1373-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год».

Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» (подпункт 5 части 1 статьи 11) устанавливает для ветеранов труда и лиц, приравненных к ним, такую меру социальной поддержки, как бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) в государственных и муниципальных организациях здравоохранения по месту жительства.

Обжалуемыми положениями постановления Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП в редакции, оспариваемой заявителем, предусматривалось, что бесплатные медицинские услуги по изготовлению и ремонту зубных протезов осуществляются в муниципальных учреждениях здравоохранения по месту жительства (пункт 4); муниципальное учреждение здравоохранения регистрирует в журнале очередности обратившегося гражданина и выдает на руки выписку о присвоении номера очереди (пункт 5); бесплатные медицинские услуги по изготовлению и ремонту зубных протезов могут осуществляться в Свердловской областной стоматологической поликлинике, если квалификационная категория и технологические возможности муниципального учреждения здравоохранения не позволяют производить изготовление и ремонт зубных протезов, а также в случае сложной клинической ситуации (пункт 6).

Данные нормативные положения оспариваются заявителем в той мере, в которой ветеранам труда и приравненным к ним лицам

предоставляется право на бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов только в муниципальных учреждениях здравоохранения по месту жительства, а не в любом, по их выбору, медицинском учреждении, участвующем в реализации Программы государственных гарантий оказания гражданам, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования. Тем самым, по мнению заявителя, нарушается его право на выбор врача и медицинского учреждения.

Вышеназванные положения Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год обжалуются заявителем в связи с тем, что в них предусматривается оказание медико-санитарной помощи по месту жительства граждан, с прикреплением их к территориальному амбулаторно-поликлиническому учреждению по месту фактического проживания (регистрации), что также, как полагает заявитель, нарушает его право на выбор врача и медицинского учреждения.

2. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (часть 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации). На территории Свердловской области гарантируется защита и осуществление всех прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации (статья 2 Устава Свердловской области).

Право на выбор врача и медицинского учреждения не относится к числу конституционных прав, а закреплено в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (пункт 2 статьи 30), согласно которым при обращении за медицинской помощью и ее получении пациент имеет право на выбор врача, в том числе врача общей практики (семейного врача) и лечащего врача, с учетом его согласия, а также выбор лечебно-профилактического учреждения в соответствии с договорами обязательного и добровольного медицинского страхования.

Право на выбор врача и медицинского учреждения не отрицает организации оказания медицинской помощи по территориальному

(участковому) принципу. Напротив, из принципа доступности медико-социальной помощи (статья 2 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан) вытекает необходимость организации ее оказания медицинскими учреждениями преимущественно по месту жительства или пребывания граждан. При этом у граждан, прикрепленных к медицинским учреждениям по месту жительства, сохраняется возможность выбора медицинского учреждения и врача в пределах договоров обязательного и добровольного медицинского страхования.

Действующее федеральное регулирование (пункт 2 статьи 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, статья 6 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации») ограничивает право на выбор врача и медицинского учреждения сферой страховой медицины и не распространяет его действие на предоставление ветеранам труда и приравненным к ним лицам меры социальной поддержки в виде бесплатного изготовления и ремонта зубных протезов.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 3 июля 2008 года № 677-О-П, от 16 июля 2009 года № 965-О-О, Постановление от 10 ноября 2009 года № 17-П и другие), установление конкретных способов и объемов социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, является прерогативой законодателя, который располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации, регламентации условий предоставления. При установлении соответствующего правового регулирования законодатель субъекта Российской Федерации должен вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты, реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования.

Закон Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» принят в рамках проводимой в Российской Федерации реформы системы социальной защиты населения, введенной Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ

и основанной на разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере социальной защиты. При этом областной законодатель воспроизвел в оспариваемом заявителем подпункте 5 части 1 статьи 11 Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» положение подпункта 2 пункта 2 статьи 22 Федерального закона «О ветеранах» о предоставлении льготы по бесплатному изготовлению и ремонту зубных протезов для ветеранов труда по месту их жительства, сохранив тем самым достигнутый уровень социальной поддержки ветеранов.

После обращения заявителя с запросом в Уставный Суд постановлением Правительства Свердловской области от 15 октября 2009 года № 1412-ПП в Порядок предоставления бесплатных медицинских услуг по изготовлению и ремонту зубных протезов, утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП, внесены изменения, в соответствии с которыми бесплатные медицинские услуги по изготовлению и ремонту зубных протезов осуществляются не только в муниципальных, но и в государственных учреждениях здравоохранения по месту жительства; в случае, если квалификационная категория и технологические возможности муниципального учреждения здравоохранения не позволяют производить изготовление и ремонт зубных протезов, а также в случае сложной клинической ситуации лечение пациента должно осуществляться в Свердловской областной стоматологической поликлинике.

Таким образом, существующее в Свердловской области правовое регулирование реализации ветеранами труда и приравненными к ним лицами права на бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов отвечает принципам стабильности, сохранения и возможного повышения уровня социальной защиты и не противоречит Уставу Свердловской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 8, 67, 70, 73, 75-78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

## ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать соответствующими Уставу Свердловской области:
  - подпункт 5 части 1 статьи 11 Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области»;
  - пункты 4, 5, 6 Порядка предоставления бесплатных медицинских услуг по изготовлению и ремонту зубных протезов, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 28 декабря 2004 года № 1178-ПП «О реализации мер социальной поддержки в соответствии с Областными законами «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области», «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области», «О социальной защите граждан, проживающих на территории Свердловской области, получивших увечье или заболевание, не повлекшие инвалидности, при прохождении военной службы или службы в органах внутренних дел Российской Федерации в период действия чрезвычайного положения либо вооруженного конфликта», «О почетном звании Свердловской области «Почетный гражданин Свердловской области»;
  - подпункт 2 пункта 9 главы 2 Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год, пункты 5, 6 главы 2 Условий и порядка предоставления бесплатной медицинской помощи медицинскими учреждениями Свердловской области при реализации Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год (Приложение № 9 к Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год), утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 24 декабря 2008 года № 1373-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи на 2009 год».

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».

**Именем Свердловской области**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области  
части 1 пункта 4 статьи 4 и пункта 3 статьи 5 Областного закона  
«О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области»

город Екатеринбург

29 января 2010 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием гражданки К. М. Порываевой, обратившейся с запросом в Уставный Суд, представителей: Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области – А. Ф. Суслова, Губернатора Свердловской области – И. Н. Литвиновой,

рассмотрел в открытом заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области части 1 пункта 4 статьи 4 и пункта 3 статьи 5 Областного закона «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. А. Жилина, объяснения заявительницы, представителей органов, принявших оспариваемый акт, исследовав материалы дела, Уставный Суд

**УСТАНОВИЛ:**

1. В Уставный Суд Свердловской области обратилась гражданка

Порываева Клавдия Михайловна, проживающая в городе Екатеринбурге Свердловской области, с запросом о соответствии Уставу Свердловской области части 1 пункта 4 статьи 4 и пункта 3 статьи 5 Областного закона «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области».

Заявительница является участницей Великой Отечественной войны и инвалидом второй группы по общему заболеванию. По ее мнению, часть 1 пункта 4 статьи 4 оспариваемого Областного закона, которой установлена дополнительная мера социальной поддержки – ежемесячное пособие на пользование услугами местной телефонной связи, за исключением беспроводной телефонной связи, в размере 150 рублей только для инвалидов Великой Отечественной войны первой группы, а также пункт 3 статьи 5 этого Закона, устанавливающий перечень дополнительных мер социальной поддержки для участников Великой Отечественной войны, в котором ежемесячное пособие на пользование услугами местной телефонной связи не предусмотрено, противоречат Федеральному закону «О ветеранах», приравнивающему участников Великой Отечественной войны – инвалидов по общему заболеванию к инвалидам Великой Отечественной войны, и не соответствуют Уставу Свердловской области.

2. Конституция Российской Федерации (статья 7) провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Из предписаний Конституции Российской Федерации вытекает обязанность государства создавать лицам, выполнившим свой долг по защите Отечества в годы Великой Отечественной войны, условия, обеспечивающие достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе, оказывать им меры социальной поддержки как в натуральной, так и в денежной форме.

Федеральный закон «О ветеранах» (пункт 1 статьи 10, статьи 14–19, 21) относит социальную поддержку инвалидов и участников Великой Отечественной войны к обязательствам Российской Федерации, осуществляемым за счёт средств федерального бюджета, и предусматривает, что участникам Великой Отечественной войны, ставшим инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья или других причин, предоставляются права и льготы инвали-



дов войны в соответствии с установленной группой инвалидности без дополнительного экспертного медицинского освидетельствования (пункт 2 статьи 15).

Законодатель субъекта Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (статья 26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Установление таких мер социальной поддержки не является обязанностью субъекта Российской Федерации и осуществляется за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации при наличии финансовых возможностей.

При введении такой дополнительной меры социальной поддержки, как ежемесячное пособие на пользование услугами местной телефонной связи, областной законодатель мог учитывать федеральное регулирование, приравнивающее участников Великой Отечественной войны – инвалидов по общему заболеванию по объему предоставляемых льгот к инвалидам Великой Отечественной войны, либо определить собственные критерии нуждаемости в этой льготе и категории ветеранов, на которые она распространяется. К компетенции Уставного Суда решение вопроса о расширении круга лиц, имеющих право на получение данного пособия, на чем настаивает заявительница, не относится.

Руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 67, 70, 73, 75, 78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

### **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать часть 1 пункта 4 статьи 4 и пункт 3 статьи 5 Областного закона «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» соответствующими Уставу Свердловской области.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает

в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».

## **Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 25 Положения «О пенсионном обеспечении главы городского округа Богданович, депутатов и муниципальных служащих городского округа Богданович», утвержденного решением Думы муниципального образования «Богдановичский район» от 22 декабря 2005 года № 92 (в редакции решения Думы городского округа Богданович от 28 сентября 2006 года № 71)

город Екатеринбург

25 февраля 2010 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А. В. Гусева, судей Н. А. Жилина, Н. Д. Мершиной, Д. Н. Разина, с участием гражданина А. Ф. Двинских, обратившегося с запросом в Уставный Суд, Д. В. Попова – представителя главы и Думы городского округа Богданович,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области пункта 25 Положения «О пенсионном обеспечении главы городского округа Богданович, депутатов и муниципальных служащих городского округа Богданович», утвержденного решением Думы муниципального образования «Богдановичский район» от 22 декабря 2005 года № 92 (в редакции решения Думы городского округа Богданович от 28 сентября 2006 года № 71).

Заслушав сообщение судьи-докладчика Д.Н. Разина, объяснения

сторон, мнения представителей: Министерства социальной защиты населения Свердловской области – Г. А.Ганбаровой, Уполномоченного по правам человека Свердловской области – В. А. Алферова, исследовав материалы дела, Уставный Суд

### **УСТАНОВИЛ:**

1. Гражданин Двинских Альберт Филиппович обратился в Уставный Суд Свердловской области с запросом о соответствии Уставу Свердловской области пункта 25 Положения «О пенсионном обеспечении главы городского округа Богданович, депутатов и муниципальных служащих городского округа Богданович», утвержденного решением Думы муниципального образования «Богдановичский район» от 22 декабря 2005 года № 92 (в редакции решения Думы городского округа Богданович от 28 сентября 2006 года № 71), согласно которому «пенсия за выслугу лет лицам, получающим доплату к пенсии, установленную в соответствии с постановлением Мэра Богдановичского района от 26.02.1997 года «О временном положении о порядке установления и выплаты ежемесячной доплаты к государственной пенсии муниципальным служащим», не может быть меньше установленной суммы доплаты к пенсии на 1 января 2007 года. Индексация пенсии за выслугу лет вышеназванным лицам не производится, пока размер пенсии за выслугу лет, полагающийся по нормам настоящего Положения, не достигнет размера получаемой ими пенсии».

Как установлено в судебном заседании, заявителю, имеющему стаж муниципальной службы более 20 лет, до 2007 года выплачивалась ежемесячная доплата к пенсии, а впоследствии – пенсия за выслугу лет в том же размере, но без ее индексации. По мнению заявителя, это ставит его в неравное положение с другими получателями пенсии за выслугу лет и нарушает его пенсионные права. Кроме того, правовое регулирование вопросов пенсионного обеспечения муниципальных служащих должно осуществляться законами Свердловской области, а не муниципальными правовыми актами.

2. Конституция Российской Федерации (статья 39), гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, относит определение механизма реализации данного конституционного права, в том числе

установление видов пенсий и доплат к ним, правил исчисления их размеров и порядка индексации, к компетенции законодателя. Федеральные законы «О муниципальной службе в Российской Федерации» (подпункт 5 пункта 1 статьи 23) и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (пункт 4 статьи 7) предусматривают для муниципальных служащих пенсионное обеспечение за выслугу лет, условия и размеры которого определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Областным законом «О муниципальной службе в Свердловской области» в редакции от 15 июля 1999 года (статья 33) были подробно урегулированы размеры, основания назначения, условия и порядок выплаты и индексации ежемесячной доплаты к пенсии муниципальным служащим. В более поздних редакциях этого закона, а также в действующем Законе Свердловской области «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» соответствующие вопросы пенсионного обеспечения муниципальных служащих не регламентированы.

В отсутствие надлежащего федерального и областного законодательного регулирования пенсии за выслугу лет муниципальным служащим являются дополнительным обеспечением, предоставляемым помимо назначаемых на общих основаниях пенсий. Размеры, условия и правила исчисления этих выплат регулируются муниципальными нормативными правовыми актами и могут корректироваться органами местного самоуправления исходя из финансовых возможностей местных бюджетов. Такое изменение само по себе право граждан на социальное обеспечение, в том числе конституционное право на получение государственной пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушает (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2006 года № 88-О, от 3 апреля 2007 года № 332-О-П, от 15 января 2008 года № 107-О-О и № 108-О-О, от 28 мая 2009 года № 698-О-О, от 13 октября 2009 года № 1190-О-О и другие). При этом органы местного самоуправления, ориентируясь на нормы законодательства о пенсионном обеспечении государственных гражданских служащих, могут при переходе на новые условия пенсионного обеспечения муниципальных слу-

жащих вводить специальные компенсаторные механизмы, предусматривающие сохранение прежнего размера пенсионных выплат впредь до возникновения права на получение пенсии за выслугу лет, рассчитанной по новым правилам, в большем размере вследствие ее увеличения или индексации.

Что же касается вопроса об индексации сохраняемых пенсионных выплат, на чем настаивает заявитель, то его решение является прерогативой соответствующих органов местного самоуправления. Отсутствие такой индексации – при том, что общий размер получаемого заявителем пенсионного обеспечения не снизился, – не может рассматриваться как нарушение его пенсионных прав.

3. Заявитель полагает также, что оспариваемое им нормативное положение носит неопределенный характер, и это создает возможность его неоднозначного понимания и применения, приводит к нарушению пенсионных прав. Действительно, из формулировки оспариваемого положения неясно, какие именно выплаты – пенсию за выслугу лет или доплату к пенсии – должен получать заявитель; размер какой пенсии – трудовой либо за выслугу лет – учитывается при возобновлении индексации полагающихся ему пенсионных выплат. Следовательно, оспариваемый пункт 25 Положения «О пенсионном обеспечении главы городского округа Богданович, депутатов и муниципальных служащих городского округа Богданович», утвержденного решением Думы муниципального образования «Богдановичский район» от 22 декабря 2005 года № 92 (в редакции решения Думы городского округа Богданович от 28 сентября 2006 года № 71), не отвечает общеправовому критерию формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, противоречит принципу законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов и не соответствует статье 90 Устава Свердловской области.

Признание указанного выше положения не соответствующим Уставу Свердловской области не является основанием для пересмотра существующих размеров и условий пенсионного обеспечения муниципальных служащих городского округа Богданович. Органам местного самоуправления городского округа Богданович надлежит произвести новое правовое регулирование с учетом действующего

законодательства и правовых позиций Уставного Суда Свердловской области, выраженных в настоящем Постановлении.

Руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 4, 8, 70, 73, 75-78, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

### **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать пункт 25 Положения «О пенсионном обеспечении главы городского округа Богданович, депутатов и муниципальных служащих городского округа Богданович», утвержденного решением Думы муниципального образования «Богдановичский район» от 22 декабря 2005 года № 92 (в редакции решения Думы городского округа Богданович от 28 сентября 2006 года № 71), не соответствующим Уставу Свердловской области, его статье 90.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Постановление является основанием для отмены в установленном порядке нормативных правовых актов органов местного самоуправления на территории Свердловской области, содержащих такие же положения.

4. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области» и газете «Народное слово».

**Именем Свердловской области**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ Уставного Суда Свердловской области**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 4 пункта 9 Порядка и условий назначения и выплаты, индексации

ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 30 декабря 2008 года № 1428-ПП «О размере, порядке и условиях назначения и выплаты ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов и порядке его индексации»

город Екатеринбург

25 марта 2010 года

Уставный Суд Свердловской области в составе Председателя Суда А.В. Гусева, судей Н.А. Жилина, Н.Д. Мершиной, Д.Н. Разина, с участием Новальной Р.А. и Незговоровой Г.Г., обратившихся с запросом в Уставный Суд, их представителя Новального Н.А., представителей Правительства Свердловской области – Смирнова М.С., Соболя М.Б., Шипулиной Л.Н.,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 4 пункта 9 Порядка и условий назначения и выплаты, индексации ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 30 декабря 2008 года № 1428-ПП «О размере, порядке и условиях назначения и выплаты ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов и порядке его индексации».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.Д. Мершиной, объяснения заявителей и представителей сторон, мнения приглашенных в судебное заседание представителей: от Уполномоченного по правам человека Свердловской области – Алферова В.А., от Министерства социальной защиты населения Свердловской области – Ганбаровой Г.А., исследовав материалы дела, Уставный Суд

## УСТАНОВИЛ:

1. Новальная Разия Абдулловна и Незговорова Галина Григорьевна, являющиеся ветеранами труда и инвалидами второй группы, обратились в Уставный Суд Свердловской области с совместным запросом о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 4 пункта 9 названного Порядка, которым предусматривается, что выплата ежемесячного пособия на проезд прекращается, «если гражданин приобрел право на получение ежемесячной денежной выплаты в соответствии с федеральным законодательством, за исключением лиц, указанных в подпунктах 1, 2, 4, 9, 10 пункта 2 настоящего Порядка».

По мнению заявительниц, оспариваемое положение лишает их права на получение установленного Законом Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на городском общественном транспорте, нарушает их социальные права и противоречит Уставу Свердловской области.

2. Вопрос о регулировании Правительством Свердловской области ежемесячного пособия на проезд уже рассматривался Уставным Судом Свердловской области. В постановлении от 14 мая 2009 года Уставный Суд пришел к выводу, что разграничение полномочий между законодателем и Правительством Свердловской области, в соответствии с которым мера социальной поддержки – пособие на проезд – и категории ветеранов, имеющих право на данное пособие, устанавливаются законом, а определение механизма реализации этого права (порядка, условий назначения и выплаты пособия) – нормативным правовым актом Правительства Свердловской области, само по себе не противоречит Уставу Свердловской области.

Согласно статье 11 Закона Свердловской области «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» ежемесячное пособие на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов установлено для всех ветеранов труда и лиц, приравненных к ним, достигших возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости. Других условий для получения этого пособия Законом не предусмотрено.



Оспариваемое положение ставит возможность получения пособия в зависимости от приобретения права на ежемесячную денежную выплату, получаемую в соответствии с федеральным законодательством. Тем самым круг лиц, имеющих право на получение пособия по Закону Свердловской области, сужается, а часть ветеранов, отвечающих всем законодательно установленным критериям, лишаются этого пособия.

Доводы представителей Правительства Свердловской области о том, что оспариваемое положение имеет информационный характер и принято во исполнение требований федеральных законов (статьи 31 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», статьи 13 Федерального закона «О ветеранах»), согласно которым, при наличии у ветерана или инвалида права на одну и ту же меру социальной защиты (поддержки) по нескольким основаниям, мера социальной защиты (поддержки) предоставляется только по одному основанию, не могут быть приняты во внимание. Федеральные законы не предписывают субъектам Российской Федерации в принимаемых ими нормативных правовых актах ограничивать право лиц, имеющих статус и ветеранов труда, и инвалидов, на одновременное получение ежемесячной денежной выплаты из средств федерального бюджета и мер социальной поддержки из средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Анализ содержания и правовой конструкции подпункта 4 пункта 9 названного Порядка, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 30 декабря 2008 года № 1428-ПП, показывает, что они не воспроизводят нормы вышеуказанных статей федеральных законов. В отличие от федерального регулирования, оспариваемое положение не предусматривает возможности выбора ветераном труда той или иной меры социальной поддержки, а устанавливает прямой запрет на выплату пособия на проезд; прекращение выплаты пособия связывается не с фактическим получением единовременной денежной выплаты, а лишь с приобретением права на нее; из буквального содержания нормы следует, что прекращение выплаты производится только в отношении уже назначенного и получаемого пособия.

Наделение Законом Свердловской области «О социальной под-

держке ветеранов в Свердловской области» (часть 4 статьи 11) Правительства Свердловской области полномочиями по регулированию условий выплаты ежемесячного пособия на проезд не означает, что Правительство Свердловской области может устанавливать такие условия, которые приводят к сокращению круга ветеранов, имеющих, в соответствии с Законом, право на его получение, то есть к умалению прав граждан. Согласно статье 61 (пункт 2) Устава Свердловской области постановления Правительства Свердловской области не могут противоречить законам Свердловской области. В случае противоречия между областным законом и правовыми актами Правительства Свердловской области действует областной закон.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 59 (пункт 4) Устава Свердловской области, статьями 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

### **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать подпункт 4 пункта 9 Порядка и условий назначения и выплаты, индексации ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 30 декабря 2008 года № 1428-ПП «О размере, порядке и условиях назначения и выплаты ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов и порядке его индексации», не соответствующим Уставу Свердловской области, его статье 61 (пункт 2).

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть опубликовано в «Собрании законодательства Свердловской области».

**Раздел 3. Материалы круглого стола  
«Современные проблемы конституционного,  
муниципального права и конституционного правосудия»  
(22 мая 2009 г., Екатеринбург)**

21–22 мая 2009 г. в Екатеринбурге состоялась третья сессия Европейско-Азиатского правового конгресса «Проблемы и перспективы развития правового сотрудничества в рамках ШОС, ЕврАзЭС и партнерских отношений с ЕС».

Публикуем материалы круглого стола «Современные проблемы конституционного, муниципального права и конституционного правосудия», проведенного в ходе сессии в Уставном Суде Свердловской области.

***Л.Т. Аглеева,**  
кандидат юридических наук, преподаватель  
кафедры конституционного права  
Уральской государственной юридической  
академии; помощник депутата Областной  
Думы Законодательного Собрания  
Свердловской области, г. Екатеринбург*

**Перспективы развития избирательного  
законодательства Свердловской области**

2008–2009 годы для Свердловской области – это время, когда осмысление достигнутого и определение перспектив дальнейшего развития являются особенно актуальными. Обусловлено это, прежде всего, 15-летием Конституции РФ и двумя другими датами, тесным образом связанными с первой, – 15-летием избирательной системы Свердловской области и 15-летием законодательной власти Свердловской области.

За этот период было проведено 7 избирательных кампаний (1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 гг.) по формированию Законодательного Собрания Свердловской области. Кроме того, в 1994 году

были проведены выборы в Свердловскую областную Думу. Практически каждой избирательной кампании по выборам депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области предшествовали серьезные изменения избирательного законодательства.

Неудивительно, что действующая редакция Избирательного кодекса Свердловской области от 29 апреля 2003 года № 10-ОЗ<sup>1</sup> (далее – Избирательный кодекс Свердловской области) является не первой. Впервые Избирательный кодекс Свердловской области был принят в декабре 1997 года. Впоследствии он еще дважды излагался целиком в новой редакции – в декабре 1999 года и апреле 2003 года. Причинами принятия Избирательного кодекса Свердловской области в новых редакциях были существенные изменения федерального законодательства. Так, например, необходимость принятия Избирательного кодекса Свердловской области от 29 апреля 2003 года № 10-ОЗ была обусловлена вступлением в силу нового Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...»).

Начиная с 2003 года до настоящего времени в действующий Избирательный кодекс уже 14 раз вносились те или иные изменения, как правило, связанные с изменениями федерального законодательства. В связи с этим актуальным является вопрос о целесообразности смены подхода в формировании региональной системы избирательного законодательства: от кодифицированного регулирования, при котором избирательные отношения строятся в соответствии с единым нормативным актом, к «пакетному» регулированию, когда избирательное законодательство представляет собой набор законов, устанавливающих статус избирательных комиссий, а также регулирующих отдельные виды выборов.

Очевидно, что законодателем Свердловской области не случайно была выбрана такая форма нормативного правового акта для регулирования избирательных правоотношений, как кодекс. По мнению А. Н. Кокотова, суть кодификации избирательного законодательства в Свердловской области заключается в одновременном обобщенном

---

<sup>1</sup> Областная газета. 2003. 30 апреля.

описании всех видов областных и муниципальных выборов не только в части общих положений (сквозные понятия, принципы, основные избирательные права), но и в части избирательного процесса<sup>2</sup>.

Отраслевая (когда перерабатываются нормы определенной отрасли законодательства) или специальная (охватывающая нормы определенного правового института) кодификация, как правило, свидетельствует о достижении высокого уровня правового регулирования соответствующих общественных отношений. Как указывает О. А. Пучков, «... в ходе кодификации происходит качественная переработка действующих юридических норм, устраняются несогласованности, дублирование, противоречия и пробелы в правовом регулировании, отменяются неэффективные и устаревшие нормы»<sup>3</sup>. Однако региональное избирательное законодательство – это тот случай, когда целесообразность осуществления кодификации может быть поставлена под сомнение.

Необходимо начать с того, что нормативный правовой акт, принятый в форме кодекса, должен детально, исчерпывающе регулировать соответствующую область общественных отношений. В связи с этим при принятии регионального избирательного кодекса неизбежным является дублирование норм Федерального закона «Об основных гарантиях...», который давно уже утратил свой рамочный характер и в настоящее время конкретизирует избирательные права, устанавливает порядок их реализации, закрепляет правоприменительные процедуры. Это в свою очередь влечет за собой необходимость внесения изменений в региональный избирательный кодекс всякий раз, когда вносятся изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях...», а практика показывает, что это происходит достаточно часто. Кроме того, если говорить о Свердловской области, то проблема усложняется еще и тем, что в большинстве норм Избирательного кодекса содержится ссылка на федеральный закон, устанавливающий основные гарантии избирательных прав граждан, что в значительной мере перегружает нормы и усложняет их

---

<sup>2</sup> Кокотов А. Н. Проблемы законодательного регулирования выборов в РФ // Выборы и референдумы. 2001. № 1 (6). С. 47.

<sup>3</sup> Теория государства и права: учеб. для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2006. С. 203.

восприятие. При этом соответствующее общее положение и ссылка на Федеральный закон «Об основных гарантиях...» содержится в ст. 1 Избирательного кодекса Свердловской области.

Таким образом, неизбежность дублирования норм федерального закона, которая обусловлена кодификацией избирательного законодательства Свердловской области, является аргументом, направленным против использования такой формы нормативно-правового акта. Но существуют ли веские основания для отказа в Свердловской области от Избирательного кодекса? Будут ли отдельные законы, регламентирующие организацию и подготовку выборов различных уровней, более совершенными с точки зрения юридической техники?

Трудно оспорить тот факт, что избирательные правоотношения, складывающиеся на выборах всех уровней, в настоящее время подробно регламентированы Федеральным законом «Об основных гарантиях...». Субъекты РФ вправе устанавливать в своих законах дополнительные гарантии, а также осуществлять собственное правовое регулирование по ряду вопросов. Однако необходимо признать, что эти вопросы не образуют единой системы и являются фрагментарными. Это, например, установление формы подписных листов и других избирательных документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, методика распределения депутатских мандатов при использовании пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов и другие вопросы. На наш взгляд, в такой ситуации принятие полноценного закона субъекта РФ без инкорпорации в него норм федерального закона является весьма затруднительным. В связи с этим необходимость воспроизведения в законе субъекта РФ норм Федерального закона «Об основных гарантиях...» либо включения в нормы закона субъекта РФ ссылок на него сохраняется.

Таким образом, само по себе принятие отдельных законов не позволяет сделать их более совершенными с точки зрения юридической техники и избежать их перегруженности. Более того, отказ от кодификации избирательного законодательства, принятие отдельных законов, лишь частично регулирующих организацию и проведение выборов определенного уровня или статус избирательных комиссий, повлечет за собой необходимость применять на выборах как феде-

ральный закон, так и региональный закон, что создаст дополнительные проблемы для правоприменителей.

Одним из основных аргументов сторонников принятия в Свердловской области отдельных избирательных законов является необходимость постоянного внесения изменений в Избирательный кодекс Свердловской области в целях приведения его в соответствие с часто меняющимся Федеральным законом «Об основных гарантиях...». Однако представляется, что это в большей степени проблема федерального законодателя, который идет по пути внесения точечных изменений в федеральный закон.

Таким образом, на наш взгляд, отсутствуют весомые основания отказа в Свердловской области от кодификации избирательного законодательства. Однако необходимо признать и то, что давно заявила о себе необходимость существенной переработки Избирательного кодекса. Прежде всего, необходимо избавиться от постоянных ссылок на федеральный закон, устанавливающий основные гарантии избирательных прав граждан. При этом допустимым является простое включение в Избирательный кодекс Свердловской области норм Федерального закона «Об основных гарантиях...». Легитимность такого подхода подтверждается рядом решений высших судебных инстанций России, а также позицией Центральной избирательной комиссии РФ и Генеральной прокуратуры РФ<sup>4</sup>. Принятие данной меры позволило бы в значительной мере упростить конструкцию норм Избирательного кодекса и сделать их более доступными для восприятия.

Итак, нами был рассмотрен вопрос о перспективах развития избирательного законодательства Свердловской области с точки зрения его формы. Однако нужно признать, что и с точки зрения содержания Избирательный кодекс Свердловской области имеет некоторые недостатки, однако они могут быть устранены областным законодателем в рамках плановой текущей работы по совершенствованию областного законодательства.

---

<sup>4</sup> См.: Вискулова В. В. Пределы самостоятельности субъектов Российской Федерации в свете реформы избирательного законодательства 2005–2006 годов: правовые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13.

**З.К. Александрова,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры иностранного государственного  
и международного права Уральской  
государственной юридической академии,  
г. Екатеринбург*

## **Унитарный бикамерализм в ряде стран СНГ**

Формы законодательных органов многообразны, что проявляется в их названии, структуре, полномочиях. В настоящее время в большинстве стран СНГ учреждены однопалатные парламенты (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Кыргызстан, Туркменистан, Украина). На первом этапе конституционного развития двухпалатные парламенты были созданы в Республике Беларусь, Казахстане и Кыргызстане. Безусловно, парламент по своей структуре может меняться. Так, в Республиках Кыргызстан, Таджикистан и в Узбекистане в связи с новым этапом конституционного развития изменилась структура законодательного органа. В Кыргызстане он стал однопалатным, в Таджикистане и Узбекистане – двухпалатным.

Приверженность к той или иной структуре парламента предопределяется конкретными условиями истории, традиций, территориальным устройством, а также расстановкой политических сил, сложившейся в стране.

Ученые спорят о необходимости создания двухпалатного органа в унитарных государствах. Так, В. В. Маклаков пишет, что назначение второй палаты в унитарных государствах является проблематичным, при этом ссылается на видного французского деятеля Э. Ж. Сьейса, который говорил: «если вторая палата будет делать то же, что и первая, то она бесполезна, если другое, то вредна». Автор допускает, что наличие верхней палаты ведет к посягательству на права нижней палаты, в крайнем случае, она должна осуществлять консервативную роль, иначе ее существование вряд ли оправданно. Белорусский ученый Ф. Чудаков отмечает, что вторые палаты в парламентах стран СНГ могут надолго затормозить проведение необходимых реформ. В качестве недостатков двухпалатной системы называют также усложнение и замедление законодательного процесса.



Представляется, что главная функция двухпалатности как раз и заключается в улучшении качества законодательной работы. Прохождение законопроекта через обе палаты, а если необходимо, то и через согласительную процедуру, несомненно, повысит качество принимаемых законов. Вторая палата, исправляя возможные ошибки и слишком поспешные решения первой, будет способствовать более тщательной разработке законодательства и принятию более взвешенных решений. Преимущество двухпалатности и в том, что членство в верхней палате отвечает более жестким условиям, а значит, она сможет удерживать нижнюю палату от непродуманных, эмоциональных решений.

Весьма существенным является вопрос о статусе палат. Представляется, что двухпалатность предполагает существование двух независимых палат. Верхняя палата по отношению к нижней не только состоит из иного политического состава, но и формируется совершенно по-другому. Однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов в большинстве стран мира, в том числе и в странах СНГ, избираются непосредственно избирателями в результате прямых выборов. Что же касается верхних палат, то они формируются как путем косвенных выборов, так и путем назначения. Так, ст. 91 Конституции Республики Беларусь устанавливает, что Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных советов по восемь членов верхней палаты. Восемь членов Совета Республики назначает Президент РБ. Конституция Казахстана 1995 г. в редакции 2007 г. определяет, что Сенат образуют депутаты, представляющие по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначает Президент с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества (ст. 50).

Примерно такие же нормы содержат Конституции Таджикистана и Узбекистана. Верхняя палата парламента Таджикистана (Маджлиси Милли) формируется также косвенным путем. Три четверти членов палаты избираются Собраниями народных депутатов

Горно-Бадахшанской автономной области и ее городов и районов, города Душанбе и его районов, городов республиканского подчинения; одну четвертую часть членов палаты назначает Президент (ст. 49). В Узбекистане Сенат (верхняя палата) избирается в равном количестве по шесть человек от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента на соответствующих заседаниях представительных органов из числа депутатов. Шестнадцать членов Сената назначаются Президентом из числа наиболее авторитетных граждан с большим практическим опытом и особыми заслугами в области науки, культуры, искусства, литературы, производства и других сфер государственной и общественной деятельности (ст. 77 Конституции).

Заседают палаты раздельно, каждая палата имеет свой регламент, свои внутренние руководящие и вспомогательные органы, свои исключительные полномочия.

В странах с двухпалатной системой парламента важным является вопрос: равноправны ли палаты? Можно утверждать, что принцип равенства вытекает из конституционных положений о том, что законодательная власть осуществляется обеими палатами. Однако конституционные положения и практика показывают, что в большинстве стран палаты неравноправны. Нижняя палата может преодолеть несогласие верхней палаты путем образования согласительной комиссии или вторичного одобрения проекта закона квалифицированным большинством, даже в случае совместного заседания нижняя палата имеет количественное большинство. Определяя полномочия палат по отдельности, конституции тем самым предоставляют им функциональную автономию. Так, Конституция РБ закрепляет полномочия по палатам раздельно, устанавливая, что Палата представителей (нижняя палата) принимает конституционные законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, законы, дает согласие на назначение Президентом Премьер-министра; одобряет программу правительства, может выразить ему недоверие, назначает выборы главы государства, принимает его отставку, инициирует импичмент. Совет Республики (верхняя палата) одобряет или отклоняет законы, принятые нижней палатой, дает согласие Президенту на назначение ряда государственных органов, может отменять акты местных органов, принимать решение о роспуске местных советов и др.

Основные законы Таджикистана и Узбекистана разделили полномочия палат на три группы: совместные и исключительные каждой палаты. Конституция Таджикистана к совместным полномочиям обеих палат относит: утверждение указов Президента о назначении и освобождении Премьер-министра и других членов правительства, о введении чрезвычайного и военного положения, дачу согласия об использовании вооруженных сил за пределами страны, назначение выборов Президента, принятие его отставки, присуждение Президенту государственных премий и присвоение ему высших воинских званий, рассмотрение вопроса о неприкосновенности главы государства, принятие присяги Президента и заслушивание ежегодного послания.

Остальные полномочия разделены между палатами. Конституция установила, что законы принимаются нижней палатой и передаются верхней на утверждение. Законы о государственном бюджете и амнистии принимаются только нижней палатой, она же осуществляет контроль за исполнением бюджета.

Подобная ситуация сложилась и в Узбекистане.

В Республике Казахстан Конституция делит полномочия парламента на пять групп: полномочия, реализуемые на совместном заседании палат, раздельном заседании путем последовательного рассмотрения вопросов сначала в нижней, а затем верхней палате, исключительные полномочия верхней палаты – Сената, исключительные полномочия нижней палаты – Мажилиса. Вместе с тем каждая из палат самостоятельно, без участия другой, имеет еще ряд собственных полномочий.

Анализ конституционных положений показывает, что в названных странах СНГ очевидна общая тенденция придать вторым палатам роль органа, обеспечивающего и воплощающего опыт и знания разнообразного представительства общественных интересов.

## **Роль муниципального правотворчества в регулировании общественных отношений**

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При этом согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление рассматривается как одна из основ конституционного строя России. Таким образом, наличие местного самоуправления не только провозглашается, но и признается самостоятельным конституционным институтом государства, является одной из составляющих государственной политики (п. «н» ч.1 ст.72 Конституции РФ).

Часть 1 статьи 130 Конституции РФ, развивая положения о местном самоуправлении как форме осуществления власти народом и одной из основ конституционного строя Российской Федерации, определяет его социальное назначение – обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В этой характеристике местного самоуправления обращается внимание на ряд важных моментов. Первое: назван субъект местного самоуправления – население. Ему, как сообществу граждан, проживающих на соответствующей территории, и каждому в отдельности, гарантируется право на осуществление местного самоуправления непосредственно и через своих представителей, причем независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (ч. 2 ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября

2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – далее ФЗ № 131). Указанное право конкретизируется через систему специальных прав, предусмотренных Конституцией: избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32); обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33); знакомиться с документами и материалами органов местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина (ч. 2 ст. 24); определять структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131); выражать мнение по поводу изменения границ территорий местного самоуправления (ч. 2 ст. 131); защищать право на местное самоуправление и образующие его права в судебном порядке (ст. 46), в том числе посредством конституционного судопроизводства<sup>1</sup>.

Второе: в общем виде сформулировано поле деятельности местного самоуправления – «вопросы местного значения», представляющие собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией и ФЗ № 131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (абз. 10 п. 1 ст. 2 ФЗ № 131). В их перечень Конституция включает жилищное строительство и распределение жилья (ст. 40), муниципальное здравоохранение (ст. 41) и образование (ст. 43), управление муниципальной собственностью, охрану общественного порядка и др. (ст. 131, 132).

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления, наравне с органами государственной власти, отнесены к органам публичной власти. Данный вывод изложен в абзаце шестом п.4

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона 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 // Российская газета. 2002. 10 апреля. № 64; Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 3.

мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997г. №1-П<sup>2</sup>. Одним из признаков публичной власти является правотворческая деятельность – принятие правовых актов, обязательных для исполнения на соответствующей территории. При этом следует отметить, что самостоятельность органов местного самоуправления, установленная Конституцией РФ, предполагает, что органы местного самоуправления в рамках, установленных законом, действуют свободно, исключается санкционирование, подтверждение или отмена актов, принятых ими в пределах ведения. Совершенно очевидно, что это не исключает в интересах дела возможность координации деятельности органов местного самоуправления, в том числе правотворческой, с деятельностью органов государственной власти и иных муниципальных органов.

Муниципальное правотворчество в условиях правового дефицита государственного регулирования может способствовать ликвидации пробелов в праве, укреплению законности и правопорядка на территории муниципального образования и повышению уровня юридической защиты граждан. Именно в органы местного самоуправления обращаются жители муниципального образования со своими проблемами и нуждами. Именно органы местного самоуправления первыми узнают о реальных потребностях граждан и должны своевременно отреагировать на них, в том числе путем правового регулирования.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы о назначении муниципального правотворчества:

1. Это признак и неотъемлемый атрибут публичной власти (в данном случае муниципальной). Правила поведения, содержащиеся в нормативных актах местного самоуправления, не являясь государственными, тем не менее носят публично-властный характер. Муниципальная власть, получающая свою реализацию посредством системы местного самоуправления, есть выражение власти народа. Поэтому в правовых актах местного самоуправления присутствует

---

<sup>2</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

не только «власть авторитета» местного самоуправления, но и авторитет, сила муниципальной власти как особой публичной власти, находящейся в единой системе народовластия.<sup>3</sup>

2. Это не только одно из полномочий по реализации возложенных на органы местного самоуправления вопросов, но и способ реализации иных муниципальных полномочий, предусмотренных ст.17 ФЗ №131, в том числе по созданию муниципальных организаций, установлению тарифов на их услуги и др.; реализация этих полномочий возможна только через правотворческие процедуры.

3. Это способ оперативного реагирования на возникающие потребности местного сообщества с целью реализации конституционно установленных прав и свобод граждан, организаций. Реализация прав граждан и организаций осуществляется через определенные установленные, в том числе муниципальными нормативными правовыми актами, процедуры и сопровождается во многих случаях оформлением муниципальных индивидуальных правовых актов (например, о предоставлении муниципального жилого помещения, об отводе земельного участка, о переводе жилого помещения в нежилое, о перепланировке и др.).

4. Это воплощение действий уполномоченных органов по управлению муниципальным образованием.<sup>4</sup>

5. Это механизм правового регулирования вопросов, находящихся вне поля зрения государства, но имеющих значение для местного сообщества (например, установление официальных символов муниципального образования, присвоение муниципальных званий и наград, установление тарифов на услуги муниципальных организаций и др.)

6. Это сигнал государству о возникновении принципиально новых отношений, развитие или сдерживание которых требует государственного вмешательства, либо о необходимости корректировки правового регулирования ранее существовавших отношений (в том числе путем внесения правотворческих инициатив).

---

<sup>3</sup> Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 168.

<sup>4</sup> Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления. М.: Закон и право, 2008. С. 66.

7. Это процесс детализации установленных на государственном уровне процедур с учетом местных особенностей.

8. Это отражение установленной государством меры дозволенного поведения муниципального образования по решению возложенных на него задач.

Таким образом, муниципальное правотворчество имеет огромное значение не только для каждого конкретного муниципального образования, но и для развития государства в целом.



**О.А. Бабошин,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
права Уральской государственной  
юридической академии,  
г. Екатеринбург

## **Организационные основы местного самоуправления (системно-структурный подход)**

В соответствии с ч. 1 ст.131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Данная конституционная норма до сих пор вызывает разноречивые суждения ученых-правоведов. Главный вопрос состоит в том, что понимать под системой и структурой органов местного самоуправления. Одни авторы считают, что структура – это система имеющих самостоятельный статус органов, через которые на данной территории осуществляются функции и полномочия органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Другие полагают, что термин «структура органов местного самоуправления» не совсем точен, он относится скорее к внутренней организации отдельно взятых органов муниципальной власти<sup>2</sup>. Представляется, что вторая точка зрения более точно соответствует понятию «структура», выработанному философской наукой и теорией управления. Совокупность же органов местного самоуправления, действующих в границах муниципального образования, разумнее именовать «системой».

Следует сказать, что подобной правовой позиции придерживается также Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 января 1999 г. «По делу о толковании ст. 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ»<sup>3</sup>, правда, применительно к федеральным органам государственной власти. По мнению Суда, под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое обеспечивает

<sup>1</sup> Муниципальное право / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2006. С. 111.

<sup>2</sup> Муниципальное право России / под ред. А. Н. Кокотова. М., 2007. С. 153.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов. Понятие же «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий. На наш взгляд, подобный подход наиболее полно соответствует понятию «система» и «структура», выработанных философской наукой, и вполне может быть использован по аналогии применительно к органам местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131)<sup>4</sup> всю совокупность органов местного самоуправления, действующих в границах муниципального образования, именует «структурой» (ст. 34). Данная позиция законодателя, как отмечалось выше, не совсем корректна в общенаучном смысле. Если исходить из того, что «система» – это совокупность элементов, взаимосвязанных между собой и образующих целостное единство, а «структура» – внутреннее строение (организация) определенного объекта, то указанную норму ФЗ № 131 целесообразно изложить следующим образом. *Систему* органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 34). *Структура* органов местного самоуправления (перечень конкретных органов муниципального образования и основы их взаимодействия) определяется в Уставе муниципального образования с учетом мнения населения. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом (ч. 2 ст. 34).

Думается, что норма ФЗ № 131 в приведенной выше редакции бу-

---

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

дет в полной мере соответствовать ст. 131 Конституции РФ и общенаучному пониманию категорий «система» и «структура».

С учетом вышеизложенного, предлагаем следующие понятия. *Система* органов местного самоуправления – это обусловленная социальной природой местного самоуправления совокупность муниципальных органов различных видов, взаимодействующих между собой и образующих целостное единство на основе разграничения компетенции между ними. *Структура* органов местного самоуправления – это перечень конкретных органов местного самоуправления данного муниципального образования (с установленными наименованиями), входящих в единую систему и обеспечивающих реализацию задач и функций муниципальной власти.

*А. В. Башков,*  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
уголовного права Уральской государственной  
юридической академии, советник судьи  
Уставного суда Свердловской области,  
г. Екатеринбург

## **Публично-правовые способы защиты права собственности: некоторые аспекты**

В научной литературе широко обсуждается вопрос о расширении способов защиты права собственности, обеспечения реального принципа равенства всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ), что в основном связано с мировым экономическим кризисом. Дискутируется и вопрос о необходимости увеличения доли государственного капитала, государственной собственности в экономике, хотя большинство экономистов и юристов единогласны в своем мнении о том, что государство в лице уполномоченных органов, государственные предприятия являются самыми неэффективными, нерациональными собственниками. В частности, проявляется это в принятии несвоевременных (запоздалых) решений, в отсутствии надлежащего контроля за использованием объектов права собственности, низком уровне доходности объектов, находящихся в собственности государства.

В этой связи существует двойная задача: 1) обеспечить надлежащую защиту права государственной собственности от противоправных посягательств третьих лиц; 2) обеспечить защиту третьих лиц от чрезмерного вмешательства государства в хозяйственную, предпринимательскую деятельность. Последняя задача также обусловлена увеличением доли участия государства в коммерческих организациях посредством приобретения активов компаний, основанных на частном капитале.

Публично-правовые образования обладают широкими властными полномочиями, в том числе по изданию нормативных правовых актов, распространяющих свое действие на неопределенный круг лиц. Противостоять случаям противоправного использования власт-

ных полномочий только гражданско-правовыми способами не всегда удается или это не эффективно.

В плане изложенного, думается, есть все предпосылки для развития публично-правовых средств и способов защиты права собственности, которые являлись бы адекватным методом восстановления нарушенных прав.

Принимая во внимание деление государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ), думается, что есть все предпосылки для усиления роли судебной власти в сфере контроля и охраны собственности. Реализация органами судебной власти контроля за законностью и обоснованностью деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является неотъемлемой частью реализации принципа сдержек и противовесов<sup>1</sup>. При этом увеличивается роль регулирования отношений собственности публично-правовыми средствами.

На мой взгляд, в качестве специальных публично-правовых способов защиты следует рассматривать институты и нормы административного и уголовного права.

В то же время, думается, что универсальным способом защиты является обжалование нормативных правовых актов, действий и решений государственных органов и органов местного самоуправления. Универсальность данного способа проявляется многогранно. В частности, обжалование нормативных правовых актов, действий (бездействия) должностных лиц, органов местного самоуправления действительно для охраны права как государственной, так и частной собственности.

Субъектами реализации этого способа могут быть граждане, юридические лица, государственные (муниципальные) органы и должностные лица.

Кроме того, предметом проверки могут выступать нормы права, непосредственно обеспечивающие защиту права собственности, а также любые иные отраслевые нормы.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 года № 16-П по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе в Республике Коми» //КонсультантПлюс.

Административная и уголовная ответственность конкретных должностных лиц за принятые решения наступает как следствие признания конкретных действий и решений незаконными и необоснованными. Бесспорно, что такая оценка возможна в рамках административного или уголовного судопроизводства, но судебное обжалование актов, решений и действий должностных лиц и государственных органов – более действенный и эффективный механизм восстановления нарушенных прав. Сравнительный анализ официально опубликованной практики Арбитражного суда Свердловской области, Свердловского областного суда, опыт работы Уставного Суда Свердловской области показывают, что средний срок рассмотрения дела по существу с вынесением итогового решения по делу составляет 2–3 месяца.

Думается, нет необходимости доказывать, что никогда срок предварительного расследования, то есть стадии досудебного рассмотрения, не был меньше 2 месяцев, а по отдельным делам имеют место и более длительные сроки.

С учетом изложенного, представляется объективно необходимым развитие института судебного нормативного контроля за изданными нормативными правовыми актами. Статистические данные Арбитражного Суда Свердловской области показывают, что судом в 2008 году было рассмотрено 16 дел, связанных с обжалованием нормативных актов (3 нормативных правовых акта органов государственной власти субъекта РФ, 13 нормативных правовых актов органов местного самоуправления). Ненормативных правовых актов в этом же году обжаловано 784: 503 – федеральных органов государственной власти, 58 – органов государственной власти субъекта РФ, 91 – органов местного самоуправления. В 2007 году рассмотрено 13 дел с оспариванием нормативных правовых актов, из них 6 дел по оспариванию нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, 7 – по оспариванию нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Ненормативных актов в 2007 году было обжаловано 1039. Таким образом, количество обжалованных нормативных правовых актов увеличилось на 18%, количество ненормативных актов снизилось на 24%. Аналогичная тенденция отмечается на всей территории России. Согласно данным Высшего

Арбитражного Суда РФ в России в 2007 году рассмотрено 1131 дело об оспаривании нормативных правовых актов, в 2008 году – 1304, то есть увеличение количества дел на 15,3%. Дело с оспариванием ненормативных правовых актов органов государственной власти уменьшилось на 8,1% (98 091 и 90 190 соответственно).

Верховным Судом РФ в 2008 году рассмотрено 207 дел об оспаривании правовых актов.

С учетом изложенного, думается, что основная социальная задача партий, общественных организаций, профессиональных объединений юристов заключается в разъяснении права граждан (юридических лиц) на судебную защиту, повышении уровня социальной значимости данного института.

С другой стороны, есть две первоочередные практические правовые задачи. Во-первых, разрешение вопроса о разграничении подведомственности анализируемой категории дел между судами общей юрисдикции, арбитражными судами и судами конституционной юстиции<sup>2</sup>. Во-вторых, повышение уровня (санкции) ответственности за неисполнение судебного акта. В настоящее время максимальное наказание по ст. 315 УК РФ за неисполнение судебного акта составляет 2 года лишения свободы, то есть в силу ст. 15 УК РФ данное преступление является преступлением небольшой тяжести. Подобная санкция неадекватна существующей ситуации, не обеспечивает должного уважения к закону.

Более того, в целях повышения качества нормотворчества представляется оправданным введение предварительной и последующей независимой оценки качества нормативного правового акта, расширение круга лиц, имеющих право обжалования нормативных правовых актов, в том числе вне связи с рассматриваемым делом, возможным или существующим нарушением прав и законных интересов.

Обратной стороной нормативного контроля должна являться ответственность конкретных лиц или коллегиальных органов в целом за принятые решения. Принцип равенства всех граждан перед

---

<sup>2</sup> По данной проблеме в научной литературе существуют объемные исследования специалистов в области конституционного права, правосудия. Автор настоящей статьи также ранее в своих опубликованных работах обращал внимание на данное обстоятельство.

законом (ст. 19 Конституции РФ), в том числе при решении вопроса об ответственности государственных (муниципальных) служащих представительных органов за законность и обоснованность нормативных правовых актов, должен найти конкретное воплощение в действующем законодательстве.

Существующие институты административного, уголовного права, обеспечивающие защиту собственности, следует проанализировать на предмет полноты защиты отношений собственности.

С другой стороны, есть необходимость проанализировать отдельные институты Общей и Особенной частей Уголовного кодекса РФ, затрагивающие отношения собственности. Например, нормы о конфискации имущества, закрепленные в настоящее время в Главе 15.1 УК РФ, относящие конфискацию к иным мерам уголовно-правового характера, но по своей сущности (ст. 43, 104.1 УК РФ) являющиеся видом наказания, не соответствуют принципу справедливости (ст. 6 УК РФ, ст. 50 Конституции РФ) .

С учетом изложенного, полагаю, что дальнейшее развитие публично-правовых способов защиты права собственности, устранение противоречий в отдельных отраслях публичного права в современных условиях позволит обеспечить эффективное восстановление прав и законных интересов всех категорий собственников.



*Ю.М. Бердюгина,  
аспирант Уральской государственной  
юридической академии,  
г. Екатеринбург*

## **Эксперт в конституционном судебном процессе**

Понятие «экспертиза» (эксперт от лат. *expertus* – знающий по опыту, опытный, испытанный, проверенный) используется в науке и практике для обозначения исследований, требующих использования профессиональных знаний<sup>1</sup>.

Для судебной экспертизы характерно то, что исследование, основанное на использовании специальных знаний, выполняется в ходе рассмотрения дела в суде, и порядок назначения и проведения такого исследования регулируется соответствующими процессуальными нормами. При этом заключение эксперта, составленное по итогам проведения судебной экспертизы, имеет статус доказательства.

Лицом, обладающим специальными знаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела, является эксперт.

На основании положений статьи 57 УПК РФ – «эксперт – лицо, обладающее специальными знаниями и назначенное в порядке, установленном УПК РФ, для производства судебной экспертизы и дачи заключения»; статьи 79 ГПК РФ – «при возникновении в процессе рассмотрения дела вопросов, требующих специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства, ремесла, суд назначает экспертизу»; статьи 55 АПК РФ – «экспертом в арбитражном суде является лицо, обладающее специальными знаниями по касающимся рассматриваемого дела вопросам и назначенное судом для дачи заключения в случаях и в порядке, которые предусмотрены АПК РФ»; статьи 25.9 КоАП РФ – «в качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи

---

<sup>1</sup> Россинская Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. М., 2005. С. 19.

экспертного заключения» и статьи 63 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» – «экспертом признается лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела» – можно определить, что эксперт – это лицо, обладающее специальными знаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела, и назначенное судом в порядке, установленном процессуальным законодательством, для производства судебной экспертизы.

Названные выше процессуальные нормы определяют правовой статус эксперта в соответствующем виде судопроизводства (уголовного, гражданского, административного, конституционного).

Статус эксперта в конституционном судебном процессе во многом схож с правовым статусом эксперта в иных видах судебного процесса, однако имеет свои особенности. Остановимся на некоторых из них.

Так, порядок назначения и проведения судебных экспертиз, права, обязанности и ответственность эксперта при рассмотрении уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях установлены и детально определены соответственно УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ, а также Федерального закона от 31 мая 2001 года «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»<sup>2</sup>, который определяет правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве.

Что касается конституционного судебного процесса, то порядок назначения и проведения судебных экспертиз, права, обязанности и ответственность эксперта при рассмотрении дел в Конституционном Суде РФ регулируется ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Регламентом Конституционного Суда РФ<sup>3</sup>. То есть в конституционном судебном процессе отсутствует кодифицированный нормативный акт, которым бы детально регулировались данные

---

<sup>2</sup> Российская газета. 2001. 5 июня. № 106.

<sup>3</sup> Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (принят Конституционным Судом Российской Федерации 01.03.1995 г. № 6-П). URL: [http://ksportal.garant.ru:8080/SESSION/S\\_QLkkK9sW/PILOT/main.html](http://ksportal.garant.ru:8080/SESSION/S_QLkkK9sW/PILOT/main.html)

вопросы, а положения ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» не распространяются на конституционное судопроизводство.

ФЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Регламент устанавливают порядок проведения экспертизы в конституционном судебном процессе, определяют место эксперта как участника конституционного судебного процесса, закрепляют требования, предъявляемые к заключению эксперта. Статья 63 определяет, что экспертом признается лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела.

Проанализировав решения Конституционного Суда РФ, можно сделать вывод о том, что эксперт как участник конституционного судебного процесса довольно часто им привлекается для разрешения каких-либо вопросов.

Необходимо отметить, что именно в практике рассмотрения дел Конституционного Суда РФ юридические знания впервые были отнесены к специальным знаниям. Анализ решений Конституционного Суда РФ показывает, что во многих случаях в качестве экспертов вызываются высококвалифицированные юристы (доктора и кандидаты юридических наук) и на их разрешение ставятся вопросы чисто правового характера, касающиеся трактовки и использования отдельных норм материального и процессуального права<sup>4</sup>.

Эксперты в конституционный судебный процесс могут привлекаться как на стадии подготовки дела к слушанию, так и непосредственно во время заседания Конституционного Суда РФ.

Назначение судебной экспертизы осуществляется судьей-докладчиком либо Конституционным Судом РФ независимо от волеизъявления участников конституционного судебного процесса. Вопросы, по которым эксперт должен дать заключение, могут определяться только судьей-докладчиком либо Конституционным Судом РФ. Однако заявителю предоставлено право приложить к обращению список экспертов, которых предлагается вызвать в заседание Конституционного Суда Российской Федерации.

---

<sup>4</sup> Россинская Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. М., 2005. С. 13–14.

Законодатель не предусмотрел случаи обязательного назначения экспертизы, оставляя решение о целесообразности ее назначения за Конституционным Судом РФ (в отличие от иных видов судопроизводства, где это связано с необходимостью установления фактов, которые не могут быть отражены в каком-либо ином процессуальном документе, кроме заключения эксперта).

Так, в соответствии со статьями 283 и 286 ГПК РФ при рассмотрении дел о признании гражданина недееспособным, ограничено дееспособным и о восстановлении гражданина в дееспособности обязательно назначается судебно-психиатрическая экспертиза, поскольку на основании соответствующего заключения судебно-психиатрической экспертизы суд принимает решение о признании гражданина дееспособным либо недееспособным.

Что касается порядка выступления эксперта в Конституционном Суде РФ, то Регламент достаточно детально определяет порядок установления данных об эксперте, порядок принесения экспертом присяги, определяет требования к оформлению заключения эксперта.

Интересно отметить, что Регламент устанавливает, что в случае, если проведение экспертизы было поручено группе экспертов, согласованное заключение подписывается всеми экспертами. В случае разногласий между экспертами каждый из них составляет собственное заключение (пар. 14).

В этом также проявляется особенность правового положения эксперта в конституционном судебном процессе, поскольку несовпадение результатов нескольких независимых экспертиз в гражданском, уголовном судопроизводстве, в производстве по делам об административных правонарушениях влечет за собой проведение повторных экспертиз. В конституционном судебном процессе наличие таких разногласий допустимо, поскольку эксперты, с одной стороны, стоят на различных научных (доктринальных) позициях, а с другой – используют в качестве аргументов различные методические приемы и способы<sup>5</sup>.

Заключение эксперта является источником сведений по вопросам,

---

<sup>5</sup> Басангов Д. А. Значение экспертных заключений в конституционном судопроизводстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 151.

касающимся рассматриваемого дела, «помогает судьям уточнить и сформировать собственное представление о смысле проверяемых в судебном заседании норм закона; и дает возможность судье-докладчику более аргументированно представить свою позицию»<sup>6</sup>, а также позволяет в целом сформировать мнение Конституционного Суда РФ по какому-либо вопросу.

Однако, например, по мнению судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучина, результаты доктринального толкования, даваемого учеными-юристами, которые участвуют в процессе в качестве экспертов по многим делам, оказывают влияние на решения Конституционного Суда РФ, но их роль не стоит преувеличивать. Законодатель не обязывает Конституционный Суд руководствоваться экспертными заключениями и воспроизводить отдельные их части в своих решениях<sup>7</sup>. Следует отметить, что ссылки на мнения экспертов в мотивировочной части решения Конституционного Суда РФ отсутствуют.

В иных видах судебного процесса заключение эксперта для суда также не является обязательным, но должно быть оценено судом в соответствии с процессуальными нормами. При этом в иных видах судебного процесса закреплено, что несогласие суда с заключением должно быть мотивировано в решении или определении суда: такое требование, в первую очередь, связано с тем, что в иных видах судебного процесса решаются вопросы факта, а не права, как в Конституционном Суде РФ.

Таким образом, рассмотрев некоторые положения правового статуса эксперта в конституционном судебном процессе и иных видах судебного процесса, следует признать, что, во-первых, правовой статус эксперта в иных видах судебного процесса определен достаточно детально, путем его закрепления в соответствующих законах. Представляется, что детальное регулирование правового статуса эксперта в иных видах судебного процесса, особенно в уголовном процессе, связано с длительным периодом времени, в те-

---

<sup>6</sup> Басангов Д. А. Значение экспертных заключений в конституционном судопроизводстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 148.

<sup>7</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 541.

чение которого там применяется институт судебных экспертиз, по сравнению со временем применения института экспертизы в конституционном процессе. В конституционном судебном процессе правовому статусу эксперта посвящено несколько статей ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Регламента Конституционного Суда РФ, что оставляет место для формирования положений, касающихся статуса эксперта, в ходе рассмотрения дел Конституционным Судом РФ. Во-вторых, различие некоторых рассмотренных положений правового статуса эксперта в конституционном судебном процессе и иных видах судебного процесса связано с тем, что Конституционный Суд РФ решает вопросы права, а иные судебные органы – вопросы факта.

*М.М. Борисова,  
кандидат юридических наук, ст. преподаватель кафедры  
государственного и административного права  
Мордовского государственного университета  
им. Н. П. Огарева, г. Саранск*

## **Развитие в субъектах Российской Федерации программ здорового образа жизни**

Одно из направлений приоритетного национального проекта «Здоровье» – формирование здорового образа жизни россиян. Выделение этого направления в качестве приоритетного позволяет легче формировать современное здравоохранение, ведь состояние здоровья человека лишь на 10% зависит от качества медицинского обслуживания, а на 50% – от того образа жизни, который он ведет<sup>1</sup>. По данным ВОЗ, в России преобладают четыре основных фактора риска: высокое артериальное давление, высокий уровень холестерина, чрезмерное употребление алкоголя и табакокурение. Эти факторы составляют 87,5% в общей смертности в стране и 58,5% – в количестве лет жизни с утратой трудоспособности. При этом на первом месте по влиянию на количество лет жизни с утратой трудоспособности стоит злоупотребление алкоголем<sup>2</sup>.

Успешная реализация положений федеральной программы по формированию здорового образа жизни невозможна без ее законодательной, организационной и финансовой поддержки субъектами РФ, муниципальными образованиями. Соответствующие программы были приняты в ряде субъектов РФ (Башкортостан, Карелия, Мордовия, Пермский край) и муниципальных образований (Кострома, Уфа, Чебоксары). Программы эти носят комплексный характер и включают пропаганду здорового образа жизни, реализацию типовых образовательных программ для специалистов и различных групп населения, мероприятия по снижению уровня табакокурения и употребления алкоголя. Одно из направлений программ – развитие

---

<sup>1</sup> Медицина и здоровье. 2008. № 12. С. 10–11.

<sup>2</sup> <http://www.minzdravsoc.ru/ministry/structure/dep/recreation>

массовой физической культуры, создание условий для занятий физической культурой и спортом по месту жительства, в образовательных учреждениях, трудовых коллективах, среди всех возрастных групп и категорий населения.

Значительную роль в реализации программ играют средства массовой информации, поэтому в субъектах РФ осуществляются рекламно-информационные кампании по пропаганде здорового образа жизни и детского спортивного движения, конкурсы на лучшее и систематическое освещение в средствах массовой информации тем антинаркотической направленности и пропаганды здорового образа жизни, конкурсы социальной рекламы, пропагандирующей здоровый образ жизни, и др. Кроме того, проводятся конкурсы социальных проектов и программ, самодеятельности, детские и подростковые акции, конкурсы среди муниципальных образований. Во многих субъектах организуются фестивали спорта, ежегодные дни здорового образа жизни, акции «За здоровый образ жизни» и др. Так, 2009 год в Татарстане объявлен годом спорта и здорового образа жизни. Кроме того, некоторые субъекты ввели премии, награды и гранты в данной сфере. В Республике Саха (Якутия) введен наградной знак «Лидер движения за здоровый образ жизни» и присуждаются гранты по поддержке гражданских инициатив здорового образа жизни, в Карелии присуждается ежегодная премия «Признание» лучшим семьям за укрепление семейных отношений, здоровый образ жизни, достойное воспитание детей.

Комплексные программы по укреплению здоровья в некоторых регионах были дополнены программами по борьбе с алкоголизмом, табакокурением. Наиболее пристальное внимание данным проблемам уделили Москва и Санкт-Петербург. Так, например, приказом комитета здравоохранения города Москвы уже в 1997 г. был создан городской центр по профилактике и лечению табакокурения. Центр осуществляет разработку и реализацию новых методик по борьбе с табакокурением, внедрение их в практику, пропаганду здорового образа жизни, сохранение и укрепление здоровья, искоренение вредных привычек, и прежде всего табакокурения, проведение социально-гигиенических исследований, анализа и оценки ситуации с табакокурением среди различных контингентов населения, органи-



зацию обучения и стажировки специалистов по внедрению методик по борьбе с табакокурением.

Анализ законодательства субъектов РФ, входящих в Приволжский федеральный округ, выявил небольшой объем актов по борьбе и профилактике табакокурения, алкоголизма и наркомании. Так, только Пензенская, Нижегородская области и Башкортостан имеют правовые акты по данному вопросу. Указанные документы были приняты ранее введения федеральной программы, что, на наш взгляд, характеризует наиболее ответственное отношение к указанным проблемам. Так, в Башкортостане уже в 2001 г. был принят закон о профилактике табакокурения<sup>3</sup>. В Башкортостане было проведено оснащение медицинских учреждений экспресс-тестами для определения наркотических средств и алкоголя в биологических средах организма, подготовлены информационные материалы по обучению родителей, педагогов, врачей и руководителей разного уровня методике выявления на начальных этапах лиц, потребляющих наркотические средства без назначения врача, информационно-методические материалы для служб социально-психологической помощи семье, детям, подросткам и молодежи по вопросам профилактики наркомании, алкоголизма и табакокурения, продолжено внедрение методов лечения и реабилитации больных наркоманией, рекомендованных Министерством здравоохранения и социального развития РФ, проведение мероприятий по охране и укреплению здоровья населения: всемирный день здоровья; всемирный день без табачного дыма; международный день борьбы с наркоманией; день физкультурника; международный день отказа от курения и т.д.; организация базы данных по учету лиц, потребляющих наркотики, и др. В реализации указанных мероприятий активное участие принимали муниципальные образования в Башкортостане, Нижегородской области.

Российская Федерация имеет один из самых высоких показателей потребления алкоголя в пересчете на чистый спирт в Европе – 12 литров на душу населения в год<sup>4</sup>. Проблема алкоголизма – одна из острейших медико-социальных проблем в государстве. Поэтому, на

---

<sup>3</sup> Республика Башкортостан. 2001. 21 авг.

<sup>4</sup> <http://www.ovpso.ru/index.php?page=research&pid=100008>

наш взгляд, в каждом субъекте РФ должны быть приняты аналогичные правовые акты, устанавливающие комплекс профилактических, медицинских и организационных мероприятий по предотвращению алкоголизма, наркомании и табакокурения. Активизация законодательной деятельности субъектов РФ в данном направлении необходима.

Вместе с тем профилактика заболеваний и нарушений состояния здоровья является интегральной проблемой. Разнообразие факторов, формирующих неблагополучие в состоянии общественного здоровья, определяет необходимость консолидации усилий по борьбе с ними всех органов государственной власти. Для обеспечения согласованных действий органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, заинтересованных организаций при решении задач по укреплению здоровья населения субъекты РФ формируют межведомственные комиссии (комитеты) по формированию здорового образа жизни (Татарстан, Саха (Якутия), Липецкая, Пензенская, Самарская области, Пермский край).

Основными задачами таких органов являются: координация деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заинтересованных организаций по реализации государственной политики в сфере укрепления здоровья, предупреждения социально значимых заболеваний и формирования здорового образа жизни населения; формирование у различных групп населения, особенно у подрастающего поколения, мотивации для ведения здорового образа жизни, ответственного отношения к своему здоровью и здоровью своих близких, привлечение к занятиям физической культурой, туризмом и спортом, повышение уровня образованности в этой области; подготовка и внесение в установленном порядке предложений по созданию правовых, организационных, экономических и социальных условий, способствующих сохранению и укреплению здоровья, продлению жизни населения. Для выполнения возложенных задач указанные органы осуществляют анализ причин распространенности социально значимых заболеваний и факторов риска, способствующих их развитию и прогрессированию; осуществляют разработку и реализацию мероприятий, направленных на снижение потребления алкоголя, табачных изделий,

создание доступных условий для выбора и поддержания здорового образа жизни, укрепления здоровья; осуществляют мониторинг областных целевых программ по сохранению и укреплению здоровья населения, подготавливают рекомендации по повышению их эффективности и принятию необходимых нормативно-правовых актов; подготавливают заключения по проектам законов и других нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере снижения рисков для здоровья населения и формирования здорового образа жизни, оказывают содействие средствам массовой информации в освещении проблем охраны и укрепления здоровья, популяризации здорового образа жизни.

Таким образом, формирование здорового образа жизни является задачей государства, требующей системного решения, в связи с чем необходимо, на наш взгляд, принять программы по формированию здорового образа жизни населения в каждом субъекте РФ. Преимущества решения данного вопроса программно-целевым методом обуславливается комплексным подходом к решению проблемы. Цели, задачи и основные направления реализации программ позволят учесть все аспекты развития физической культуры и спорта, а направления финансирования – приоритетность программных мероприятий. Наиболее четко произойдет и распределение полномочий и ответственности. Выполнение программных мероприятий позволит разделить направления деятельности между исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также вовлечь в реализацию программ общественные организации, предпринимательские структуры. Кроме того, мониторинг реализации программ позволит ежегодно оценивать результаты реализации отдельных мероприятий по этапам.

*И.В. Выдрин,  
доктор юридических наук, профессор,  
директор Института муниципального  
развития, г. Екатеринбург*

## **Муниципальная реформа 2003 года: некоторые итоги**

Начало реформе 2003 г. положил Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131). Он стал еще одним специальным законодательным актом, регулирующим муниципальные отношения в современной России. Его предшественники – Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», – выполнив миссию начального становления местного самоуправления, прекратили свое действие. Новая муниципальная реформа, таким образом, является уже третьей по счету, но не факт, что последней.

ФЗ № 131 действует пять с половиной лет – срок, позволяющий проанализировать отдельные итоги его применения. Правда, аналитические материалы, которые содержали бы развернутую оценку преобразований в самоуправленческой сфере, довольно долго отсутствовали, так как федеральные органы власти, по сути инициировавшие эти масштабные перемены, большей частью отмалчивались. Немногочисленные, разрозненные газетные и журнальные публикации, появлявшиеся время от времени, не отражали общей картины муниципальной реформы. Анализ соответствующих процессов был представлен материалами форумов, собраний и ассоциаций межмуниципального сотрудничества, т.е. тех, кто применял в повседневной практике новое законодательство. Только на рубеже 2007–2008 гг. федеральная власть дала оценку муниципальным нововведениям. В опубликованном докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» впервые содержался крупный раздел, посвященный местному самоуправлению. В октябре

2008 г. к данной проблематике обратилась Государственная Дума, подготовившая Рекомендации на тему: «О практике применения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Параллельно достоянием общественности стали аналитические материалы Министерства регионального развития.

Названные государственные органы по-разному оценивают ход реформирования муниципальных правоотношений. Те, кто ответственны за начатые преобразования, склонны смягчать собственные выводы. Те же, кто в силу своей компетенции несколько удален от самоуправленческой проблематики, в оценках порой не стесняются. Иначе как «приговором» муниципальной реформе не назовешь выкладки, содержащиеся в докладе Совета Федерации: 95% муниципальных образований, сформированных в рамках новых законодательных требований, остаются дотационными. Ради чего же тогда затевались преобразования? Ведь на стадии реформирования местного самоуправления недвусмысленно говорилось о его конечной цели: укреплении финансово-экономического положения муниципалитетов, оздоровлении муниципальной экономики, превращении муниципальных образований во всех отношениях в состоятельные субъекты.

Автор не склонен драматизировать ситуацию, его намерения заключаются в оценке как негативных, так и положительных сторон нового закона. О некоторых позитивных аспектах преобразований в первую очередь и следует сказать.

1. ФЗ № 131 восполнил пробелы прежнего законодательства о местном самоуправлении, которых было более чем достаточно. Федеральный закон 1995 г., несмотря на свое название «Об общих принципах...», на поверку оказался чересчур «общим». Он содержал так много отсылочных норм, адресованных органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, что те, казалось, сосредоточили в своих руках решение наиболее крупных муниципальных проблем. К примеру, все, что касалось создания, преобразования и упразднения муниципальных образований, целиком отошло тогда в ведение субъектов РФ. В свою очередь, в компетенции самоуправляющихся территорий оказались многие организационные вопросы,

связанные с установлением системы местного самоуправления, порядка деятельности ее органов и т. д. Отсылки, пробелы, упущения объективно способствовали неоднозначному толкованию и применению многих положений Федерального закона 1995 г. По поводу него даже иронизировали, называя его «сборником загадок и шарад». Если же говорить серьезно, то ему более всего соответствовала характеристика рамочного закона, который схематично, в общих чертах обозначил контуры местного самоуправления.

ФЗ № 131 в этом смысле иной. Он более полный, детальный, заметно снизивший саму вероятность разноречивой интерпретации его положений. Он более объемный, конкретный и понятный в применении. Ему в большей степени подходит статус не рамочного, а фундаментального закона, который исчерпывающе регулирует многие вопросы организации местного самоуправления, разрешает многие противоречия. В результате количество обращений заинтересованных сторон в Конституционный Суд РФ о толковании спорных норм муниципального законодательства существенно сократилось, а между тем в 90-е гг. конституционное правосудие обращалось к муниципальной тематике многократно.

2. ФЗ № 131 служит иллюстрацией воплощения новых (в сравнении с 90-ми гг.) подходов к управлению. Посредством его норм федеральные органы власти вернули себе безоговорочное лидерство в регулировании муниципальных отношений. Закон настолько усилил централизованное, унифицирующее начало в организации местного самоуправления, что от былой гипертрофированной вольницы не осталось и следа. Никто теперь не заходится в теоретических спорах относительно того, что включают в себя понятия «основы» или «общие принципы» местного самоуправления и какова степень их регулирования федеральными и региональными органами власти, коль скоро их установление отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. ФЗ № 131 таков, что вопрос об отнесении местного самоуправления к исключительному ведению федерального центра можно считать фактически решенным. Одновременно сократилась доля правового участия региональных органов, причем сократилась заметно, в особенности с предшествующим периодом развития местного самоуправления.

3. ФЗ № 131 стал более четким по отношению к самим муниципальным образованиям. Выстроена система самоуправляющихся территорий в виде сельских и городских поселений, муниципальных районов и городских округов. За каждым уровнем местного самоуправления закреплен собственный перечень вопросов местного значения, чего не было прежде. Зафиксирован состав имущества, находящегося в муниципальной собственности. Установлена система обязательных органов местного самоуправления, унифицированы виды правовых актов в зависимости от их юридической природы, наименования, порядка вступления в силу. Определены минимальные и максимальные сроки полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований. Установлены основания досрочного прекращения их полномочий. Все это, без сомнения, на пользу муниципальной практике.

4. В адрес муниципальной власти нередко раздавались упреки (отчасти справедливые) относительно ее нежелания или неумения (кто знает?) привлекать граждан к участию в осуществлении местного самоуправления. Федеральный законодатель отважился поправить дела и в данной сфере. С этой целью учреждены новые организационно-правовые формы муниципальной демократии (публичные слушания, опросы граждан, правотворческая инициатива). Более подробно стали регламентироваться уже хорошо известные институты (собрания, сходы, конференции граждан, территориальное общественное самоуправление, местные референдумы). Попытка оживить общественное начало выразилась также в законодательных требованиях к органам муниципальной власти принять нормативные акты о порядке реализации этих форм непосредственной демократии.

5. В заслугу инициаторам современной муниципальной реформы следует поставить стремление к ее комплексному обеспечению. Реформа ведь не исчерпывается принятием одного ФЗ № 131. Она сопряжена с пересмотром законодательных актов в бюджетной, налоговой, земельной, градостроительной и иных сферах правового регулирования. Здесь многое сделано, хотя еще больше предстоит сделать. Прежде такой системности не было.

Словом, достижения есть, их можно смело записать в актив реформаторов.

Вместе с тем нельзя умолчать о некоторых крупных изъянах самого ФЗ № 131. Они касаются различных его сторон.

В ФЗ № 131 с момента его принятия более сорока раз вносились поправки (изменения и дополнения). С одной стороны, это показатель нестабильности, с другой стороны, поспешности, с которой он был принят. Закон планировали запустить в действие с начала 2006 г., но затем переходный период продлили еще на три года. Сложный, многоступенчатый и затратный процесс преобразований потребовал и дополнительного времени, и дополнительных средств.

Те изменения, которые с регулярностью вносятся в ФЗ № 131, постоянно держат органы местного самоуправления в напряжении. Новые поправки зачастую касаются уставов муниципальных образований. Если учесть, что изменение устава нередко сопровождается процедурой проведения публичных слушаний, перекройкой организационной структуры, пересмотром компетенции местного самоуправления, можно понять отношение муниципалитетов к нескончаемой череде законодательных новшеств.

Еще более непонятными остаются непрекращающиеся попытки исказить ФЗ № 131. В Государственную Думу, к примеру, вносились законопроекты, предполагающие возможность создания внутригородских муниципальных образований в городах, являющихся административными центрами субъектов РФ (хотя ФЗ № 131 допускает такую возможность только для Москвы и Санкт-Петербурга). Другой случай касался возможной передачи части вопросов местного значения городских округов региональным органам государственной власти. Кроме как опасной затеей эти попытки не назовешь. Муниципалитеты довольно резко отреагировали на подобное «законотворчество». В конечном итоге ФЗ № 131 удалось защитить от ненужных новаций.

Реформа привела к двукратному увеличению количества муниципальных образований. По данным Министерства регионального развития, на октябрь 2008 г. были утверждены границы 24244 муниципальных образований, из них 516 в статусе городских округов, 1801 – муниципальных районов, 1732 – городских поселений, 19849 –



сельских поселений, 236 – внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. В 90-е гг., в рамках прежней муниципальной реформы, самоуправляющихся территорий было создано в два раза меньше (около 12 тыс.). В погоне за количеством муниципальных образований реформаторы, вероятно, исходили из двух целей: приближения местной власти к населению и реализации конституционного права граждан на местное самоуправление. Цели благородные, но явно недостаточные. Люди ведь нуждаются не просто в наличии местной власти, им нужна власть дееспособная, эффективная, финансово и экономически состоятельная. Вот с этим дела как раз обстоят значительно хуже. Вообще, критерии получения территорией статуса муниципального образования, на наш взгляд, прописаны в ФЗ № 131 то ли скупо, то ли бегло. Фактически любой населенный пункт с численностью жителей даже менее 100 человек, обладающих избирательным правом, вправе претендовать на звание самостоятельной муниципальной единицы. Между тем эксперты еще на стадии разработки Закона предупреждали, что муниципальному образованию потребуется не менее 30 тыс. жителей, с тем чтобы налоговые сборы, собираемые в территории, покрывали все расходы муниципалитета.

Наиболее уязвимое звено ФЗ № 131 – это вопросы местного значения, составляющие ядро компетенции муниципальных образований. Еще на этапе его подготовки муниципалитеты лишились ряда вопросов, относящихся прежде к разряду местных (социальная защита населения, расчет и предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и др.). В ведение органов государственной власти субъектов РФ перешли тогда же вопросы, касающиеся организации предоставления среднего специального образования, специализированной медицинской помощи, что повлекло за собой передачу отдельных имущественных комплексов от местного самоуправления к региональному уровню власти. Подобные меры вызвали множество конфликтных ситуаций, которых могло и не быть вовсе.

Уже после принятия ФЗ № 131 муниципальные органы лишились еще двух вопросов местного значения: опеки и попечительства и осуществления муниципального экологического контроля.

Одновременно перечень местных задач продолжал пополняться за счет включения в него новых расходных обязательств муниципалитетов. В итоге если на момент появления Закона за органами власти, к примеру, городских округов закреплялось 27 вопросов местного значения, то в настоящее время их уже 37. Это свидетельство того, что компетенция муниципальных образований до настоящего времени находится в стадии уточнения. Она подвержена частым изменениям, что не может не отражаться негативным образом на работе органов местного самоуправления. Надо ведь иметь в виду, что за законодательными изменениями нередко следуют корректировка уставов муниципальных образований, структурные перестановки в исполнительных органах местного самоуправления, перераспределение имущественных комплексов. Законодателю надо учитывать эти обстоятельства в своей нормотворческой деятельности, в которой порой одно новое, едва заметное положение вызывает цепную реакцию перемен.

Не во всем безупречна организационная сторона местного самоуправления. Ошибкой представляется трактовка счетных палат и избирательных комиссий муниципальных образований в качестве самостоятельных органов местного самоуправления. Последние, согласно ФЗ № 131, наделяются собственными полномочиями по решению всего комплекса вопросов местного значения без исключения. Это касается главы муниципального образования, местного представительного органа и местной администрации. Ни у счетных палат, ни у избирательных комиссий нет таких полномочий. Они образуются для решения узкого круга вопросов (контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом и др.). Правильнее было бы назвать их не органами местного самоуправления, а муниципальными органами. Избирательное законодательство Российской Федерации так и поступило в отношении избирательных комиссий муниципальных образований. Точно таким же статусом следует наделить и счетные палаты.

Неурегулированным в ФЗ № 131 остался вопрос о статусе глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления. Правовое положение указанных лиц

определено лишь в самом общем виде в ст.40 ФЗ № 131. При этом данная норма не регламентирует права, обязанности, гарантии деятельности глав и депутатов местного самоуправления. Федеральный закон от 4 ноября 2007 г. № 253-ФЗ «О внесении изменения в статью 40 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что гарантии осуществления деятельности депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. В принципе ничего нового данное положение не привнесло. По всей вероятности, речь идет о законах, регулирующих статус глав муниципальных образований, депутатов представительных органов. Но они до настоящего времени отсутствуют. Признает это и Совет Федерации, констатировавший в своем докладе, что депутаты и главы пока что осуществляют свою деятельность без надлежащих трудовых, социальных и организационных гарантий.

В экономической части местного самоуправления особенно беспокоит положение, обязывающее органы местного самоуправления репрофилировать или отчуждать имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения или реализации отдельных государственных полномочий, переданных муниципалитетам. Такое решение наносит ощутимый удар по муниципальной экономике. Очевидно ведь, что доходы от использования муниципальной собственности служат существенным источником пополнения местного бюджета (к примеру, в Екатеринбурге доля арендных платежей в доходную часть бюджета города составляет 10%). Лишиться их – значит подорвать финансовое положение муниципалитетов.

Таковы суждения относительно Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В принципе он должен обеспечить движение муниципальных образований вперед, улучшить качество жизни российских граждан. Если сам не станет «жертвой» очередной муниципальной реформы.

*И.Г. Дудко,  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой государственного  
и административного права  
Мордовского государственного университета  
им. Н.П. Огарева, г. Саранск*

## **Конституционное развитие постсоветских государств: некоторые тенденции**

Конституционные преобразования 90-х гг. в постсоветских государствах, имея целью радикальное обновление как выход из коммунистического прошлого, все же не получили своей завершенности. Нельзя утверждать, что произошло «фасадное» обновление. Осуществлялась «перестройка» всего здания конституции, но в какой мере это удалось – вопрос остается открытым и представляется важным предметом исследования в сравнительном конституционном праве. В данной статье рассматриваются лишь отдельные аспекты этой значительной темы.

Постсоветские государства пережили сложный и противоречивый период формирования конституционных основ устройства демократического государства и общества. Политические, а тем более правовые преобразования происходили в борьбе различных социальных сил (не только в столкновении с партийной коммунистической бюрократией), сопровождаемой моральными и значительными материальными потерями и издержками. Взрастить демократию в обществе быстро и безболезненно оказалось невозможным.

Избрав в качестве вектора развития конституционную демократию, постсоветские страны столкнулись с неизбежностью конституционной рецепции. Прежний советский конституционный опыт, как наследие коммунистического режима, отбрасывался, за редким исключением. Наиболее привлекательным оказывался конституционализм США и стран Западной Европы. Предпочтение, однако, было отдано европейскому опыту. Полагаю, кроме близости социокультурного развития, два фактора стали определяющими.

Во-первых, идеал парламентаризма, который в различных мо-

дификациях укоренился в странах Западной Европы. Система парламентаризма являлась наиболее притягательной демократической формой правления, особенно для стран Восточной Европы и бывших прибалтийских республик СССР, ибо предоставляла возможности контроля за исполнительной властью и тем самым – «снятие» проблемы рецидивов авторитаризма.

Во-вторых, для тех же стран важным был «уход» из имперских «объятий» России. Сделать это можно было, только «преклонив колени» перед Европейским Союзом, осуществляя «ожидаемые» конституционные реформы. «Они, конечно, могли пренебречь этими ожиданиями, – замечает В. Осятыньский, – что некоторые и сделали, и в итоге столкнуться с такими последствиями, как недопущение в Совет Европы, исключение из него и отказ от перспективы вступления в Европейский Союз. Однако если страны желали войти в обозримом будущем в европейскую семью, они должны были адаптировать свои конституции к этим требованиям»<sup>1</sup>.

Во многом ориентацией на европейское право обусловлено введение в конституции постсоветских государств новых для них институтов и конституционных положений. Заимствование на конституционном уровне таких институтов, как, например, парламент, омбудсмен, конституционный суд, получило активное распространение, а положения о народном суверенитете и разделении властей становятся неотъемлемой частью новых конституционных текстов. Но даже в случае прямой рецепции новые положения и институты получают «национальную» характеристику и отличаются особенностями. Более того, приводят к созданию не совсем «типичных» моделей. К примеру, в парламентских республиках Болгарии и Литвы президенты избираются на всеобщих и прямых выборах; в отдельных субъектах Российской Федерации были созданы конституционные (уставные) суды, которые, впрочем, не получили завершеного распространения.

Конституционные заимствования наблюдаются во всех постсоветских государствах, но с разной степенью «глубины». Наиболее

---

<sup>1</sup> Осятыньский В. Парадоксы конституционного заимствования // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 55.

явственно это проявилось в странах, активно продвигавшихся в Европейский Союз (Польша, Венгрия, Чехия и др.). В меньшей степени в государствах – бывших восточных республиках СССР (Таджикистан, Узбекистан, Туркмения), которые позиционировали себя как новых «независимых» участников международного сообщества, без открытого предпочтения тех или иных международных структур. Последние обнаруживают постоянное тяготение к традиционному для востока авторитарному режиму.

Фактор западного влияния, безусловно, значим, но не является определяющим. Опыт показал, что в ходе подготовки проекта конституции важным фактором оказывается реальное распределение власти. Так, победа сторонников Президента России Ельцина в противостоянии с Верховным Советом в процессе выработки новой Конституции России 1993 г. отразилась в конституционном закреплении обширных президентских полномочий. Напротив, незатихающая борьба между Сеймом и Президентом на всем протяжении процесса разработки новой Конституции Польши привела к ограничению президентских полномочий<sup>2</sup>.

Не меньшее значение имеют социальный и культурный факторы. «Западные» конституционные идеи проходили сложный адаптивный процесс, в котором культура и социальная среда выполняли роль сдерживающего фактора.

«Советский образ жизни» еще сохранял свое влияние. Понятно, что целостный перенос конституционных идей вместе с культурой и сообществом ее носителей обеспечивает глубокое и основательное заимствование. Но это исключительный случай, не встречающийся в современной практике.

Таким образом, как бы привлекательны ни были положения западных конституций, это само по себе не привело к основательному укоренению их в конституциях постсоветских государств, а указанные выше факторы играли «сдерживающую» роль.

Почти двадцатилетний постсоветский опыт показывает, что советское прошлое не стало определяющим для посткоммунистиче-

---

<sup>2</sup> Гарлицкий Л. Л. Институт президентства в новой Конституции Польши // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 3–4. С. 67 и далее.

ских государств. Если в период социализма определенные различия были успешно скрыты под единой маской государственного социализма, то крушение СССР сорвало эту маску однообразия. Экономические и социальные различия никогда не удавалось спрятать в полной мере. Следы различных правовых традиций и культур всегда отображались даже в советскую эпоху. Существовал исторический опыт, предшествующий социалистическому типу права и государства. У одних стран имелись демократические или полудемократические воспоминания (Польша, Венгрия, Чехия и др.), другие страны не знали другой политической традиции, кроме автократического правления (Туркмения, Таджикистан и др.). Некоторые государства несли из прошлого долгую историю претензий на самостоятельную государственность. Во многих случаях период постсоветского перехода являлся этапом реконструкции истории, национального самосознания, государственных традиций.

Наиболее сложной оказалась практика формирования конституционализма, его «внедрения» в общественную среду постсоветских стран. Для укоренения конституционализма недостаточно лишь нормативного оформления и эпизодической практики; он должен опираться на ценности общества, формируя правовую культуру общества в широком смысле. Очевидно, этот процесс является задачей нескольких поколений при условии легитимного действия власти. Нельзя сказать, что результаты современной практики «внедрения» конституционализма впечатляют своими достижениями и заставляют уверовать в должное качество конституционного регулирования.

В постсоветских государствах сохраняется приоритет политики над правом. Сама политика, по сравнению с предшествующей социалистической эпохой, изменилась и вылилась в групповую (реже многопартийную) борьбу за власть и контроль за властью. Проблема объясняется, отчасти, отсутствием устойчивой парламентской многопартийной системы. Традиции политических партий не сложились, как, впрочем, и их деятельность в рамках соответствующей конституционной модели.

Во многих постсоветских государствах парламенты теряют свою привлекательность и авторитет. Первые симптомы проявились в ролевом «кризисе» верхней палаты. Так, по мнению В. Осятыньского,

польский Сенат был сформирован в рамках узкой политической задачи – осуществить демонтаж коммунистической системы. Когда же цель была достигнута, необходимость в верхней палате в унитарном государстве отпала<sup>3</sup>. В России Совет Федерации, который задумывался как представительство интересов субъектов федерации, так и не стал в полной мере выполнять свою роль. Даже после нескольких трансформаций процедуры формирования он остается «запасной скамейкой» разного уровня политиков и бизнесменов.

Если в ходе преобразований 90-х гг. парламенты постсоветских стран выступали «мотором» реформ, то по мере вхождения в новую конституционную систему инициативу перехватила исполнительная власть (президент), даже в рамках парламентской республики. На практике полномочия большинства парламентов сокращаются, а полномочия исполнительной власти, напротив, разрастаются. Проблемы парламентаризма усиливаются частыми правками избирательных систем и снижением активности граждан на парламентских выборах, ростом абсентеизма.

Одной из важных составляющих кризиса парламентаризма является нарастание девальвации законодательной деятельности. Результаты, которые достигнуты в реформации правовых систем постсоветских государств, действительно значимы. Но одновременно эти результаты все еще далеки от необходимых стандартов, на которых держится демократическое правовое государство. Отсутствие строго выверенной законодательной стратегии, проблема качества законов, нестабильность законодательства – вот те результаты, ответственность за которые лежит, прежде всего, на парламентариях.

Каждая из постсоветских конституций в той или иной форме постулировала положения о социальных правах или социальном государстве. Суть последнего заключается в создании равных возможностей для всех членов общества, признание за каждым человеком права на такой уровень жизни, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния. Конституционные положения о социальных правах, как важное наследие предшествующей эпохи,

---

<sup>3</sup> Осятыньский В. Парадоксы конституционного заимствования // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 59.



были активно поддержаны гражданами в ходе конституционных реформ. Однако надежды на формирование социального государства не оправдались. Ни одна из постсоветских стран не отвечает принципу социального государства<sup>4</sup>. Такие составляющие качества жизни, как адекватно оплачиваемый труд, доступ к образованию, медицинскому обслуживанию, нормальному жилью, гарантированные на конституционном уровне, на практике доступны очень немногим. Сложившееся неравенство возможностей создает основу для нестабильности.

Идея конституционализма, к которой так активно стремились постсоветские государства, предполагает ясную и устойчивую иерархию норм и возможность путем конституционного правосудия оценивать действующее право. Все отрасли права должны были подвергаться строжайшему конституционному контролю, а их внутренняя система ценностей должна находиться под магией конституции.

Во многих постсоветских государствах создание органов конституционного контроля стало своего рода символом разрыва с устоявшейся практикой социалистического управления и правосудия. В каждой стране конституционный суд мог стать важным игроком на вспаханном постсоветском поле. Кроме проверки переходного законодательства конституционные суды играли легитимирующую роль. В условиях осуществления перемен орган конституционного контроля мог поддержать или дискредитировать первые шаги новых режимов. Следует признать, что в ряде случаев конституционные суды совершали акты (принимали решения), способствующие нарастанию напряженности в обществе и власти.

На сегодня конституционный контроль стал частью правовых систем посткоммунистических государств. Избранные структурные модели и полномочия этих органов различны. Несходства в моделях конституционной юстиции, во-первых, свидетельствуют о реальности процесса изменений постсоветских стран; во-вторых, отражают пристрастия и амбиции политической элиты. В одних странах конституционный суд рассматривался как орган, главной функцией ко-

---

<sup>4</sup> Шеппели К. Л. Защита социальных прав с позиций реальной политики // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 53 и далее.

того является разрешение споров между властями, в других – для целей защиты прав человека. Естественно, на практике существуют значительные различия органов конституционного контроля (по численности, процедуре назначения и отставки судей).

Критериальным является вопрос о полномочиях суда. Однако замечу, что полномочия конституционного суда не могут быть поняты, пока суд не применит весь набор средств, доступных ему для выполнения задач конституционного контроля.

Нормы, закрепляющие полномочия конституционного суда, оказывают определяющее воздействие на конституционное правосудие. Между решениями, вынесенными в процедуре предварительного контроля и в процедуре последующего контроля, существует значительная разница<sup>5</sup>. Различаются решения суда и в зависимости от того, были ли они вынесены при абстрактном или конкретном конституционном контроле. Более того, существует значительная разница между решениями в зависимости от того, кто был заявителем – орган государственной власти или частное лицо.

Другой аспект деятельности суда – нормы процедуры. Далеко не все суды работают по принципу состязательности процесса, в котором не только гражданам, но и ветвям власти могут потребоваться опытные представители.

Положения о конституционном статусе суда, его полномочия, процессуальные нормы, а также круг лиц, полномочных обращаться с запросом или жалобой, способны оказывать влияние на конституционные решения. В постсоветских странах можно обнаружить примеры различных вариантов и во множестве комбинаций. При этом нельзя сказать, что какое-то одно решение лучше остальных. Одни и те же институциональные и компетенционные решения (модели) могут положительно «работать» в одних странах и не «работать» в других<sup>6</sup>.

Немаловажное значение имеет и социально-политический кон-

---

<sup>5</sup> См., например: Халмаи Г. Венгерский Конституционный суд – законотворец или часть судебной системы? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.

<sup>6</sup> Конституционный суд как гарант разделения властей: сб. докладов. М.: Ин-т права и публичной политики, 2004.

текст действия суда. В ряде стран суды стремятся поддержать равновесие в политике, в других – поддерживают одного актера на политической сцене. Есть разница между конституционным судом, который дает рекомендации законодателю и использует определенный набор внеконституционных инструментов, и судьями, которые при вынесении своих решений следуют указаниям высокопоставленных политических игроков. Возможно, и существуют суды, которые следуют собственной политике, но нередко решения суда являются отражением позиции определенной стороны. Время от времени суды, чья задача – охрана конституции, совершают ошибки. Бессмысленно отрицать, что процесс перехода к конституционализму изобилует не «авторитетными» решениями конституционных судов. Все это существенно влияет на авторитет суда, его легитимацию. Здесь важен вопрос о том, насколько далеко заходит субъективизм суда и в какой мере он затрагивает конституционные устои. Однако несомненно и то, что конституционные суды формируют часть демократического правового порядка. Действующие суды, их решения есть свидетельство серьезной попытки развития конституционной догмы.

Таким образом, конституционализм как новый тип правопорядка, формируемый в постсоветских государствах, далек от своего завершения. Требуется достаточно длительный период, для того чтобы сформировалась адекватная конституционным установкам среда, а текущее право наполнилось нравственным содержанием и перестало быть уделом исключительно «сиюминутной» политики.

*Д.М. Евстифеев,*  
кандидат юридических наук,  
ст. преподаватель кафедры конституционного  
права Уральской государственной юридической  
академии, заместитель директора Института  
государственного и международного права Уральской  
государственной юридической академии,  
г. Екатеринбург

## **Конституционные права и свободы индивидов: общее и особенное**

Не секрет, что многие ученые отождествляют свободу с субъективным правом, лишая их тем самым самостоятельного теоретико-правового статуса, нивелируя имеющиеся отличительные свойства. Так, В. Д. Перевалов пишет, что «...наряду с категорией «права» употребляется термин «свободы». По смыслу и содержанию эти категории можно считать равными»<sup>1</sup>. Е. А. Лукашева допускает, что может возникнуть вопрос о признаках, отличающих права человека от его свобод, однако считает необходимым подчеркнуть, что «по своей юридической природе и системе гарантий права и свободы идентичны, а различие в терминологии является скорее традиционным, сложившимся в XVIII–XIX вв.»<sup>2</sup>. При этом нельзя не согласиться с Е. А. Лукашевой в том, что разграничение между правами и свободами провести трудно, поскольку значительную сферу политических и религиозных прав с четко определенными правомочиями также именуют свободами. М. В. Баглай также не проводит сравнительного анализа прав и свобод, однако осуществляет их совместный анализ, указывает на общие юридические признаки<sup>3</sup>.

Однако среди теоретиков права существует и иная точка зрения, сторонники которой считают, что субъективное конституционное право и свобода являются различными правовыми дозволенностями, имеющими, однако, общие правовые свойства. Представляется

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. М.: НОРМА, 2004. С. 307.

<sup>2</sup> Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: НОРМА, 2004. С. 132–133.

<sup>3</sup> Баглай М.В. Конституционное право: учебник. М.: НОРМА, 2005. С. 120.

верным поддержать эту точку зрения и, с помощью имеющихся наработок, найти общие черты и обозначить отличия указанных понятий.

Важнейшим общим свойством исследуемых понятий является то, что и субъективное конституционное право и свобода являются *правовыми средствами реализации интересов индивидов*.

Конституционные права и свободы как правовые средства имеют огромное формально-юридическое и инструментально-прикладное значение. Во-первых, именно они представляют собой правовые явления, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей. Во-вторых, по мнению С. С. Алексеева, набор средств правового регулирования является критерием отраслевого деления права, ведь «...каждая отрасль права имеет свой набор специфических правовых средств»<sup>4</sup>. В-третьих, в зависимости от возможности использования правового средства может определяться степень законности интересов участников каждого отдельно взятого правоотношения, а значит, принципиальная допустимость последнего. В-четвертых, правовые средства представляют собой не только юридический инструментарий, используемый для решения тех или иных социальных задач, но и оптимальный способ решения вопросов, стоящих перед обществом, способ, который выражает социальную ценность права как регулятора общественных отношений<sup>5</sup>.

Н. И. Матузов и А. В. Малько выделяют ряд дополнительных общих признаков конституционных прав и свобод как средств реализации законных интересов:

1) они выражают собой все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей;

2) отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу, направленную на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов участников правоотношений;

---

<sup>4</sup> Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 13.

<sup>5</sup> Там же. С. 15.

3) сочетаясь определенным образом, выступают основными работающими частями (элементами) действия права, функциональной стороны механизма правового регулирования, правовых режимов;

4) приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам, той или иной степени эффективности либо дефектности правового регулирования;

5) обеспечиваются, в случае необходимости, государственным принуждением, охраной и защитой.<sup>6</sup>

Другим важнейшим интегрирующим субъективные (позитивные) права и свободы индивидов свойством является то, что они являются *дозволительными* правовыми средствами, представляющими собой совокупность статичных правовых инструментов, с помощью которых происходит реализация интересов, посредством инициативного поведения заинтересованного субъекта и его добровольного участия в правоотношениях при отсутствии соответствующего государственного принуждения. Это отличает субъективное (позитивное) право и свободу от полномочий и обязанностей, которые относятся к разряду дозволительных правовых средств, характеризующихся как динамичные (активизирующиеся в результате наступления соответствующего юридического события) правовые инструменты, с помощью которых происходит осуществление конституционно-правовых интересов как субъекта, которому предписаны определенные действия, так и контрагентов, обладающих правовой возможностью корреспондирующих требований. Эти правовые средства используются без субъективного усмотрения обязанного лица, посредством его вовлечения в правоотношение, что обеспечивается государственным принуждением.

В то же время очевидно, что правовая сущность конституционных прав и свобод человека и гражданина различна.

Во-первых, при их сравнении следует помнить о том, что субъективное право, в отличие от свободы, имеет, как минимум, два значения. В первом значении субъективное право представляет собой биологические притязания людей, например право человека

---

<sup>6</sup> Матузов Н. И. Малько А. В. Теория государства и права: учебник М.: Юрист, 2004. С. 465.

на жизнь, здоровье, благоприятную окружающую среду и т.д. Эти притязания обусловлены природой человека и считаются естественными правами<sup>7</sup>, они неотъемлемы, неотчуждаемы и сохраняются за человеком даже тогда, когда он сам от них отказывается<sup>8</sup>. Во втором значении субъективное право выступает в качестве позитивного явления, представляющего собой законные притязания людей, приобретенные в процессе жизнедеятельности, официально признанную возможность, которой располагает физическое, а иногда и юридическое лицо.

С учетом дифференциации субъективного права представляется, что свобода, как приобретаемое (позитивное) средство реализации интересов, наиболее близка лишь к одному из представленных значений – позитивному субъективному праву. В таком соотношении, по объему вбираемых в себя дозволений, свобода уступает последнему.

Во-вторых, свободе по сравнению с субъективным правом свойственна большая диспозитивность, возможность выбора вариантов поведения заинтересованного и участвующего в конкретном правоотношении субъекта. Это свойство свободы ярко проявляется при интеграции разграничиваемых понятий с разрешительным типом публично-правового регулирования, основанном на юридических императивах. При идеальном соблюдении указанной взаимосвязи законодательство должно детально регламентировать порядок и способы реализации субъективного права в публичных правоотношениях, в отличие от свободы, относительно которой правовые нормы должны содержать лишь границы ее реализации, предоставляя индивиду пространство для самостоятельного усмотрения. К сожалению, законодатель часто не видит этой связи, а потому и указанное различие между правом и свободой на стадии правоприменения ощущается не всегда.

Об этом же пишет С. А. Авакьян, указывая на то, что субъективные права человека и гражданина – юридически более формализованы, то есть варианты использования прав четко обозначаются в

---

<sup>7</sup> Теория государства и права: учебник / отв. ред. В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. С. 223.

<sup>8</sup> Ильин И.А. Общее учение о праве. М.: Русская книга, 1994. С. 196.

нормативном акте, нередко исчерпывающим образом. Свобода – понятие более широкое, может иметь много вариантов осуществления, одни можно отразить в нормах права, в отношении других зачастую это просто невысказано сделать<sup>9</sup>.

В-третьих, посредством субъективного права выделяются те варианты поведения, которые особо предполагаются или гарантируются государством. Свободе такая особенность не свойственна.

В-четвертых, субъективное право порой выступает в роли механизма, обеспечивающего реализацию свободы. Прямым формально-юридическим доказательством является статья 28 Конституции РФ, согласно которой каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать любую религию, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. В данном случае осуществление свободы может быть обусловлено реализацией соответствующего субъективного конституционного права.

В-пятых, по мнению Е. И. Козловой и О. Е. Кутафина, субъективное конституционное право и свобода отличаются по предмету правового закрепления. С правом обычно связывают юридически фиксируемые варианты поведения, а со свободой – духовный мир личности, где конституционные нормы могут содержать лишь общие гарантии, но не вторгаться в этот мир «грубыми» правовыми предписаниями<sup>10</sup>.

В-шестых, по утверждению Л. Д. Воеводина, субъективное право и свобода имеют существенные отличия в природе понятий – права свидетельствуют о возможности получения каких-либо социальных благ, а свободы – о возможности избежать определенных ограничений со стороны государства<sup>11</sup>.

В-седьмых, субъективное право и свобода являются различными правовыми средствами реализации интересов индивидов по критерию правовой обеспеченности со стороны государства. Как полагает

---

<sup>9</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс Т. 1. М.: Юрист, 2005. С. 572.

<sup>10</sup> Конституционное право России: учебник / под ред. Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина. М.: Юрист, 1999. С. 215.

<sup>11</sup> Воеводин Л. В. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997. С. 133–134.



Т. А. Сошникова<sup>12</sup>, если Конституция РФ предоставляет субъективное право, значит, государство должно обеспечить его реализацию. Стало быть, если Основной закон предоставляет свободу, то государство обязано лишь не препятствовать в известных пределах ее реализации. На этот же момент обращает внимание и И.Д. Ягофарова<sup>13</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что конституционное субъективное право и свобода есть самостоятельные правовые категории, представляющие собой различные правовые дозволенности, являющиеся при этом однородными (дозволительными) средствами реализации интересов личности. Субъективное право – более жесткое, но эффективное правовое средство, подлежащее детальной регламентации. Свобода характерна «творческими» особенностями, предполагая возможность индивидуального усмотрения, диспозитивного поведения со стороны заинтересованного субъекта. Каждая из категорий имеет огромную правовую ценность и подлежит использованию с учетом природной и отраслевой специфики соответствующих правоотношений.

---

<sup>12</sup> Сошникова Т. А. Право на труд и свобода труда: соотношение понятий // Юрист. 2003. № 9. С. 49.

<sup>13</sup> Ягофарова И. Д. Понятие и пределы правового ограничения свободы человека (теоретико-правовой аспект) // Право и образование. 2004. № 3. С. 122.

*А.О. Казанцев,*  
кандидат юридических наук,  
преподаватель Уральского юридического  
института МВД России, г. Екатеринбург

## **К вопросу о представительстве кандидатов в избирательном праве**

На сегодняшний день избирательное законодательство недостаточно четко регламентирует порядок представительства интересов кандидатов во взаимоотношениях с другими участниками избирательного процесса, что порождает вопросы в процессе правоприменения и широкое поле для административного усмотрения.

В соответствии с п. 2 ст. 39 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица. В п. 3 ст. 43 данного закона закреплено, что доверенные лица осуществляют агитационную деятельность в пользу назначившего их кандидата, избирательного объединения.

Согласно вышеуказанному закону уполномоченные представители кандидата по финансовым вопросам вправе от имени кандидата заключать договоры (п. 4 ст. 59), открывать избирательный счет кандидата (п. 11 ст. 58).

В некоторых статьях названного закона упоминается о представителях кандидата и не оговаривается, кто именно может выступать в качестве таковых. Так, например, в п. 11 ст. 63 упоминается о представителях кандидата, которые вправе подписывать акт о передаче избирательных бюллетеней полиграфической организацией членам избирательной комиссии, в п. 14 ст. 63 говорится, что при передаче избирательных бюллетеней вышестоящей комиссией нижестоящей комиссии, их выбраковке и уничтожении вправе присутствовать представители кандидатов.

Пункт 5 ст. 33 обсуждаемого закона гласит, что документы, необходимые для выдвижения кандидатов, могут быть представлены по

просьбе кандидата иными лицами в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые), иных случаях, установленных федеральным законом.

В некоторых статьях вышеуказанного закона говорится об уполномоченных представителях кандидата. К примеру, в п. 1 ст. 30 указано, что на всех заседаниях комиссии, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель. Аналогичное положение содержится в п. 6 ст. 38, в котором говорится, что при проведении проверки подписей избирателей, участников референдума, в том числе при выборке подписей для проверки, вправе присутствовать любой кандидат, представивший необходимое для регистрации количество подписей избирателей, его уполномоченные представители или доверенные лица.

В рамках избирательного процесса нередко случаи, когда кандидату необходимо представить в избирательную комиссию некоторые документы либо получить документы из избирательной комиссии. Эти документы могут быть очень значимыми для хода избирательной кампании (например, документы, необходимые для регистрации кандидата) либо имеющими несущественное значение для хода избирательной кампании (например, экземпляр агитационного материала вместе со сведениями о месте нахождения (адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) данные агитационные материалы; заявление о назначении доверенных лиц).

При необходимости представления в избирательную комиссию данных документов возникает вопрос, имеет ли право кто-либо из уполномоченных кандидатом лиц подписывать и представлять

данные документы вместо кандидата и каким образом должны быть оформлены его полномочия?

Практика выработала следующие варианты:

1) документы с подписью кандидата представляются в избирательную комиссию его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам либо назначенным данным кандидатом членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса;

2) документы представляются в избирательную комиссию его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам либо назначенным данным кандидатом членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса с подписью вышперечисленных лиц;

3) документы представляются в избирательную комиссию представителем кандидата, действующим на основании нотариально удостоверенной доверенности, с подписью кандидата либо представителя.

В соответствии с постановлениями Избирательной комиссии Свердловской области доверенные лица кандидатов вправе осуществлять в любых допустимых законом формах и законными методами агитационную и иную (организационную, представительскую и другую) деятельность, способствующую избранию кандидата<sup>1</sup>.

Вместе с тем, проблема заключается в том, что федеральным законом не определены «допустимые законом формы и методы осуществления доверенными лицами представительских функций». Возникает вопрос, имеют ли право доверенные лица подписывать документы вместо кандидата и каков перечень данных документов?

Представление интересов кандидата по нотариально удостоверенной доверенности, получившей распространение в гражданском, гражданском процессуальном праве и административном праве, не

---

<sup>1</sup> См: пункт 5 Постановления Избирательной комиссии Свердловской области от 26 июля 2007 г. № 13/72 «О примерном порядке реализации статуса кандидатов, зарегистрированных кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса при проведении выборов в органы местного самоуправления» // Методическое пособие в помощь участникам выборов в органы местного самоуправления в 2008 году. Екатеринбург, 2008. С. 95.

бесспорно в избирательном праве и процессе. В избирательном законодательстве не предусмотрена возможность представления интересов кандидата по нотариально удостоверенной доверенности, что порождает «широкий простор» для административного усмотрения. Возникает по сути абсурдная ситуация, когда кандидат может быть представлен по доверенности в суде и других органах, за исключением избирательных комиссий.

Так как избирательные правоотношения являются по своей сути публично-правовыми, по мнению некоторых авторов, к ним не может быть применен принцип «разрешено все, что не запрещено»<sup>2</sup>; в практике Верховного Суда встречается другая точка зрения: «довод суда о том, что участникам избирательного процесса все запрещено, кроме того, на что в законе есть специальное управомочие, является необоснованным. Нормы закона, на основании которой сделан такой вывод, суд в решении не привел. Следуя подобной ошибочной позиции суда, все избирательное законодательство должно состоять исключительно из одних специальных управомочий. Однако это не соответствует действительности»<sup>3</sup>.

Для разрешения вышеуказанных проблем предлагаем закрепить в избирательном законодательстве институт представителей в избирательном праве; объем полномочий представителей кандидата может быть определен кандидатом в нотариально удостоверенной доверенности либо содержаться в доверенности, оформленной в простой письменной форме и представленной кандидатом в избирательную комиссию.

---

<sup>2</sup> См. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря к Постановлению Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005 № 47. Ст. 4968.

<sup>3</sup> Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 1 декабря 2007 г. № 73-Г07-22 // Справочно-правовая система «Гарант».

*А.Н. Кокотов,  
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой  
конституционного права Уральской государственной  
юридической академии, г. Екатеринбург*

## **Обустройство страны как главный факт современной российской истории**

Выдающийся русский историк В. О. Ключевский в качестве главного и определяющего факта русской истории называл колонизацию, то есть постоянное движение русского государства вширь, освоение им все новых и новых районов, вовлечения в русский мир новых народов, культур. На этом факте выстроена его периодизация русской истории. По ходу колонизационного движения страна превращалась из национального государства в великую империю множества народов и культур. Однако новейшая русская и российская история свидетельствует об уходе факта колонизации в прошлое. Распад Российской империи, видимо, подвел черту под многовековой эпохой поиска нами своего места в просторах Евразии. Распад СССР говорит о начале нового этапа российской истории. В чем его суть? Каков его возможный главный факт, выносимый на поверхность самим ходом истории?

Представляется, это решающее сближение с занятым нами политико-географическим пространством, что не вполне еще обществу осознано. Колонизационная устремленность за национальные пределы более не отвечает потребностям российской жизни. Мы остановлены по всем рубежам, на многих направлениях отброшены назад. Видимо, внутренние ресурсы страны для своего территориального расширения уже исчерпаны. Не надо сбрасывать со счетов и сопротивление такому движению, оказываемое нашими геополитическими конкурентами.

Отсюда и вырастает новый главный факт русской истории. Им готово стать движение народа не вширь, а вглубь, по пути интенсивного социально-экономического, духовно-культурного освоения занятого россиянами пространства, превращения его для решающей части деятельного населения в единственную часть земли, на которой и

ради которой только и стоит жить. Такая смена вех вовсе не означает необходимость отказа от развития страны как многонациональной, многоконфессиональной империи. Россия заинтересована в том, чтобы оставаться евразийской империей, соединяющей разные океаны, народы, цивилизации, – но империей, ставящей во главу угла собственное внутреннее обустройство, превращение многонационального, многоконфессионального населения в крепкую политическую (не этническую) нацию. В такую нацию, для которой ее внутреннее национальное, религиозное деление существенно менее значимо по сравнению с общегосударственными, общенародными интересами, целями, идеями, обретающими качество не только повседневно полезных ценностей, но и ценностей сакральных, образующих основу того, что можно условно назвать гражданской религией.

**Обустройство** страны есть та великая цель, которая способна стать мощнейшим стимулом развития российской цивилизации, одним из канонов ее гражданской религии, культурно-идеологической основой всех ее составляющих, включая экономику, право. Современное российское общество отягощено множеством серьезных внутренних противоречий, что требует деятельного выделения ценностей, сближающих разные группы российского населения, подталкивающих их к взаимодействию, взаимопомощи. Обустройство – та цель, осуществление которой способно заметно снизить уровень внутрироссийских экономических, этнических, религиозных противоречий.

Обустройство – тот культурно-идеологический концепт, который в концентрированном виде выражает естественную тягу людей к удобным условиям жизни, труда, общения с окружающим миром, к созданию таких условий собственными усилиями.

Обустройство – это в том числе преобразование наших населенных пунктов из «временных пристанищ», «походных лагерей» со слабой инфраструктурой в удобные для жительства и деятельности поселения, органично соединяющие прошлое, настоящее и будущее, традиции и инновации. Обустройство страны – открытость новому и бережное отношение к прошлому, углубление исторических корней страны (общероссийских, региональных, местных) и их непротиворечивое согласование.

В поиске форм культурного единства россиян, выделения их общих ценностей независимо от национальной, религиозной принадлежности много полезного можно взять из советской практики формирования советского народа как определенной исторической общности. Избегая, конечно, ее крайностей, перегибов, заидеологизированности. Не только отдельные российские народы, но и россияне в целом заинтересованы в осознании собственной истории, героики, символики, иных объединяющих людей ценностей. История сообщества россиян глубока настолько, насколько глубока история составляющих его народов. Она имеет и непростые страницы, связанные с конфликтами, не совпадающим отношением представителей разных групп населения к одним и тем же историческим событиям, ценностям. Не надо такие страницы вымарывать, игнорировать. Но вместе с тем важно на первый план в сфере массовой коммуникации выводить те события, ценности, которые людей разных национальностей, конфессий, классов сближают, настраивают на совместное деятельное участие в обустройстве страны.

Государство, если оно действительно стремится к расцвету страны, ее конкурентоспособности на мировой арене, преодолению наличного патерналистского уклада, не может не способствовать укреплению как отдельных этносов, конфессий – прежде всего, системообразующих для российского общества, – так и превращению сообщества россиян в действительно единый, пусть и многонациональный народ. Концептуальная основа подобных усилий – укрепление национальных, религиозных основ общественной жизни, помощь людям в обретении ими традиционных ценностей (патриотизм, хозяйственные, семейные, национальные, религиозные ценности, др.) и вместе с тем усиление межнационального, межрелигиозного общения, выработка у людей стойкого чувства российского единства. В решении названной задачи идея обустройства страны как нельзя кстати.

Надо полагать, что обустройство будет эффективным, если пойдет не только сверху, но и снизу – с человека, семьи, поселения. Сказанное свидетельствует об особой роли в общественном развитии местного самоуправления как власти, наиболее приближенной к жителям. Пока названная роль более выражена декларативно. Не-



смотря на конституционные гарантии самостоятельности мест, они по-прежнему в значительной мере остаются придатками государства, слабы политически и экономически. Дело тут не только в нежелании государства выстраивать с местами подлинно партнерские отношения, но и в слабой организации местных общин, населения, что неудивительно в остающемся патерналистском обществе. Но и преодоление российского патернализма без повышения организованности местных общин невозможно. Работа в этом направлении предполагает расширение правовых возможностей и ответственности как органов местного самоуправления, так и институтов непосредственной гражданской активности, того же общественного территориального самоуправления жителей. Нельзя сводить местную власть только к власти местных чиновников.

Сближение разных групп российского населения в пока еще патерналистском обществе особые обязательства накладывает на государство. Укрепление общенародного единства требует решения множества разноплановых вопросов. Оно, в частности, предполагает стабильность, преемственность и предсказуемость власти, законодательства, правового порядка; укрепление доверия между разными этапами власти, между властью и обществом, отдельными группами населения; выработку общенародной идеологии, органично стыкующейся с традиционными ценностями (одним из ее кирпичиков может стать идея обустройства страны как удобного для жительства дома); проведение продуманной политики вовлечения россиян в великие проекты, выражающие исходные потребности, запросы людей (например, в строительство общенациональных объектов, тех же транспортных путей); твердое и последовательное отстаивание российских интересов на международной арене; государственную поддержку российского капитала, становление значительного числа общероссийских хозяйствующих субъектов, работающих на страну; появление множества дееспособных негосударственных объединений, объективно решающих общенародные задачи.

**С. Э. Либанова,**  
*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Курганского государственного университета,  
докторант Уральской государственной юридической  
академии, кандидат юридических наук,  
заведующая специализированной адвокатской  
конторой № 3, г. Курган*

## **Конституционализация адвокатской деятельности и место адвокатуры в механизме конституционной защиты прав и свобод**

Конституционно-правовая природа права каждого на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48) имеет гарантирующее значение для реализации конституционного права на судебную защиту (ст. 46) и непосредственно влияет на характер осуществления правосудия. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., любое государство должно обеспечить каждому гражданину эффективные средства правовой защиты. Зафиксировав в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ волю народа, гарантировав каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе в некоторых случаях бесплатно, приняв Федеральный закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об адвокатуре»)¹, государство существенно расширило официальное признание сферы действия адвокатуры, выход ее деятельности за рамки судебной системы, повысив социальный статус в обществе.

Глобализация всех процессов развития в мире оказывает влияние на конституционные ценности. Именно положения Конституции призваны предотвратить кризисные явления в мировом сообществе путем сближения конституционных ценностей различных государств и внутри системы права. Конституция признана высшим

---

¹ Федеральный закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности (ред. ФЗ от 28.10.03 г. № 134-ФЗ; от 22.08.04 г. №122 –ФЗ; от 20.12.04 г. № 163-ФЗ // Российская газета.2002. № 100; СЗ РФ.2003. № 44. Ст. 4262; 2004. № 35.Ст. 3607; 2004 № 52 (ч. 1) Ст. 5267.

законом прямого действия. Конституционализация всех отраслей права, в т.ч. молодого адвокатского права, должна лежать в основе правоприменительной деятельности всех субъектов.

Институту адвокатуры как конституционному правозащитному институту принадлежит важное и весьма специфичное место в обществе, а не только в механизме конституционного гарантирования судебной защиты прав и свобод и создания надлежащих условий последовательной реализации задач судопроизводства. Защита конституционных прав и свобод является целью, объединяющей безвластный институт адвокатуры как правозащитный институт гражданского общества с правоохранительными органами, наделенными властными полномочиями. Следует отметить, что под институтом адвокатуры как институтом гражданского общества в данном исследовании понимается профессиональное сообщество адвокатов, выполняющее правозащитную деятельность в обществе. За основу взято определение института, данное В. Д. Переваловым, – как «элемента социальной структуры, исторической формы организации и регулирования общественной жизни»<sup>2</sup>.

Положение адвокатуры в системе государственных и общественных институтов, а также механизме судебной защиты впервые закреплено законодательно, но в силу молодости самого ФЗ «Об адвокатуре» еще не нашло должного рассмотрения в научной литературе в свете определения ее места и значения для общества и государства в механизме конституционного гарантирования прав и свобод граждан, предусмотренных ст. 2 Конституции РФ.

Права и свободы человека – высшая ценность. Соблюдение этого общеправового принципа особенно важно в нашей стране в период бурного развития экономики и глобального реформирования законодательной базы. Защита профессиональным сообществом адвокатов прав и свобод граждан, не только через судебную систему, но и путем досудебного восстановления права и решения конфликтов, оказания квалифицированной юридической помощи, является гарантией благополучия и процветания России, торжества добра и справедливости

---

<sup>2</sup> Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник. – М.: Высшее образование, 2008. С. 360.

в гражданском обществе. «Если прокуратура – адвокат государства, то адвокатура – защитник гражданского общества»<sup>3</sup>.

Механизм конституционного регулирования защиты прав и свобод граждан и организаций обязывает государство обеспечить получение всеми квалифицированной помощи, надлежащим субъектом которой является только адвокат, член адвокатского сообщества. Четкая работа механизма гарантий законности, одним из элементов которого является адвокатура как публичный институт гражданского общества, обеспечивающая действие системы сдержек и противовесов, позволяет надлежаще функционировать государственной власти. Достижение реального исполнения конституционных обязанностей властями возможно путем признания адвокатуры в силу ее особого правозащитного статуса официальным контролером, осуществляющим функцию конституционного надзора за соблюдением всеми ветвями власти конституционных прав и свобод. Публичность сферы отправления правосудия и независимость адвокатской деятельности позволяют адвокату привлекать внимание к проблемам и изъянам в правовой системе государства, выявленным в процессе формирования и отстаивания правовой позиции доверителя. Принципиально новым элементом статуса адвокатуры является осознание ее необходимости государством и сохранение ее независимости от правоохранительных органов и чиновников. Адвокатура не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляя надзор<sup>4</sup> за всеми ветвями государственной власти в части соблюдения ими правовых норм и конституционных прав и свобод граждан.

Рассмотрим с позиции конституционного регулирования состав механизма конституционного гарантирования защиты прав и свобод.

В силу ст.80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Охранять права, в первую очередь конституционные, призваны правоохранительные орга-

---

<sup>3</sup> Баренбойм П. Б., Резник Г. М. Адвокатура как защитник гражданского общества // Адвокат. 2004. № 8. С. 10.

<sup>4</sup> Надзор – наблюдение за кем-либо с целью охраны. Не имеющий власти орган осуществляет надзор, а контролирует имеющий власть, осуществляющий контроль. Контроль-проверка деятельности кого-либо. См.: Толковый словарь русского языка / Н. А. Булыко. Изд.2-е, испр. и доп. М.: «Мартин», 2008.

ны. Функция защиты прав и свобод человека, обеспечение законности и правопорядка должны реализовываться системой государственных правоохранительных органов. Еще в недалеком прошлом они тесно контактировали с общественностью через добровольные народные дружины охраны порядка, общественных помощников на предварительном следствии, представителей производственных и учебных коллективов в суде, систему товарищеских судов по месту жительства и в трудовых коллективах, что необоснованно утрачено в настоящем. Для выявления соотношения функций адвокатуры с функциями правоохранительных органов в обеспечении соблюдения конституционно гарантированных прав и свобод требуется определить, какие органы и организации законодатель признает правоохранительными.

Следует отметить, что ученые оперируют различными понятиями: «правоохранительные органы», «правоприменительные органы», «органы правоохраны», «полицейские органы». Отсутствие единства взглядов в среде ученых в вопросе о системе правоохранительных органов не препятствует активному использованию словосочетания «правоохранительные органы».

Например, Ф. Глазырин, В. Клейн относят к правоохранительным органам МВД, ФСБ, прокуратуру, отделяя от них суды<sup>5</sup>. Н. Братчикова к правоохранительным органам относит: органы судебной власти, органы государственной службы, Счетную палату Федерального Собрания, Государственную контрольную службу Президента, Федеральную службу по валютному и экспертному контролю, налоговую службу, таможенные органы, МВД<sup>6</sup>. В. Щукин называет правоохранительными те органы, в которых осуществляется правоохранительная служба, относя к ним прокуратуру, органы внутренних дел, органы государственного контроля за распространением наркотических средств, таможенные органы, налоговые органы, службу судебных приставов, силы обеспечения безопасности РФ<sup>7</sup>. Авторы

---

<sup>5</sup> См.: Глазырин Ф., Клейн В. Реальность и мифы правовой реформы // Рос. юстиция. 2003. № 9. С. 2, 3.

<sup>6</sup> См.: Братчикова Н. Внебюджетные фонды правоохранительных органов // Юрист. 1999. № 1. С. 2.

<sup>7</sup> См.: Щукин В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Рос. следователь. 2005. № 6. С. 57–58.

учебника «Правоохранительные органы РФ» (В. Бобров, В. Божьев) рассматривали в 1999 году как правоохранительные: суды, органы внутренних дел, органы обеспечения безопасности, налоговые органы, таможенные органы, органы юстиции, прокуратуру, нотариат, адвокатуру, частные детективные и охранные службы<sup>8</sup>. Следует отметить, что адвокатура причислялась к этим органам до принятия ФЗ «Об адвокатуре».

Анализ законодательства, регламентирующего организацию и деятельность правоохранительной системы России, показывает, что и законодатель непоследователен в определении элементов, входящих в систему правоохранительных органов. В Конституции РФ (п. "л" ч. 1 ст. 72) указано: «Кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат», что свидетельствует о том, что к правоохранительным органам не относятся судебная система, адвокатура, нотариат. Согласно же Концепции судебной реформы в РФ суд включен в правоохранительную систему России. В соответствии с законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» в перечень органов, относимых законодателем к правоохранительным, включены: прокуратура, органы внутренних дел, органы ФСБ РФ, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба охраны РФ, таможенные органы, налоговая служба, органы оперативно-розыскной деятельности<sup>9</sup>. Согласно Федеральному закону «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» к правоохранительным органам с позиции наличия в их структуре мест содержания под стражей относятся: уголовно-исполнительная система Минюста РФ, органы внутренних дел, пограничные войска ФСБ РФ, Вооруженные Силы РФ, капитаны морских судов и начальники зимовок<sup>10</sup>. В ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ»

---

<sup>8</sup> См.: Правоохранительные органы РФ: учебник / под ред. В. П. Божьева. М.: Спарк, 1999.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 22 марта 1995 г. № 45-ФЗ в ред. от 22.08.04г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ в ред. от 30.10.07 г. «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

указано на следующую систему правоохранительных органов: ОВД, органы ФСБ, органы наркоконтроля, органы таможенной службы и др.<sup>11</sup>. В ст. 317 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа без указания на соответствующую систему<sup>12</sup>. В ч. 3 ст. 80 Уголовно-исполнительного кодекса РФ указывается: «В отдельных исправительных учреждениях содержатся осужденные – бывшие работники судов и правоохранительных органов»<sup>13</sup>. Перечень правоохранительных органов при этом не приводится.

Следует отметить, что отнесение того или иного органа к правоохранительному зависит от наличия одного или нескольких признаков, но существенным признаком, по нашему мнению, является право на применение принуждения, обусловленное наличием властных полномочий, используемых при охране и защите прав.

Исходя из существенного критерия, к правоохранительным органам можно отнести: суды, органы внутренних дел, таможенные органы, органы юстиции, например: уголовно-исполнительная система, служба судебных приставов, прокуратура, органы государственной безопасности, органы наркоконтроля.

Изменения в общественной жизни страны позволяют дополнить систему механизма конституционного гарантирования защиты прав и свобод еще одним элементом. Так, с 1998 года в Российской Федерации начал действовать Уполномоченный по правам человека, целью деятельности которого является защита прав и свобод граждан России. Анализ Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»<sup>14</sup> позволяет сформулировать вывод о том, что рассматриваемый институт гражданского общества имеет признаки правозащитного органа. Представляется,

---

<sup>11</sup> Федеральный закон «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 г. № 2202 в ред. ФЗ № 214 от 24.07.07 г. // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

<sup>12</sup> Уголовный Кодекс Российской Федерации от 23.06.96 г. №63-ФЗ, в ред. ФЗ № 66 от 13.05.08 // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

<sup>13</sup> Уголовно-исправительный кодекс РФ от 8.01.07 г., принятый ГД ФС РФ 18.12.96 № 1-ФЗ, в ред. от 03. 04.08 г. // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

<sup>14</sup> Федеральный Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, в ред. Федеральных конституционных законов от 16.10.2006 г. № 4-ФКЗ, от 10.06.2008 г. №3-ФКЗ // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

что определяющей для включения в рассматриваемый механизм является цель деятельности всех перечисленных правоохранительных и правозащитных органов – защита прав и свобод человека. Обеспечение реализации данной цели обусловлено необходимыми полномочиями. Правозащитные, безвластные органы – адвокат и Уполномоченный по правам человека – могут обратиться в суд за защитой нарушенных прав и свобод, в иные государственные органы, имеют право получать объяснения, документы, знакомиться с материалами уголовных и иных дел. В силу ст. 6 ФЗ «Об адвокатуре» адвокат может запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, местного самоуправления, а также общественных объединений и иных организаций, необходимые для оказания юридической помощи<sup>15</sup>. Правоохранительные, властные органы защищают права и свободы путем осуществления контроля за деятельностью органов власти, местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, а также гражданами, нарушающими законы, и могут привлечь их к ответственности в объеме, определенном федеральными законами, регуливающими их деятельность.

Изменение главного предназначения адвокатуры, исключение ее из числа правоохранительных органов и признание правозащитным институтом общества существенно повлияло на ее социальный статус. Из бывшей служительницы социалистическому правосудию, призванной выполнять политические функции, адвокатура стала конституционным гарантом защиты прав. Адвокат защищает не что иное, как сам закон, от произвола, а поэтому его деятельность носит частный характер, отвечая интересам конкретного гражданина или организации, и одновременно – публично-правовой, соответствуя интересам государства и общества. Именно адвокатуру можно признать исторически сложившимся институтом, обеспечивающим гармоничное формирование таких феноменов, как правовое государство и гражданское общество. Наличие публично-правовой функции надзора за соблюдением государственными органами правовых норм,

---

<sup>15</sup> Федеральный закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности (ред. ФЗ от 28.10.03 г. № 134-ФЗ; от 22.08.04 г. № 122-ФЗ; от 20.12.04 г. № 163-ФЗ // Российская газета.2002. № 100; СЗ РФ. 2003. № 44.Ст. 4262; 2004. № 35.Ст. 3607; 2004 № 52 (ч. 1).Ст. 5267.



признанием и соблюдением прав и свобод человека и гражданина делает адвокатуру важнейшей частью гражданского общества.

Конституционализация адвокатской деятельности отражается в научных положениях об адвокатуре, конкретизируя и развивая в рамках предмета идеи конституционного права, наполняя их конкретным содержанием. Доктринальная задача науки об адвокатуре состоит в выявлении новых обязанностей и новых задач института адвокатуры как института развитого гражданского общества. Сложность определения соотношения адвокатуры и гражданского общества обусловлена слабой теоретической разработкой как самого понятия «гражданское общество», так и нового статуса адвокатуры.

Суть адвокатуры как института заключается в обеспечении квалифицированного правового надзора за деятельностью государственных органов власти путем участия через различные союзы и общественные организации в жизни общества и представления интересов личности и частного капитала на равных с правоохранительными органами в состязательных судебных процессах.

Рассматривая адвокатуру как многогранное правовое и общественное явление, находящееся в состоянии постоянного взаимодействия и взаимовлияния с политическими, экономическими, правовыми, социальными и культурными факторами, следует отметить усиление ее правозащитной функции в обеспечении эффективной защиты прав и необходимости расширения сфер ее реализации, гарантированной государством.

Определение новых принципов взаимодействия суда и адвокатуры по квалифицированной защите конституционных прав граждан и организаций, в связи с кардинальным изменением действующих длительное время принципов процессуального законодательства, является актуальнейшей проблемой, требующей научного исследования, и должно осуществляться с учетом новой роли адвоката. Пришло время законодательно разделить в российском праве право на суд и право на судебную защиту. Применительно к отечественной правовой системе право доступа к суду следует понимать как составную часть права на судебную защиту, его процессуальную составляющую, связанную с реализацией права на судебную защиту при обращении в суд. Адвокат, являясь надлежащим конституционным субъектом оказания

квалифицированной юридической помощи, профессиональным правозащитником, несущим персональную ответственность одновременно перед доверителем и адвокатским сообществом, призван служить реализации конституционного гарантирования защиты прав и свобод граждан и организаций. Он выступает в качестве сенсора гражданского общества, остро реагирующего на потребность в усовершенствовании правовых норм, сигнал которого через органы адвокатского сообщества должен доводиться до политических и экономических структур общества, а также до органов власти.

Основополагающим в определении места и роли института адвокатуры как одного из базовых институтов гражданского общества является то, что одновременно он же является одной из неотъемлемых частей механизма отправления правосудия, жизненно необходимой для эффективного функционирования судебной системы, института государства.

Учитывая повышенную сложность конституционного судебного контроля как с содержательной, так и с процессуальной точек зрения, роль адвоката как высококвалифицированного юриста в спорах, рассматриваемых Конституционным судом РФ, имеет большую значимость. Важной правовой новеллой, отличающей процессуальные правила этого суда от правил иных видов судопроизводства, является формула о представительстве, не допускающая иных представителей сторон, кроме адвокатов и лиц, имеющих ученую степень по юридической специальности. Это требование должно быть распространено на гражданские процессы, исключив допуск в них «иных юристов», не сдававших квалификационный экзамен профессиональному сообществу и не контролируемых им по качеству оказываемой юридической помощи.

Конституционное признание того, что права и свободы человека являются высшей ценностью, а адвокатура призвана оказывать правовую помощь в их защите, позволяет сделать вывод о том, что профессиональная правозащитная деятельность по оказанию квалифицированной юридической помощи является социальной деятельностью по сути и правовой по форме. Действующее конституционное право является частью правовой культуры, воспитание которой – обязанность правового государства. Адвокат призван обществом пропагандировать правовые знания, способствуя преодолению правового нигилизма.

*И. Н. Литвинова,  
начальник управления по взаимодействию  
с Законодательным Собранием Свердловской  
области государственно-правового  
департамента Губернатора Свердловской области,  
кандидат юридических наук, г. Екатеринбург*

## **О взаимодействии законодательных органов субъектов Российской Федерации с Государственной Думой в федеральном законотворчестве**

В федеральном законодательном процессе субъекты Российской Федерации могут участвовать в различных формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 5, статьи 76, 104, 134 и 136): реализуя право законодательной инициативы, участвуя в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, внося в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации, участвуя в одобрении поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации после рассмотрения их палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

Право законодательной инициативы, закрепленное в части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации, является одной из главных форм участия субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве. Они вправе вносить в Государственную Думу любые законопроекты, могут отстаивать свои интересы в Федеральном Собрании Российской Федерации через своих представителей в Совете Федерации, также обладающих правом законодательной инициативы; по широкому кругу вопросов только субъекты Российской Федерации могут донести до федерального законодателя реальное состояние дел и свое видение путей развития и совершенствования федерального законодательства. Из Доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»<sup>1</sup> видно, что из

внесенных в Государственную Думу законопроектов в период с 1996 по 2007 год третью часть составляют законопроекты, подготовленные и внесенные субъектами Российской Федерации. В большинстве своём это проекты федеральных законов, направленные на совершенствование законодательства в сфере пенсионного обеспечения, налогов, финансов, организации деятельности мировых судей, органов местного самоуправления, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на совершенствование избирательной системы.

Сведения, приведенные в данном докладе, красноречивы: в 2007 году субъекты Российской Федерации внесли в порядке законодательной инициативы 571 законопроект, из этого числа 69 приняты, 73 отклонены Советом Государственной Думы на этапе первичного рассмотрения либо перед рассмотрением в первом чтении, 90 возвращены для выполнения требований регламента Государственной Думы, 5 возвращены без указания причин (!), 8 возвращены по мотивам принятия аналогичного закона в первом чтении, 10 законопроектов были отозваны субъектами права законодательной инициативы. Об остальных говорится, что они находятся в стадии рассмотрения. Несложно подсчитать, что 316 законопроектов «зависли» в Государственной Думе, и их судьба не ясна.

Для законодательной инициативы процессуально важны нормативно фиксированные сроки начала и окончания ее реализации, однако такие сроки не установлены. Кроме того, предусмотренные регламентными предписаниями полномочия должностных лиц на совершение действий, связанных с оценкой вносимого законопроекта, по существу, обеспечивают им возможность предрешать ход движения законопроекта в законодательном органе. Пользуясь такой возможностью, названные лица могут вообще не допустить проект к рассмотрению парламентом, то есть фактически отклонить законодательную инициативу на стадии внесения законопроекта в законодательный орган. Не исключается и вероятность волокиты. Что касается субъекта законодательной инициативы, то в создавшей-

---

<sup>1</sup> О состоянии законодательства в Российской Федерации (Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2007 году). Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации //www.council.gov.ru.url.

ся ситуации он полностью попадает в зависимость от аппаратных структур. Следует отметить, что активному участию субъектов Российской Федерации в законодательном процессе не способствует и отсутствие систематического информирования о поэтапном прохождении в палатах Федерального Собрания реализуемых ими законодательных инициатив.

Как отмечается в докладе, после рассмотрения Государственной Думой только от 2 до 6 процентов предложений субъектов Российской Федерации находят своё применение в федеральных законах. Почему же мнение субъектов Российской Федерации в законодательном процессе, как правило, не учитывается, ведь применение права и основной мониторинг законодательства осуществляются именно на региональном уровне?

Одной из причин отклонения законодательных инициатив является отрицательное заключение Правительства РФ на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счёт федерального бюджета (о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, социальных гарантиях и другие), что является основанием для их нерассмотрения. Между тем субъекты Российской Федерации не всегда обладают необходимой информацией в целом по Российской Федерации для подготовки финансово-экономического обоснования своего законопроекта.

В последнее время представители региональных органов государственной власти все чаще высказываются за закрепление в законодательстве института консолидированной законодательной инициативы субъектов Российской Федерации, предполагающей коллективное внесение законопроекта от группы субъектов Российской Федерации. Практика совместного внесения проектов федеральных законов не нова, однако к совместным законодательным инициативам прибегают в основном депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Правовое закрепление института консолидированной законодательной инициативы вполне оправданно, его нормы могли бы урегулировать процедуру внесения законопроекта от нескольких субъектов права законодательной инициативы, предельный срок рассмотрения законопроекта с момента внесения в Государственную Думу, внеочередность либо первоочередность рассмотрения и т.д.

Главное здесь – правовые гарантии учёта мнений субъектов Российской Федерации и регламентация взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в связи с законодательной инициативой, без закрепления которых институт консолидированной законодательной инициативы лишен смысла. Представляется, что перечисленные вопросы могут быть решены в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», подготовка которого ко второму чтению задержалась в Государственной Думе на десять лет.

Субъекты Российской Федерации вправе вносить поправки к законопроектам, принятым Государственной Думой в первом чтении, выражая таким образом свое мнение. Это – ещё одна возможность их участия в федеральном законодательном процессе. Следует отметить, что судить о том, насколько эффективно такое участие, крайне сложно из-за отсутствия соответствующей информации, доступной для региональных органов власти. К тому же ограниченные сроки представления поправок к федеральным законопроектам и высокие темпы работы с данными поправками в профильных комитетах Государственной Думы не позволяют субъектам Российской Федерации в полной мере реализовать свои права. В связи с этим целесообразно законодательно закрепить норму, предусматривающую обязательность официального информирования законодательных органов субъектов Российской Федерации о ходе рассмотрения внесённых законопроектов, причинах их отклонения и официальных отзывах, полученных на законопроекты.

В пункте 1 статьи 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> (с последующими изменениями) установлено, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Порядок предварительного выявления позиций субъектов Российской Феде-

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

рации (до первого чтения законопроекта) не относится к обязательным элементам законодательного процесса, тем не менее, соблюдение процедур согласования позиций органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации весьма важно: с одной стороны, это существенная гарантия самостоятельности субъектов Российской Федерации, с другой – утверждение права принятия окончательного решения за федеральными органами, действующими в интересах России в целом. В связи с этим необходимо решить следующие вопросы, возникающие в ходе реализации согласительных процедур. Прежде всего, должен быть увеличен срок, в течение которого следует направлять в Государственную Думу отзывы на проекты федеральных законов. В настоящее время он равен тридцати дням, что недостаточно для полноценного согласования позиций региональных органов по данным законопроектам. Многие депутаты законодательных органов субъектов Российской Федерации исполняют свои обязанности не на постоянной основе, сессии законодательных органов в отдельных регионах проходят один раз в месяц (или даже в два-три месяца); в тех субъектах Российской Федерации, где имеются двухпалатные парламенты, процедура утверждения отзыва осложняется различной периодичностью заседаний палат и несовпадением во времени проведения. Это приводит к тому, что законодательный орган не успевает в месячный срок направить согласованный отзыв в Государственную Думу, что заметно снижает эффективность самой процедуры предварительного согласования проектов федеральных законов. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации неоднократно поднимали данную проблему, предлагая увеличить срок согласования. Представляется, что такой срок целесообразно увеличить до двух месяцев.

Относительно самого учета позиций законодательного и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации представляется, что предусмотренный в законе порядок учета лишь согласованной позиции не бесспорен. В соответствии с законом отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается положительным в случае, если законодательный и высший исполнительный органы государственной

власти выскажутся за принятие данного проекта федерального закона. Таким же образом определяется отрицательный отзыв указанных органов. Если их мнения разделились, считается, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено. С таким подходом трудно согласиться: исходя из конституционного принципа разделения властей законодательный и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельны в оценке тех или иных законопроектов, следовательно, могут иметь отличные друг от друга позиции, и эти позиции необходимо учитывать на федеральном уровне.

Стабильное, непротиворечивое, эффективное законодательство – основа успешного социально-экономического и политического развития Российского государства. Формирование такого законодательства невозможно без совершенствования взаимодействия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с субъектами Российской Федерации в законодательном процессе. Представляется, что основными направлениями взаимодействия должны стать мониторинг практики применения федерального законодательства в субъектах Российской Федерации, мониторинг регионального законодательства, совместное внесение в Государственную Думу консолидированных законодательных инициатив, аналитическое и организационно-правовое обеспечение участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.



## **Институт ответственности органов законодательной власти в нормах федерального законодательства и решениях Конституционного Суда Российской Федерации**

Конституция 1993 года впервые за всю историю Российского государства закрепила и реализовала на практике учение о разделении властей, основу которого заложил еще в середине XVIII века французский просветитель Шарль Луи Монтескье.

Неотъемлемым элементом нормального функционирования каждой из ветвей власти является ответственность одной ветви перед другой.

Вопрос ответственности, в частности органов законодательной власти, безусловно, является частью более широкого понятия – конституционной ответственности. Тему конституционной ответственности в отечественной науке исследовали многие, в частности, Т. Д. Зражевская предприняла попытку дать понятие конституционной ответственности – это принудительное воздействие управомоченных на то субъектов, предусмотренное санкциями норм государственного права, применяемое в определенном порядке к виновным в нарушении норм (институтов) государственного права с целью восстановления нарушенного общественного отношения и воспитания граждан<sup>1</sup>. Сейчас проблемами, связанными с этим вопросом, занимаются очень многие ученые-конституционалисты.

Обычно к мерам конституционной ответственности относят отставку Президента от должности; отставку Правительства в целом или отдельных его членов; временное отстранение от должности по указу Президента до принятия решения палатой Федерального Собрания; лишение полномочий депутата, выборного должностного лица; запрет занимать определенные должности; отмену решения о приеме в гражданство; лишение государственных наград и почетных

---

<sup>1</sup> Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 32.

званий; лишение активного и пассивного избирательного права (по приговору суда).<sup>2</sup>

А. А. Кондрашев среди прочих мер конституционной ответственности, таких как отстранение от должности высшего должностного лица – главы исполнительной власти субъекта, изменение статуса субъекта, ввод специальных подразделений на территорию субъекта, выделяет роспуск высшего органа законодательной власти субъекта<sup>3</sup>; Е. И. Колюшин относит к этим мерам также роспуск Государственной Думы<sup>4</sup>.

На современном этапе интерес ученых к конституционной ответственности в целом и к ответственности органов законодательной власти в частности, безусловно, вызван рядом причин: 1) абстрактность норм Конституции РФ, регулирующих вопросы ответственности; 2) большое количество постановлений Конституционного Суда, посвященных данному вопросу; 3) смешение конституционной ответственности с иными видами ответственности, в том числе с политической; 4) невозможность нормального функционирования норм Конституции без теоретически разработанного и нашедшего полноценное практическое воплощение собственного отраслевого института юридической ответственности<sup>5</sup>.

На наш взгляд, институт конституционной ответственности в теории конституционного права разработан достаточно, при этом в более детальном изучении сегодня нуждаются отдельные составляющие его элементы, в том числе ответственность органов законодательной власти.

Говоря о законодательном регулировании конституционной ответственности органов законодательной власти Российской Федерации, прежде всего следует выделить нормы Конституции РФ: пункт «б» статьи 84, часть 3 статьи 92, а также статьи 109, 111 и 117.

Пункт «б» статьи 84 закрепляет право Президента распустить Го-

---

<sup>2</sup> Зражевская Т.Д. // Государство и право. 2000. № 3. С. 27.

<sup>3</sup> Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 29.

<sup>4</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 24.

<sup>5</sup> Конституционно-правовая ответственность в системе федеративных отношений. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.konsultant.ru](http://www.konsultant.ru). – Загл. с экрана.

сударственную Думу, часть 3 статьи 92 говорит о том, что исполняющий обязанности Президента распускать Государственную Думу не вправе, статьи 109, 111 и 117 устанавливают основания и процедуру роспуска Государственной Думы, а также перечисляют случаи, когда Государственная Дума распущена быть не может.

Для сравнения: если взять нормы Конституции Украины, регулирующие конституционную ответственность парламента Украины – Верховной Рады, то здесь мы увидим еще более узкое регулирование данного института.

Согласно статье 90 и пункта 8 статьи 106 Конституции Украины Президент Украины может досрочно прекратить полномочия Верховной Рады Украины, если в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться. В соответствии со статьей 84 решения Верховной Рады Украины принимаются исключительно на ее пленарных заседаниях путем голосования.

Согласно статье 90 Конституции Украины Полномочия Верховной Рады Украины, избранной на внеочередных выборах, проведенных после досрочного прекращения Президентом Украины полномочий Верховной Рады Украины предыдущего созыва, не могут быть прекращены в течение одного года со дня ее избрания. Полномочия Верховной Рады Украины не могут быть досрочно прекращены в последние шесть месяцев срока полномочий Президента Украины.

Следует отметить, что в Конституции РФ отсутствуют нормы, которые бы содержали положения о досрочном прекращении полномочий органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Данный вопрос регулируется пунктами 4 и 4.1 статьи 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 4 статьи 9 указанного Федерального закона орган законодательной власти субъекта РФ подлежит роспуску в случае принятия им конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам (при выполнении сопутствующих условий), Президент РФ

вправе распустить законодательный орган государственной власти субъекта РФ.

Согласно пункту 4.1 этой же статьи Президент РФ вправе распустить законодательный орган государственной власти субъекта РФ в случаях, если этот орган по тем или иным причинам отклоняет представленную Президентом РФ кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ.

Законодательное регулирование ответственности органов законодательной власти Российской Федерации ограничивается вышеуказанными статьями Конституции РФ и федерального закона. Такое узкое правовое регулирование достаточно важно для государства института оставляет многие связанные с ним вопросы открытыми. Поэтому в вопросе ответственности органов законодательной власти значительную роль играют постановления Конституционного Суда РФ, предметом рассмотрения которых являются вышеперечисленные нормы законодательства. К таким постановлениям, безусловно, относятся:

1) Постановление Конституционного Суда от 11 декабря 1998 года № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции РФ<sup>6</sup>, которое разрешило вопрос, вправе ли Президент вновь представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ и каковы правовые последствия трехкратного отклонения Государственной Думой одной и той же кандидатуры на указанную должность.

По мнению Суда, Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. После трехкратного отклонения представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства РФ – независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, – Государственная Дума подлежит роспуску.

2) Постановление Конституционного Суда от 11 ноября 1999 года № 15-П по делу о толковании ряда статей Конституции РФ, которым

---

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

разрешен вопрос, касающийся момента прекращения полномочий Государственной Думы в случае ее роспуска Президентом РФ<sup>7</sup>.

Суд по этому вопросу постановил, что роспуск Государственной Думы Президентом означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией РФ полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом РФ, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

3) Постановление Конституционного Суда от 4 апреля 2002 года № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>. Этим Постановлением были признаны соответствующими Конституции положения указанного Федерального закона, касающиеся, в частности, права Президента РФ распускать законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Признанные Постановлением Конституционного Суда от 4 апреля 2002 года № 8-П не противоречащими Конституции РФ нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающие право Президента распускать органы законодательной власти субъектов Федерации, укрепили принцип федерализма и дополнили список полномочий Президента, позволяющих влиять на законодательную власть. При принятии названных выше решений Конституционного Суда РФ было наибольшее количество особых мнений судей Конституционного Суда, что свидетельствует о сложности и неоднозначности рассматриваемых в них вопросах. А как правило, появление на практике полярных мнений дает большой стимул в исследовании рассматриваемых институтов науке.

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5787.

<sup>8</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

*С. Э. Несмеянова,  
доктор юридических наук, профессор кафедры  
конституционного права Уральской государственной  
юридической академии, г. Екатеринбург*

## **Развитие конституционной юстиции в странах Содружества Независимых Государств**

В настоящее время практически все государства СНГ имеют свои органы конституционной юстиции (Азербайджан, Армения, Беларусь, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина). Они были созданы в разное время, на разный срок, были наделены разным статусом. Тем не менее, имело место достаточное количество общих позиций при регулировании организации и деятельности органов конституционной юстиции, что позволяло говорить об общих тенденциях развития института правовой охраны.

Сегодня большинство стран СНГ пытаются самостоятельно определить возможные направления своего развития, с чем связаны разные подходы в регулировании вопросов дальнейшего совершенствования организации конституционной юстиции.

Возможное развитие в регулировании вопросов организации и деятельности органов конституционной юстиции в странах СНГ можно проследить по ряду направлений. Во-первых, это совершенствование самого законодательного регулирования статуса соответствующих органов. Во-вторых, уточнение объема полномочий органов конституционной юстиции. В-третьих, существенно меняются судебные процедуры при рассмотрении тех или иных дел. В-четвертых, в ряде стран по-новому регулируются вопросы содержания взаимоотношений между органами конституционной юстиции и иными органами государственной власти.

Большинство стран СНГ кроме наличия конституционных норм (в виде отдельной главы или части главы, посвященной вопросам организации судебной власти) имеют специальный закон о конституционном суде, в котором достаточно детально регламентированы вопросы организации соответствующего органа, его полномочий, порядка осуществления конституционного правосудия, статуса су-

дей и др. Отдельные страны приняли законы, определяющие порядок деятельности органов конституционной юстиции, т.е. содержащие процессуальные нормы. Например, в Кыргызской Республике действует Закон «О конституционном судопроизводстве», что, безусловно, способствует более качественному регулированию соответствующих вопросов. В Республике Беларусь принят закон «О Конституционном Суде», кроме этого в 2008 году был принят Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь». Этим Декретом предусмотрены новые полномочия Конституционного Суда и соответственно оговорены процедурные правила. Интересный подход применен в Республике Узбекистан, где Закон «О Конституционном Суде» очень кратко регламентирует вопросы организации и деятельности органа конституционной юстиции, в то время как Регламент регулирует не свойственные для подобного акта вопросы (задачи, полномочия, принципы деятельности и др.). Представляется, что регулирование отдельных вопросов не на законодательном уровне позволяет при необходимости заинтересованным субъектам менять правила организации и деятельности органа конституционной юстиции по упрощенным процедурам. Безусловно, могут найтись сторонники такого подхода, мотивируя это большей мобильностью в регулировании соответствующих вопросов. Однако, учитывая особую роль органа конституционной юстиции в реализации правовой защиты конституции, видится необходимым обеспечение большей стабильности именно в законодательном регулировании данных вопросов.

В последние годы существенно меняются полномочия органов конституционной юстиции. Отчасти эти изменения связаны с приведением полномочий конституционных судов в соответствие с предназначением этих органов. Например, в Республике Кыргызстан Конституция в новой редакции, принятая референдумом 22 октября 2007 года, наделила Конституционный Суд новым полномочием – дачей официального толкования норм Конституции, в то же время исключила такое полномочие, как дача согласия на привлечение судов к уголовной ответственности. При этом Конституционный Суд этой Республики впредь не будет рассматривать вопросы о

конституционности деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций.

Изменены полномочия Конституционного Суда Республики Беларусь. Декретом Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» от 26 июня 2008 года Конституционному Суду были предоставлены дополнительные полномочия, самым основным из которых является право осуществления обязательного предварительного контроля конституционности всех законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь до подписания данных законов Президентом Республики. Таким образом, в Республике введен предварительный конституционный контроль, причем в качестве обязательного. В результате только за 6 месяцев 2008 года (после принятия Декрета), Конституционный Суд рассмотрел более 100 законов разного уровня, при этом все законы были признаны соответствующими Конституции. Введение подобных механизмов, пусть и с целью оптимизации, эффективности правового регулирования, повышения качества законов, тем не менее, абсолютно не соответствует статусу Конституционного Суда именно как судебного органа, который не должен осуществлять предварительный контроль. Представляется, что, при сохранении лишь названия, предпринимаются попытки изменить суть соответствующего органа.

В отличие от Республики Беларусь, Казахстан прямо заявил и осуществил реорганизацию института правовой охраны конституции. Прежде всего, Конституционный Суд был переименован в Конституционный Совет и, уже как следствие, наделен функциями по осуществлению предварительного конституционного контроля (законы, принятые Парламентом, до подписания Президентом подвергаются проверке в Конституционном Суде). При этом в Казахстане предварительный контроль не является обязательным. Его могут инициировать Президент, Премьер-министр, председатели палат Парламента, не менее 1/5 депутатов Парламента. Но, создавая Конституционный Совет, в Казахстане отказались от права граждан обращаться в данный орган (предусмотрев обращение через судебные органы), что представляется не совсем верным.



Меняются не только полномочия, но и процедуры, в которых они осуществляются. Так, например, в Республике Беларусь отныне Конституционный Суд большую часть полномочий вправе осуществлять, используя письменную форму, которая предусматривает рассмотрение дела без приглашения и заслушивания в судебном заседании представителей сторон, экспертов, специалистов и свидетелей. В таком режиме осуществляется значительная часть полномочий Конституционного Суда (проверка конституционности законов в порядке обязательного предварительного контроля, проверка конституционности международных договоров, официальное толкование декретов и указов Президента Республики, производство по делу о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства), кроме проверки конституционности законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики в порядке обязательного предварительного контроля, которая осуществляется с использованием устной формы конституционного судопроизводства. Введение письменных процедур обсуждается во многих странах, в том числе по объективным причинам, связанным с всевозрастающим потоком обращений в конституционные суды на постсоветском пространстве. Следует признать, что в ряде стран эти процедуры используются уже сегодня, в частности при принятии отказных определений с изложением положительной правовой позиции.

Подобные изменения имеют место и в других странах СНГ, но, возможно, не такие кардинальные. Тем не менее, сегодня можно говорить о неких тенденциях развития механизмов конституционного контроля, которые, безусловно, будут влиять на общие подходы и на дальнейшее развитие конституционной юстиции, в том числе и в Российской Федерации.

*В.Ю. Пензгин,  
консультант Государственно-правового управления  
Аппарата Законодательного Собрания  
Свердловской области, г. Екатеринбург*

## **Совершенствование процедур согласования с субъектами Российской Федерации проектов федеральных законов**

Порядок участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в предварительном согласовании проектов федеральных законов по предметам совместного ведения обязывает Государственную Думу направлять в субъекты РФ для согласования все законопроекты по предметам совместного ведения после их внесения в нижнюю палату парламента. Законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти обязаны в течение 30 дней направить свои отзывы на данные законопроекты в профильный комитет Государственной Думы. Отзыв законодательного органа оформляется его постановлением, отзыв на законопроект исполнительного органа подписывается высшим должностным лицом (руководителем исполнительного органа) субъекта РФ. Если законодательный и исполнительный органы субъекта РФ заняли противоположные позиции по законопроекту, мнение субъекта РФ считается не выраженным. Если же законопроект получил отрицательные отзывы более чем одной трети субъектов РФ, по решению Государственной Думы должна быть создана согласительная комиссия. С точки зрения процедуры указанный порядок на уровне субъектов РФ недостаточно эффективен.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (с последующими изменениями) предусмотрена такая форма взаимодействия между Российской Федерацией и субъектами РФ, как участие органов государственной власти субъекта РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения (статья 26.4) Вместе с тем необходимо отметить, что согласно вышеуказанной норме процедура согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения

распространяется только на этапе после их внесения в Государственную Думу путем получения отзывов от законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в тридцатидневный срок и после принятия указанного законопроекта Государственной Думой в первом чтении путем получения от законодательных (представительных) органов субъектов РФ поправок на указанный законопроект. Необходимо отметить, что проект федерального закона будет проходить еще и второе и третье чтения, а также может быть отклонен Советом Федерации и рассматриваться согласительной комиссией, в процессе которых могут быть выработаны поправки, затрагивающие в том числе и права субъектов РФ, однако субъекты РФ уже не смогут повлиять на судьбу указанных законопроектов. С учетом этого целесообразно расширить сферу участия органов государственной власти субъектов РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. На указанном обстоятельстве делает акцент в своей статье В. В. Лапаева, отмечая, что очень важен поиск возможностей для более полной реализации законодательными органами субъектов РФ их права законодательной инициативы, выработки дополнительных каналов их влияния на законотворческую деятельность Государственной Думы и Совета Федерации. Как верно подмечено в юридической литературе, «до настоящего времени законотворческая практика не выработала эффективного и стабильного механизма участия субъектов РФ в законотворческом процессе общедофедерального уровня»<sup>1</sup>.

Кроме того, законодательная процедура участия органов государственной власти субъектов РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения неэффективна при внесении пакетных законопроектов, предусматривающих изменения и дополнения в три и более (до 30) законов одновременно. В этой связи статью 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ представляется целесообразным дополнить новым пунктом, устанавливающим, что в случае внесения на рассмотрение

---

<sup>1</sup> Лапаева В. В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий федерации и субъектов // Адвокат. 2003. № 1.

Государственной Думы законопроекта об изменениях и дополнениях сразу нескольких федеральных законов по предметам совместного ведения допускается подготовка отзывов субъектов РФ по каждому из этих законов, а в случае необходимости и по их отдельным статьям или положениям, носящим принципиальный характер. При этом согласительная комиссия с участием субъектов РФ могла бы быть создана как в целом по законопроекту, так и по отдельным законам, в которые законопроектом вносятся изменения, получившим отрицательный отзыв более чем одной трети субъектов РФ.

Также из указанной статьи Федерального закона № 184-ФЗ должно быть исключено положение о том, что мнение субъекта РФ не засчитывается, если на законопроект получены противоположные отзывы от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. В законодательной практике по предметам совместного ведения не следует создавать ситуации, когда мнение субъекта РФ можно не учитывать только по формальным основаниям. При противоположных позициях законодательного и исполнительного органов субъектов РФ приоритет по законопроекту должна получить позиция законодательного органа, наделенного Конституцией РФ правом законодательной инициативы, а также наделяющего полномочиями главу субъекта РФ.

Вышеуказанная точка зрения поддерживается Т. В. Нечаевой, которая, кроме того, отмечает, что совершенствование процедур участия субъектов РФ в федеральном законодательном процессе необходимо синхронизировать с процессом совершенствования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ по предметам их совместного ведения, поэтапно вводя более жесткие процедуры согласования с субъектами РФ изменений, вносимых в федеральные законы, затрагивающих их собственные полномочия<sup>2</sup>.

По мнению Т. В. Нечаевой, поскольку в России действует модель двухпалатного парламента, в котором изменять законопроекты

---

<sup>2</sup> Нечаева Т. В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10.

и принимать законы может только Государственная Дума, а Совет Федерации обладает лишь правом отклонять принятые нижней палатой законы, целесообразно применять процедуру рассмотрения в Совете Федерации федеральных законов по предметам совместного ведения, разделив их на две группы. Во-первых, законы, требующие обязательного одобрения субъектов РФ (или Совета Федерации), и, во-вторых, законы, которые в случае недостижения консенсуса в результате согласительных процедур могут приниматься Государственной Думой без учета мнения регионов (Совета Федерации). Объективно возникает вопрос о критериях отнесения законов к каждой из названных групп. Здесь может помочь опыт Германии, где закон квалифицируется как требующий обязательного одобрения субъектов, когда в нем в значительной мере затронуты интересы федеральных земель (к таким актам относится почти половина всех принимаемых законов). Споры бундестага и бундесрата о соответствующей квалификации законов разрешаются Конституционным Судом<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Организация законодательной деятельности в парламентах зарубежных стран: Аналитическая записка. М., 2003. С. 6.

## **Реализация принципа национального режима иностранцев в правотворческой практике Российской Федерации**

В статье 2 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утвержденной Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13.12.1985 г., закреплён принцип самостоятельности государства при выборе правового режима иностранных граждан. Какие это режимы? Российский законодатель не проводит четкой дифференциации видов правовых режимов, предоставляемых иностранным гражданам на территории Российской Федерации. В теории чаще всего выделяют национальный режим, режим наибольшего благоприятствования, специальный (преференциальный) режим, можно встретить упоминания о привилегированном, дискриминационном режимах, режимах взаимности, оккупации. В законодательной практике любого государства всегда присутствует сочетание нескольких режимов, один из которых может быть доминирующим.

Для России, как и для подавляющего большинства государств, определяющим во всем правотворчестве является принцип национального режима иностранцев. Это не случайно. Ведь он в большей степени соответствует общепринятым принципам и нормам международного права и «содействует конвергенции правовых систем разных государств, которая прослеживается в мире»<sup>1</sup>.

Термин «национальный режим» в контексте правового положения иностранных граждан необходимо понимать как основной принцип, которым руководствуется принимающее государство при предоставлении иностранным гражданам определенного набора прав и обязанностей на своей территории, состоящий в безусловном уравнивании в правах иностранцев с собственными гражданами

---

<sup>1</sup> Шумилов В. М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., 2003. С. 85.

с отдельными изъятиями, основанный на нормах международного права, закрепленный в Основном законе государства и конкретизирующийся в отраслевом законодательстве.

Национальный режим закрепляется и обеспечивается всей совокупностью правовых средств. Конкретный набор средств в правовом режиме зависит от характера и содержания регулируемых отношений, а также от целей и задач правового режима<sup>2</sup>. Цель национального режима иностранцев – урегулировать специфическим образом в самых различных областях конкретные отношения, участниками которых выступают или будут выступать иностранные граждане. Законодателю надлежит «обеспечить точный, научно обоснованный выбор правовых средств, из которых складывается правовой режим»<sup>3</sup>. Эффективное использование правовых средств при решении тех или иных специальных задач в значительной степени состоит в том, чтобы выбрать оптимальный для решения соответствующей задачи правовой режим, искусно отработать его сообразно специфике этой задачи и содержанию регулируемых отношений<sup>4</sup>. Основным, определяющим элементом структуры правового режима являются нормы права и правовые акты, содержащие эти нормы.

Отправной точкой для правотворчества в различных сферах правового регулирования в Российской Федерации является положение ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, устанавливающее национальный режим в качестве основного принципа пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Проявления принципа национального режима можно увидеть во многих нормах Конституции РФ. На него указывают такие наиболее употребляемые формулировки, как: «каждый имеет право», «каждый вправе», «каждому гарантируется», «никто не может быть», «никто не обязан». Взяв начало в конституционных нормах, принцип национального режима развивается в отраслевом законодательстве: гражданском, семейном,

---

<sup>2</sup> Малько А. В. Проблемы правовых средств // Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М., 1999. С. 326.

<sup>3</sup> Исаков В. Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 38.

<sup>4</sup> Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

трудо­вом, жилищном, уголовном и т.д. Например, иностран­ные граж­дани­не наравне с граж­данами Рос­сийской Фе­де­ра­ции поль­зуются пра­вом на сво­бо­ду со­ве­сти и сво­бо­ду ве­ро­ис­пове­да­ния (п. 1 ст. 3 Фе­де­раль­но­го за­ко­на от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О сво­бо­де со­ве­сти и о ре­ли­ги­оз­ных объ­е­ди­не­ни­ях»), пра­вом на стра­ховую за­щи­ту (ст. 34 За­ко­на РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 «Об ор­га­ни­за­ции стра­хово­го де­ла в Рос­сийской Фе­де­ра­ции»), мо­гут быть чле­на­ми ко­опе­ра­ти­ва (ст. 7 Фе­де­раль­но­го за­ко­на от 08.05.1996 г. № 41-ФЗ «О про­из­вод­ствен­ных ко­опе­ра­ти­вах»). По­сто­ян­но про­жи­ва­ю­щие в Рос­сийской Фе­де­ра­ции ино­стран­ные граж­дани­не и ли­ца без граж­дан­ства име­ют пра­во на тру­довую пен­сию наравне с граж­данами Рос­сийской Фе­де­ра­ции (ст. 3 Фе­де­раль­но­го за­ко­на от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О тру­до­вых пен­сиях в Рос­сийской Фе­де­ра­ции»), а так­же рав­ные с граж­данами Рос­сийской Фе­де­ра­ции пра­ва на со­ци­аль­ное об­слу­жи­ва­ние (п. 4 ст. 7 Фе­де­раль­но­го за­ко­на от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об ос­но­вах со­ци­аль­но­го об­слу­жи­ва­ния на­се­ле­ния в Рос­сийской Фе­де­ра­ции»).

На­ци­о­наль­ный ре­жим мо­жет быть пре­дос­тав­лен ино­стран­цам как на ос­но­ве внут­ри­го­су­дар­ствен­ных нор­м, так и меж­ду­на­род­ных сог­ла­ше­ний. При­чем спе­ци­фи­ка мно­го­сто­рон­них и дву­сто­рон­них сог­ла­ше­ний, ре­гу­ли­ру­ю­щих по­ло­же­ние ино­стран­ных граж­дан, со­сто­ит в том, что они, как пра­ви­ло, по­дроб­но ука­зы­ва­ют на сфе­ру прав, за­тра­ги­ва­е­мых на­ци­о­наль­ным ре­жи­мом, не ука­зы­вая на их кон­крет­ное со­дер­жа­ние, ко­то­рое по­дроб­но рас­кры­ва­ется нор­ма­ми внут­ри­го­су­дар­ствен­но­го пра­ва.

10 ок­тя­бря 2000 г. пять го­су­дарств (Бе­ла­русь, Ка­зах­стан, Кы­ргыз­стан, Рос­сийская Фе­де­ра­ция и Та­джи­ки­стан) за­клю­чи­ли До­го­вор об уч­ре­жде­нии Ев­разий­ско­го э­ко­но­ми­че­ско­го со­об­ще­ства<sup>5</sup>. Ос­нов­ной це­лью Ев­рАзЭС яв­ля­ется эф­фек­тив­ное про­дви­же­ние про­цес­са фор­ми­ро­ва­ния Та­мо­жен­но­го со­ю­за и Еди­но­го э­ко­но­ми­че­ско­го про­стран­ства. Для дос­ти­же­ния этой це­ли прин­ци­пы на­ци­о­наль­но­го ре­жи­ма и наи­боль­ше­го бла­го­прия­тель­ства ши­ро­ко ис­поль­зуются глав­ным об­ра­зом в до­го­во­рах и сог­ла­ше­ни­ях, ка­са­ю­щих­ся об­ла­стей тор­гов­ли, на­лого­об­ло­же­ния, та­мо­жен­ных, фи­нан­со­вых, транс­порт­ных и т.п. пра­вил.

---

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 632.



Кроме того, Сообщество стремится к достижению гармонизации национальных законодательств, обеспечению взаимодействия правовых систем государств – членов ЕврАзЭС для создания общего правового пространства, предоставлению гражданам государств – членов ЕврАзЭС равных прав в сфере трудовых отношений, в получении образования, социальной помощи на его территории. Для решения этих задач в соответствии с Договором о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26.02.1999 г. на территории ЕврАзЭС применяются национальные режимы в отношении граждан государств – участников при пересечении их границ. Стороны обеспечивают свободное передвижение граждан государств-участников внутри Единого экономического пространства. Свободное передвижение предполагает отмену любой дискриминации в отношении граждан Сторон и создание унифицированного правового режима в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда и занятости. Обеспечивается предоставление гражданам Сторон, постоянно проживающим на территории любой из Сторон, правового статуса, максимально приближенного к статусу граждан страны проживания.

Государства – члены Сообщества обязуются не вводить дополнительные ограничения на право выбора места жительства и осуществление экономической деятельности на их территории для граждан других государств- участников и поэтапно отменять ограничения на право выбора места жительства и осуществления экономической деятельности, включая право на создание юридических лиц гражданами государств-участников на территориях друг друга. Каждая из Сторон будет предоставлять гражданам других Сторон бесплатную неотложную медицинскую помощь при нахождении на территориях этих государств.

Договором между Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29.03.1996 г.<sup>6</sup> гражданам Сторон, постоянно проживающим на территории других государств-участников, предоставляется правовой статус, установленный их национальным законодательством, двусторонними и многосторонними договорами;

---

<sup>6</sup> Рос. газ. 1996. 2 апр.

обеспечивается упрощенный порядок приобретения гражданства гражданами Сторон; гарантируется равное право на приобретение имущества в собственность, владение, пользование и распоряжение им на территории любого из этих государств в соответствии с их национальным законодательством.

Руководствуясь Заявлением «О десяти простых шагах навстречу простым людям», принятым Решением Межгосударственного Совета от 28.04.1998 г.<sup>7</sup>, и в целях реализации принципа национального режима государства – участники ЕврАзЭС заключили ряд соответствующих соглашений<sup>8</sup>.

Вспомним также, что 8 декабря 1998 г. между Российской Федерацией и Республикой Беларусь подписан Договор о создании Союзного государства<sup>9</sup>. Большой интерес представляет заключенный в рамках этого государства Договор о равных правах граждан от 25.12.1998 г.<sup>10</sup>, так как он содержит целый комплекс правовых норм, закрепляющих национальный режим. В соответствии с данным договором граждане России и Беларуси имеют равные права в сфере хозяйственной деятельности, а также пользуются равными гражданскими правами и свободами, как это предусмотрено законодательствами Сторон. Кроме того, государства-участники обеспечивают реализацию принципа национального режима:

– в сфере образования. Обеспечивается доступность и равные права граждан России и Беларуси в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования;

---

<sup>7</sup> Там же. 1998. 12 мая. Ведомственное приложение.

<sup>8</sup> См. например: Соглашение об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств – участников Таможенного союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты от 24.11.1998 г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 6; Соглашение о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи от 24.11.1998 г. // Рос. газ. 1999. 20 марта. Ведомственное приложение; Соглашение о предоставлении равных прав гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации на поступление в учебные заведения от 24.11.1998 г. // Там же.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

<sup>10</sup> Рос. газ. 1998. 26 дек.

– в сфере жилищных правоотношений. Обмен жилыми помещениями между гражданами России и Беларуси осуществляется беспрепятственно в соответствии с национальным законодательством и является основанием для выдачи им разрешений на постоянное жительство на территориях Сторон;

– в имущественной сфере. Обеспечивается равное право граждан России и Беларуси на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом. Безвозмездное получение гражданами государственного и муниципального имущества или приобретение его в соответствии с действующими в процессе приватизации льготами регулируется национальным законодательством в области приватизации. Обеспечивается гарантированная защита права собственности;

– в трудовой сфере. Стороны обеспечивают гражданам России и Беларуси равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях России и Беларуси. Граждане имеют равные права в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений. Стороны обеспечивают взаимное признание трудового стажа, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью граждан;

– в области социального обеспечения. Гражданам России и Беларуси обеспечиваются равные права на социальное обеспечение, медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений на территории Союзного государства.

В условиях протекающего финансово-экономического кризиса, который самым тяжелым образом отразился на трудовой и социальной сфере жизнедеятельности людей, положения данных документов в большей степени звучат как декларации. На фоне массового сокращения предприятиями производства, роста явной и латентной безработицы, задержек выплаты заработной платы, снижения уровня жизни собственных граждан государства происходят акты дискриминации иностранцев, работающих и проживающих на территории Российской Федерации. И именно потому, что использование иностранной рабочей силы остается привлекательным для ряда

работодателей и от него невозможно отказаться, для иностранных граждан должны быть созданы такие условия, которые позволили бы наиболее оптимально реализовать принцип национального режима.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что принцип национального режима, действующий в отношении иностранцев, является не просто отправной точкой в правотворческой деятельности государства. Значимость принципа национального режима иностранцев в том, что при условии его оптимальной реализации в правотворческой и правоприменительной практике он выступает средством достижения целей гармонизации общества, создания единого правового пространства, сближения национальных законодательств и взаимодействия различных правовых систем.

***И. Ю. Сердобинцев,**  
соискатель кафедры конституционного права  
Уральской государственной юридической академии,  
г. Екатеринбург*

## **Политическое многообразие как конституционно- правовая категория**

Исследование политического многообразия как конституционно-правовой категории следует начать со сравнения положений о политическом многообразии Конституции РФ и конституций некоторых зарубежных стран, а также со сравнения того, как реализованы данные положения в действительности на примере политических партий.

Пункт 3 ст. 13 Конституции РФ провозглашает, что в Российской Федерации признаются политическое многообразие и многопартийность. Пункт 4 данной статьи также устанавливает равенство общественных объединений (политических партий) перед законом.

Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. в статье 4 закрепила, что «политические партии и группировки содействуют выражению мнений голосованием. Они создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Они должны уважать принципы национального суверенитета и демократии. Они содействуют проведению в жизнь принципа, указанного в последнем абзаце статьи 3 при соблюдении условий, указанных законом», т.е. содействуют равному доступу мужчин и женщин к получению выборных мандатов и выборных должностей<sup>1</sup>. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. в статье 9 подтверждает право всех немцев образовывать союзы и общества. Запрещаются объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идеи взаимопонимания между народами<sup>2</sup>. Статья 18 Конституции Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. подтверждает право граждан

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 54.

<sup>2</sup> Там же. С. 116.

свободно, без особого разрешения, объединяться в организации в целях, не запрещенных отдельным лицам уголовным законом. Запрещаются тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенным образом преследуют политические цели посредством организаций военного характера<sup>3</sup>. В свою очередь, Конституция США прямо не закрепляет право на объединение в союзы, партии, общества, а также не провозглашает политическое многообразие, хотя и содержит право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб (Поправка I к Конституции США)<sup>4</sup>. Конституция Японии от 3 мая 1947 г. гарантирует народу Японии свободу собраний и объединений (ст. 21)<sup>5</sup>.

Таким образом, из приведенных примеров пять прямо закрепляют за гражданами своих государств право на объединение в союзы, партии, общества и провозглашают политическое многообразие.

В свою очередь, граждане вышеперечисленных государств по-разному реализовали провозглашаемый их конституциями принцип политического многообразия и многопартийности.

Начнем с Российской Федерации. В соответствии с информацией Министерства юстиции РФ, опубликованной в «Российской газете» от 24 апреля 2009 г., в России действуют следующие политические партии: Политическая партия «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь», Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», Политическая партия «Патриоты России», Политическая партия «Либерально-демократическая партия России», Всероссийская политическая партия «Единая Россия».

Таким образом, в Российской Федерации по состоянию на 24 апреля 2009 г. политическое многообразие реализовано в существовании, действии шести партий (9 февраля 2009 г. в Единый государственный реестр юридических лиц внесена запись о государственной регистрации при создании Всероссийской политической партии «Правое дело», которая в настоящее время осуществляет деятель-

---

<sup>3</sup> Там же. С. 203.

<sup>4</sup> Там же. С. 364.

<sup>5</sup> Там же. С. 398.

ность, связанную с государственной регистрацией своих региональных отделений)<sup>6</sup>.

На арене политической борьбы во Французской Республике действуют следующие партии: Французская социалистическая партия, Союз за народное движение, Союз за французскую демократию, Французская коммунистическая партия, Национальный фронт, Движение за Францию. Интересы граждан Федеративной Республики Германия представляют партии: Христианско-демократический союз, Христианско-социальный союз, Свободная демократическая партия, Социал-демократическая партия Германии, Партия «зеленых». Политическую борьбу в Итальянской Республике ведут такие партии: Христианско-демократическая партия, Форса Италия (Вперед Италия), Итальянская социалистическая партия, Итальянская социал-демократическая партия, Итальянская республиканская партия, Итальянская либеральная партия. В Соединенных Штатах Америки уже на протяжении многих десятилетий действуют республиканская и демократическая партии. В Японии политическая жизнь представлена следующими партиями: Либерально-демократическая партия, Социалистическая партия Японии, Коммунистическая партия Японии, Социал-демократический союз, Комэйто (Партия чистой политики), Партия демократического социализма.

Приведенная информация позволяет сделать начальный, предварительный вывод о том, что граждане Российской Федерации и вышеуказанных государств широко используют конституционные положения и создают политические партии, союзы для достижения своих целей, что положения приведенных конституций являются не декларативными, а реально работающими. Политическое многообразие реализуется при создании политических партий.

В подтверждение этого можно привести значение слова «многообразии» – как множественности проявлений чего-нибудь, форм обнаружения чего-нибудь<sup>7</sup>. Приведенные примеры позволяют говорить о том, что можно наблюдать политическое многообразие через множество (больше двух) действующих политических партий.

---

<sup>6</sup> Рос. газ. 2009. 24 апреля.

<sup>7</sup> Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1935–1940.

Тем не менее, вышеприведенное, на наш взгляд, отражает лишь внешнее положение вещей. Другими словами, наблюдается внешнее политическое многообразие, политическое многообразие «де-юре».

Не менее важным является политическое многообразие «де-факто», фактическая реализация положений Конституции РФ о политическом многообразии и многопартийности. Значение политического многообразия как конституционно-правовой категории, на наш взгляд, следует из самого определения категории как основного логического понятия, отражающего наиболее общие и существенные связи и отношения действительности. Категории, являясь отражением существенных сторон действительности, позволяют человеку глубже познавать ее<sup>8</sup>.

Исследование политического многообразия как категории, отражающей существенные связи и отношения существующей правовой и политической действительности, позволит проанализировать действующую и построить оптимальную модель реализации положений Конституции Российской Федерации о политическом многообразии и многопартийности.

---

<sup>8</sup> Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. М., 1952. С. 183.



*Е.В. Сердобинцева,  
преподаватель кафедры конституционного права  
Уральской государственной юридической академии,  
г. Екатеринбург*

## **Правовое регулирование государственных наград в Российской Федерации**

В России действует двухуровневая система государственных наград (государственные награды Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), что естественным образом отражает ее федеративное устройство. В соответствии с п. «с» ст. 71 Конституции РФ, государственные награды и почетные звания Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации. Государственные награды субъектов РФ – в их собственном ведении. Так, например, Устав Свердловской области относит государственные награды области к ее ведению. В соответствии с п. «з» ст. 31 Устава области, учреждение наград, установление почетных и специальных званий, премий и стипендий Свердловской области относится к компетенции Законодательного Собрания Свердловской области. Государственные награды необходимо отличать от наград государственных органов. Для разграничения названных видов наград существенными являются следующие вопросы: кто является субъектом принятия решения о награждении, от чьего имени учреждается награда и осуществляется правовое регулирование соответствующих отношений, каков уровень оценки заслуг награждаемого.

Исходя из п. «б» ст. 89 Конституции РФ, Президент РФ награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания. Таким образом, субъектом принятия решения о награждении государственными наградами РФ является Президент РФ. Решение о награждении наградами субъектов РФ принимает высшее должностное лицо субъекта РФ. Так, в Свердловской области губернатор области принимает решение о награждении лица в форме указа<sup>1</sup>. Субъектом принятия решения о награждении наградой органа государства является орган, учредивший награду.

Решение органа власти о награждении принимается им коллегиально, либо его руководителем единолично, либо уполномоченным структурным подразделением данного органа коллегиально. Так, например, решение о награждении памятным нагрудным знаком Центральной избирательной комиссии РФ принимается коллегиально членами ЦИК РФ и оформляется постановлением<sup>2</sup>. Примерами ведомственных наград являются: медаль «За отличие в службе в органах наркоконтроля» I, II и III степени (учреждена Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков<sup>3</sup>); медаль П. А. Столыпина I, II степени, учрежденная Правительством РФ<sup>4</sup>, Почетная грамота Законодательного Собрания Свердловской области<sup>5</sup>.

Учреждение государственных наград и иное правовое регулирование отношений по поводу государственных наград осуществляется высшими органами государственной власти<sup>6</sup> в процессе обеспечения верховной власти многонационального народа России и от его имени, в отношении государственных наград субъектов РФ – органами государственной власти субъекта РФ в процессе выражения воли части народа РФ, т.е. граждан РФ, проживающих на территории субъекта РФ.

Использование данного критерия разграничения государствен-

---

<sup>1</sup> Закон Свердловской области от 19 апреля 1999 г. № 5-ОЗ «О наградах, почетных званиях Свердловской области и наградах высших органов государственной власти Свердловской области» // Обл. газ. 1999. 21 апреля.

<sup>2</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 31 октября 2008 г. № 136/1994-5 «О памятном нагрудном знаке Центральной избирательной комиссии РФ» // Вестник ЦИК РФ. 2008. № 11.

<sup>3</sup> Приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 28 июня 2005 г. № 203 «О ведомственных наградах», изданный в соответствии с Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков» // Рос. газ. 2004. 31 июля.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 26 мая 2008 г. № 388 «О медали Столыпина П.А.» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2570.

<sup>5</sup> Постановление Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 20 октября 2005 г. № 51-СПП «Об установлении Почетной грамоты Законодательного Собрания Свердловской области» // Обл. газ. 2005. 28 октября.

<sup>6</sup> Учреждение и основной массив правового регулирования осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ – только в части регулирования сопутствующего государственной награде единовременного материального поощрения.

ных наград и наград органов государства – установление субъекта, от чьего имени учреждается награда, – особенно важно в случае, если приходится разграничивать государственные награды и награды, учрежденные Президентом РФ<sup>7</sup>. В отношении обеих групп наград решения о награждении принимает Президент РФ. Однако решение о награждении государственными наградами он принимает, выступая в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина, от имени многонационального народа России, а решение о награждении наградами Президента РФ – от своего имени и в целях реализации собственной компетенции.

Целью учреждения наград органов государства является поощрение за творчество, инициативу; удостоивание почетом работников соответствующей профессиональной сферы за высокие достижения, содействие в решении государственных задач, возложенных на этот орган государства или систему органов соответствующей отрасли профессиональной деятельности; стимулирование повышения качества и эффективности исполнения профессиональных обязанностей, развитие профессиональной сферы; популяризация и пропаганда профессионального опыта и высокой профессиональной подготовки в конкретной области.

Государственные награды учреждаются в целях поощрения заслуг, которые обоснованно предполагают гораздо более высокую оценку со стороны общества и государства. В соответствии с Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным одноименным указом Президента РФ<sup>8</sup>, государственные награды являются *высшей* формой поощрения граждан за *выдающиеся* заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством. Основным смыслом учреждения государственных наград РФ является поощрение

---

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 11 апреля 2008 г. № 487 «О Почетной грамоте Президента Российской Федерации и благодарности Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 16. Ст. 1673.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации» // Рос. газ. 1994. 10 марта.

граждан за деятельность, направленную на обеспечение благополучия, процветания и безопасности России, что отвечает приоритетам развития российской государственности и соответствует конституционно значимым целям. Государственные награды опосредуют широкое бесспорное признание общественностью и государством неординарных (возможно, беспрецедентных) заслуг лица перед государством в целом или его субъектами, которые могут быть выражены в предельно высокой степени психофизических затрат лица, благодаря которым была обеспечена значительная для общества и государства польза; в осуществлении гражданского, служебного долга с риском для собственной жизни и здоровья; в исключительно высоком профессионализме и безупречном исполнении своего профессионального долга на протяжении значительного периода времени или в тяжелых климатических условиях, или в условиях стихийного бедствия и т.п. Вопрос разграничения государственных наград и наград органов государства требует дальнейшего исследования.

Основа, природа отношений в сфере государственных наград – осуществление верховной государственной власти народа в форме представительной демократии. Многонациональный народ России как носитель суверенитета и единственный источник власти в стране осуществляет свою верховную волю в сфере государственных наград посредством деятельности высших органов государственной власти РФ, высших органов государственной власти субъектов РФ, в компетенцию которых входит установление, учреждение видов государственных наград РФ и субъектов РФ, порядка наградного производства и его осуществления.

В свете вышеизложенного представляется очевидным вывод о том, что отношения в сфере государственных наград являются объектом собственно конституционно-правового регулирования, и нормирование их – собственно конституционно-правовым институтом, а отношения в сфере наград органов государства – объектом по преимуществу административно-правового регулирования, осуществляемого в рамках конституционно-правового регулирования.

Ориентиром дальнейшего исследования отношений в сфере государственных наград как объекта собственно конституционно-правового регулирования, разграничение последнего с адми-

нистративно-правовым и иным публично-правовым регулированием в сфере наград может служить положение о том, что «конституционное право регулирует отношения верховной государственной власти не только с помощью средств общего нормирования (ценности, цели, принципы), как оно это делает применительно к иным общественным отношениям, но и с помощью методов детальной регламентации, не передоверяя данную задачу другим отраслям права»<sup>9</sup>. Учитывая данный ориентир, необходимо подвергнуть тщательному анализу действующее законодательство РФ и субъектов РФ с точки зрения выявления соотношения способов правового регулирования в сфере государственных наград, структуры конституционно-правовых отношений в сфере государственных наград и характеристики его элементов (объект, субъект, содержание), исследования юридических фактов и фактических составов, установления мер публичного принуждения, изучения процессуального правового регулирования рассматриваемых конституционно-правовых отношений и др.

---

<sup>9</sup> Кокотов А. Н. Конституционное право России: курс лекций. М., 2007. С. 4–5.

*А. В. Щипанов,*  
*аспирант кафедры конституционного права*  
*Уральской государственной юридической академии,*  
*г. Екатеринбург*

## **О юридической природе системы вспомогательных и совещательных органов, действующих при Президенте Российской Федерации**

В конституционно-правовой науке выработались различные подходы к пониманию и обозначению всей совокупности органов и должностных лиц, прямым назначением которых выступает обеспечение нормального функционирования Президента Российской Федерации.

«Анализ специальной литературы ... позволяет сделать вывод, что в науке существуют различные наименования органов, основной функцией которых является обеспечение деятельности Президента – **«вспомогательный аппарат», «система обеспечения деятельности Президента», «рычаги власти Президента», «рабочий аппарат», «президентский управленческий механизм»**<sup>1</sup>. В. И. Радченко называет Президента, Совет Безопасности, Администрацию Президента и полномочных представителей Президента в федеральных округах **структурой президентской власти**<sup>2</sup>, а Г. В. Дегтев – **механизмом президентской власти**<sup>3</sup>.

По мысли Б. П. Елисеева, Администрация Президента вместе с полномочными представителями являются звеньями **президентской системы власти, самостоятельной «вертикали» президентской власти**<sup>4</sup>. В. С. Чепиков предпочитает говорить о **«вертикали**

---

<sup>1</sup> Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 14.

<sup>2</sup> Радченко В. И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 87.

<sup>3</sup> Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 157.

<sup>4</sup> Елисеев Б. П. Система органов государственной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1998. С. 146.

**президентской исполнительной власти»**, в которую включаются Администрация Президента, полномочные представители Президента в федеральных округах и главные федеральные инспекторы в субъектах Российской Федерации<sup>5</sup>.

А. А. Панов говорит об **«организационном механизме осуществления функций Президента Российской Федерации»**, в который входят Администрация Президента, полномочные представители Президента и совещательные органы при Президенте (в их числе Государственный Совет Российской Федерации и другие советы и комиссии при Президенте, имеющий особый статус Совет Безопасности Российской Федерации, а также советы при представителях в федеральных округах). Названные структуры при главе государства образуют, по его мнению, в своей совокупности **аппарат Президента** – одну из наиболее значимых частей государственного механизма, оказывающую существенное воздействие на решение широкого круга вопросов внутренней и внешней политики<sup>6</sup>.

Как пишет И. С. Иксанов, **«аппарат главы государства** представляет собой систему органов, с помощью которых глава государства осуществляет государственную власть, выполняет основные функции главы государства, достигает стоящие перед ним на различных этапах развития государства цели и задачи»<sup>7</sup>. Вместе с тем, по мнению С. А. Авакьяна, круг органов, должностных лиц и структурных подразделений при Президенте Российской Федерации нельзя обозначить понятием «аппарат Президента», поскольку указанное понятие охватывает лишь часть органов, обслуживающих его деятельность. Многочисленные советы и комиссии с совещательно-консультативными функциями, действующие при Президенте Российской Федерации, не могут рассматриваться как часть аппарата Президента, его Администрации, поскольку они состоят из лиц,

---

<sup>5</sup> Чепиков В. С. Правовые основы организации системы президентской власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 104.

<sup>6</sup> Панов А. А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 115.

<sup>7</sup> Иксанов И. С. Аппарат главы государства. // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 24.

выполняющих свои функции в силу должностного положения или на общественных началах<sup>8</sup>.

Концептуально соглашаясь с приведенными позициями, нельзя вместе с тем не отметить, что терминология, применяемая для обозначения всей совокупности припрезидентских органов, в конституционно-правовой науке в настоящее время не выработана. Недостаточно четко проработаны вопросы о составных элементах этой системы. По мнению автора настоящей статьи, не следует ограничивать круг органов, состоящих при Президенте и содействующих ему в осуществлении его конституционных полномочий, исключительно Администрацией Президента, полпредами в федеральных округах и совещательными органами.

Для поиска наиболее оптимального термина для обозначения системы таких органов необходимо проанализировать часто используемое в научной литературе для этих целей выражение «аппарат Президента». В соответствии с абзацем первым пункта 1 Указа Президента РСФСР от 19 июля 1991 года № 13 «Об Администрации Президента РСФСР» Администрация Президента РСФСР была образована в качестве его аппарата. Таким образом, аппаратом Президента официально является Администрация. Словосочетание «аппарат Президента Российской Федерации» встречался в начале 1990-х годов в правовых актах главы российского государства в качестве синонима Администрации Президента<sup>9</sup>. Однако имеется одно исключение. В Указе Президента Российской Федерации от 6 мая 1992 года № 465 «О мерах по реорганизации структур аппарата Президента Российской Федерации» этот термин употребляется в ином значении. Данный нормативный правовой акт касался совещательных и консультативных органов при Президенте (пункты 1 и 7), государственных органов при Президенте (пункт 2), само-

---

<sup>8</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 2. М., 2005. С. 346 - 347.

<sup>9</sup> Пункт 5 распоряжения Президента РСФСР от 27 декабря 1991 года № 133-рп, пункт 7 распоряжения Президента Российской Федерации от 23 января 1992 года № 30-рп, пункт 5 распоряжения Президента Российской Федерации от 24 февраля 1992 года № 71-рп, пункт 7 распоряжения Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 года № 309-рп.



стоятельных подразделений Администрации Президента (пункты 3 и 7), должностных лиц руководства Администрации и иных припрезидентских должностных лиц (пункты 4 и 5), государственных служащих Администрации (пункт 6). Все названные органы и лица были охвачены понятием «аппарат Президента», что представляется терминологической неточностью.

Принадлежность той или иной структуры к президентскому механизму зачастую определяется указанием в ее названии слов «Президент Российской Федерации» (управления Президента Российской Федерации, Управление делами Президента Российской Федерации, Ситуационный центр Президента Российской Федерации, представитель Президента Российской Федерации). Однако в других случаях указание наименования высшей государственной должности Российской Федерации производится через предлог «при» (Комиссия по гражданству при Президенте Российской Федерации, Совет по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации)<sup>10</sup>.

В связи с этим во избежание терминологической путаницы автором настоящей статьи предлагается ввести в научный оборот понятие **«аппарат при Президенте Российской Федерации»**, которое по объему шире понятия «аппарат Президента Российской Федерации» (Администрация Президента Российской Федерации) и призвано отразить ПРИнадлежность отдельных органов к президентскому механизму, вхождение этих формирований в окружение главы государства, «ПРИстроенное» к Президенту. Связь деятельности этих органов с конституционными прерогативами главы государства выражается в том, что Президент Российской Федерации осуществляет свои полномочия ПРИ помощи этих органов.

По мнению автора настоящей статьи, можно вести речь об аппарате при Президенте Российской Федерации как субъекте

---

<sup>10</sup> Сказанное, однако, не означает, что органы, в которых нет упоминания названия должности главы государства (Совет Безопасности Российской Федерации, Государственный Совет Российской Федерации, Российский организационный комитет «Победа»), но входящие в президентский механизм, не являются элементами последнего. И наоборот, не является таким элементом Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации – федеральное агентство, осуществляющее руководство Службой специальных объектов Президента Российской Федерации, занимающейся вопросами мобилизационной подготовки и входящей в систему обороны страны.

права. При этом следует заметить, что правосубъектность его весьма ограничена: аппарат при Президенте проявляет свою субъектность в единственном правоотношении – правоотношении СОСТОЯНИЯ припрезидентского аппарата ПРИ Президенте. Подобно иным конституционно-правовым отношениям состояния (состояние человека в гражданстве Российской Федерации, состояние государственно-территориального образования в составе Российской Федерации), правоотношение состояния аппарата при Президенте и Президента выражается в различных постоянных многообразных связях аппарата и главы государства, вытекающих из этого единого системообразующего базового правоотношения.

Из этой позиции можно сделать следующие выводы: 1) как и Президент Российской Федерации, аппарат при Президенте, будучи субъектом конституционно-правового отношения, обладает конституционно-правовым статусом, и статус Президента определяющим образом влияет на статус аппарата; 2) объектом правоотношения Президента и аппарата, состоящего при нем, является осуществление президентской власти – верховной федеральной власти главы государства; 3) содержанием правоотношения выступают различные права Президента Российской Федерации и обязанности аппарата при нем, связанные с обеспечением реализации отдельных президентских функций. В силу правоотношения состояния припрезидентского аппарата при Президенте Президент осуществляет полномочия и пользуется гарантиями, а аппарат при Президенте действует Президенту в осуществлении полномочий и создает условия для реализации гарантий.

Все три основных элемента указанного правоотношения связаны между собой следующим образом: статус Президента Российской Федерации имеет свое предметное выражение в функциях Президента и гарантиях его деятельности; целью существования аппарата при Президенте является содействие в осуществлении главой государства его функций и в обеспечении действенности гарантий его деятельности. Отсюда следует: 1) конституционно-правовой статус аппарата при Президенте Российской Федерации произведен от конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации; 2) деятельность аппарата направлена на обеспечение «нужд

Президента» – властных и гарантийных (необходимости содействия в реализации полномочий Президента как органа государственной власти и потребности в получении Президентом как лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, гарантий осуществления деятельности).

ВЕСТНИК УСТАВНОГО СУДА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
№ 1(11) 2010

Ответственный за выпуск Т.А. Дрябина.

Уставный Суд Свердловской области  
620075, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, 19.

Подписано в печать 22.03.2010. Формат 60x84/16 . Гарнитура Times New Roman.  
Бумага офс. Печать RIZO. Усл. печ. л. 8,37. Тираж 300 экз.