

2016
№ 01

International Journal of CONSTITUTIONAL AND STATE LAW

Editorial board

S.N. Baburin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

V.V. Bachila,
candidate of law, assistant
professor
(Republic of Belarus)

A.R. Belkin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor
(Republic of Belarus)

V.I. Grishin,
doctor of economic sciences,
professor
(Russian Federation)

I.V. Groshev,
doctor of psychology, doctor of
economic sciences, professor,
honoured worker of science of the
Russian Federation
(Russian Federation)

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor
(Republic of Azerbaijan)

A.V. Demetrashvili,
doctor of law, professor
(Republic of Georgia)

S.A. Egorov,
candidate of law, assistant
professor
(Russian Federation)

A.A. Kalgina,
candidate of law, associate
professor
(Russian Federation)

O.G. Karpovich,
doctor of political sciences, doctor
of law, professor
(Russian Federation)

R. Kvarasheliya,
doctor of law (Republic of Georgia)

A.Yu. Kirsanov,
candidate of law
(Russian Federation)

V.A. Kruglov,
doctor of law, professor
(Republic of Belarus)

R.A. Kurbanov,
doctor of law, professor, honoured
lawyer of the Russian Federation
(Russian Federation)

V.O. Luchin,
doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation, honoured
lawyer of the Russian Federation
(Russian Federation)

A.L. Mironov,
candidate of law, associate
professor
(Russian Federation)

G.B. Mirzoev,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

L.M. Prejgerman,
doctor of physical and
mathematical sciences, professor
(Israel)

A.S. Prudnikov,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

T.M. Pryahina,
doctor of law, professor,
(Russian Federation)

N.V. Rumyantsev,
doctor of law
(Russian Federation)

K.D. Sizon,
candidate of law
(Republic of Belarus)

N.I. Utkin,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

A.G. Habibulin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

E.N. Hazov,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

A.M. Tsaliev,
doctor of law, professor, member
of the Academy of Humanities,
member of the Academy of legal
sciences of the Russian Federation
(Russian Federation)

Yu.A. Tsypkin,
doctor of economic sciences,
professor
(Russian Federation)

N.M. Chepurnova,
doctor of law, professor, honoured
lawyer of the Russian Federation
(Russian Federation)

R. Chingiz,
professor (Mongolia)

L.T. Chihladze,
doctor of law, professor,
(Russian Federation)

B.S. Ebzeev,
doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian
Federation (Russian Federation)

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law,
doctor of economic sciences,
professor, laureate of the RF
Government Prize in the field
of science and technology
(Russian Federation)

2016
№ 01

Международный журнал
КОНСТИТУЦИОННОЕ
и ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Редакционная коллегия

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская Федерация)

В.В. Бачила,
кандидат юридических наук, доцент
(Республика Беларусь)

А.Р. Белкин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская Федерация)

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор (Республика Беларусь)

В.И. Гришин,
доктор экономических наук,
профессор (Российская Федерация)

И.В. Groшев,
доктор психологических наук,
доктор экономических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ (Российская Федерация)

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор (Азербайджанская
Республика)

А.В. Деметрашвили,
доктор юридических наук,
профессор (Республика Грузия)

С.А. Егоров,
кандидат юридических наук, доцент
(Российская Федерация)

А.А. Кальгина,
кандидат юридических наук, доцент
(Российская Федерация)

О.Г. Карпович,
доктор политических наук, доктор
юридических наук, профессор
(Российская Федерация)

Р. Кварасхелия,
доктор юридических наук
(Республика Грузия)

А.Ю. Кирсанов,
кандидат юридических наук
(Российская Федерация)

В.А. Круглов,
доктор юридических наук, профессор
(Республика Беларусь)

Р.А. Курбанов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Г.Б. Мирзоев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

А.Л. Миронов,
кандидат юридических наук, доцент
(Российская Федерация)

Л.М. Прейгерман,
доктор физико-математических
наук, профессор (Израиль)

А.С. Прудников,
доктор юридических наук, профес-
сор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Т.М. Пряхина,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

Н.В. Румянцев,
доктор юридических наук

К.Д. Сизон,
кандидат юридических наук
(Республика Беларусь)

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук, профес-
сор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

А.Г. Хабибуллин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская Федерация)

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

А.М. Цалиев,
доктор юридических наук,
профессор, член Академии
гуманитарных наук,
член Академии юридических наук РФ
(Российская Федерация)

Ю.А. Цыпкин,
доктор экономических наук,
профессор
(Российская Федерация)

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Р. Чингиз,
профессор
(Монголия)

Л.Т. Чихладзе,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических,
юридических наук, доктор
экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ
в области науки и техники
(Российская Федерация)

CONSTITUTIONAL AND STATE LAW

CONTENT № 1/2016

Editorial office:

Chief editor of joint editorial

N.D. Eriashvili,

candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor
of economics, professor, laureate
of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.

E-mail: professor60@mail.ru

Scientific secretaye

M.V. Saidakhanov,

candidate of law

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

V.N. Zakaidze

E-mail: unity@unity-dana.ru

Representations

in Russia:

I Irina Levchenko,

Moscow, 123298

Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)

E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi

0186, Righteous Georgia

A. Kldeiseli

Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)

Registration certificate

404498691

in USA:

3565 Edencroft Road,

Huntingdon Valley, Pennsylvania

David Skhirtladze,

MD, MPH +1 215-760-5939

E-mail:

dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:

3, Tze'Elim, Yokneam

L.N. Tepman

doctor of economical sciences,
professor

E-mail: tepmn32@list.ru

Distributed by subscription

Index 80428 in catalog

of Agency «Rospechat»

www.unity-dana.ru

www.nion.org

E.N. KHAZOV. The European Charter local government 30-years (Strasbourg, 15 October 1985)	7
A.S. PRUDNIKOV, S.M. NURADINOV. The basic principles of the European charter of local self-government used the formation of local governments	10
I.A. GORSHENEVA. Implementation of the provisions of the European charter of local self-government in domestic law of the Republic of Armenia	15
A.V. BOGDANOV, I.I. YLINSKY, S.A. EGOROV. The interaction of local governments and police on crime prevention juvenile	19
L.A. LARINA. European standards as a source legal regulation of local self-government in Russia	27
V.I. CHERVONYUK. The implementation of the convention's norms of the European charter of local self-government into national legislation and constitutional practice	30
E.Yu. ZINCHENKO, O.V. ZINCHENKO. Constitutional-legal regulation of differentiation of powers between bodies of local self-government and bodies of state power in Russia	39
V.Yu. NAZAROV, M.V. NAZAROV. Foreign experience of legal regulation labour migration	44
S.O. KHARLAMOV, V.F. VOROBYEV, L.V. KINANE. The European charter of local self-government as a source of municipal law of Russia	49
A.M. LIMONOV, E.N. KHAZOV. The implementation of migration policy in municipalities of Russia	57
S.G. ZHESTYANNIKOV, I.V. YEKIMOV, M.V. NAZAROV. Organization of work with migrants on the territory of municipal entities in the Vologda region	63
M.V. CHEISHVILI, E.S. MEDVEDNIKOVA. Topical issues of financial policy of municipalities in some European countries	68
O.B. ABAKUMOV, A.V. BOGDANOV, B.N. KOMAKHIN. Interstate search of persons in the SNG countries and its features	75
V.S. DURNEV, V.I. ZABAVKA. Normative sources: formation and development of local self-government in Russia	81

V.E. KHAZOVA, F.L. DOROZHKO, V.G. ISCHUK. The role of the international organization for the protection of the rights and freedoms of man	86
A.A. NIKANOROV, E.V. MIKHAILOVA. The development of local government in Russia and the role of the European charter of local self-government and its formation	92
V.E. KHAZOVA, N.V. BERDNIKOV. Police cooperation with local authorities to ensure political rights and freedoms of citizens	96
Yu.S. VOZNYAK, E.N. KHAZOV. Protection of human rights in international organizations	101
O.P. ZELENKOVA, T.S. MOKHOVA, V.G. ISCHUK. The formation of municipal authorities in Russia on the basis of the provisions of the European charter of local self-government	108
M.V. SAUDAKHANOV. Legal safeguards of rights and freedoms of man and citizen to business activity	114
L.I. BELYANSKY, I.N. GLEBOV. The development of financia and inventionno activity on the territory of municipal formations	120
S.A. AKIMOVA, S.A. EGOROV. Representative bodies municipal formations of Russia and peculiarities of their formation	126
V.F. KALINA. Federalism as the basis of national unity	130
G.Yu. KURSKOVA. Power of people: theoretical foundations and constitutional legalization	135
V.G. ISHCHUK. The formation and development of institute of prawn commissioner for human rights in Russia	139
G.E. GEVORKOV. Legal basis of liability for a plunder	143
I.S. MIKHALEVSKAYA. Analysis of problems of legal regulation of the mortgage in the Russian Federation	147

Главный редактор
Объединенной редакции

Н.Д. Эриашвили

кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук,
профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области
науки и техники
E-mail: professor60@mail.ru

Ученый секретарь

М.В. Саудаханов,
кандидат юридических наук

Представительства

в России: 123298, Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»
В.Н. Закаидзе
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177, Тбилиси,
пр. Александре Казбеги, 44
Анна Клеисели
Справедливая Грузия
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru
Свидетельство о регистрации
404498691

в США: штат Пенсильвания,
г. Хантингдон Вэли,
ул. Эденкрофт Роуд 3565
Давид Схиртладзе,
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, 8
Л.Н. Тепман
доктор экономических наук,
профессор
E-mail: tepmn32@list.ru

www.unity-dana.ru
www.niion.org

КОНСТИТУЦИОННОЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

СОДЕРЖАНИЕ № 1/2016

Е.Н. ХАЗОВ. Европейской хартии местного самоуправления 30 лет (Страсбург, 15 октября 1985)	7
А.С. ПРУДНИКОВ, Ш.М. НУРАДИНОВ. Основные принципы Европейской хартии местного самоуправления, используемые в формировании органов местного самоуправления	10
И.А. ГОРШЕНЕВА. Имплементация положений Европейской хартии местного самоуправления в национальное право Республики Армения	15
А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ, С.А. ЕГОРОВ. Взаимодействие органов местного самоуправления и полиции по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних	19
Л.А. ЛАРИНА. Европейские стандарты как источник правового регулирования местного самоуправления в России	27
В.И. ЧЕРВОНЮК. Имплементация конвенционных норм Европейской хартии местного самоуправления в национальное законодательство и конституционную практику	30
Е.Ю. ЗИНЧЕНКО, О.В. ЗИНЧЕНКО. Конституционно-правовое регулирование разграничений полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в России	39
В.Ю. НАЗАРОВ, М.В. НАЗАРОВ. Зарубежный опыт правового регулирования трудовой миграции	44
С.О. ХАРЛАМОВ, В.Ф. ВОРОБЬЕВ, Л.В. КИНЧЕНЕ. Европейская хартия местного самоуправления как источник муниципального права России	49
А.М. ЛИМОНОВ, Е.Н. ХАЗОВ. Реализация миграционной политики в муниципальных образованиях России	57
С.Г. ЖЕСТЯННИКОВ, И.В. ЕКИМОВ, М.В. НАЗАРОВ. Организация работы с мигрантами на территории муниципальных образований в Вологодской области	63
М.В. ЧЕИШВИЛИ, Е.С. МЕДВЕДНИКОВА. Актуальные вопросы финансовой политики муниципальных образований в ряде европейских стран	68

О.Б. АБАКУМОВ, А.В. БОГДАНОВ, Б.Н. КОМАХИН. Межгосударственный розыск лиц в странах СНГ и его особенности	75
В.С. ДУРНЕВ, В.И. ЗАБАВКА. Нормативные источники: становление и развитие местного самоуправления в России	81
В.Е. ХАЗОВА, Ф.Л. ДОРОЖКО, В.Г. ИЩУК. Роль международных организации по защите прав и свобод человека	86
А.А. НИКАНОРОВ, Е.В. МИХАЙЛОВА. Развитие местного самоуправления в России и роль Европейской хартии местного самоуправления в его становлении	91
В.Е. ХАЗОВА, Н.В. БЕРДНИКОВ. Взаимодействие полиции с органами местного самоуправления по обеспечению политических прав и свобод граждан	96
Ю.С. ВОЗНЯК, Е.Н. ХАЗОВ. Защита прав человека в международных организациях	101
О.П. ЗЕЛЕНКОВА, Т.С. МОХОВА, В.Г. ИЩУК. Формирование муниципальной власти в России на основе положений Европейской хартии местного самоуправления	108
М.В. САУДАХАНОВ. Обеспечение юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина на занятие предпринимательской деятельностью	114
Л.И. БЕЛЯНСКАЯ, И.Н. ГЛЕБОВ. Развитие финансово-инвестиционной деятельности на территории муниципальных образований	120
С.А. АКИМОВА, С.А. ЕГОРОВ. Представительные органы муниципальных образований России и особенности их формирования	126
В.Ф. КАЛИНА. Федерализм как основа национального единства	130
Г.Ю. КУРСКОВА. Суверенитет народа: теоретические основы и конституционное закрепление	135
В.Г. ИЩУК. Становление и развитие института уполномоченного по правам человека в России	139
Г.Э. ГЕВОРКОВ. Правовые основы ответственности за грабеж	143
И.С. МИХАЛЕВСКАЯ. Анализ проблем правового регулирования залога недвижимости в РФ	147

УДК 342

EUGENE KHAZOV,

head of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot, Dmitry Yu.N., Professor

THE EUROPEAN CHARTER LOCAL GOVERNMENT 30-YEARS (STRASBOURG, 15 OCTOBER 1985)

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ ,

начальник кафедры конституционного
и муниципального права
Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя, д.ю.н., профессор

ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 30 ЛЕТ (СТРАСБУРГ, 15 ОКТЯБРЯ 1985)

Совет Европы, признавая роль местных сообществ и развитию демократии, создал в 1957 г. Постоянную конференцию местных и региональных властей европейских стран (с июня 1994 г. — Конгресс местных и региональных властей Европы). Конференция в 1968 г. выступила с предложением принять в целях защиты и усиления самостоятельности местных властей Декларацию принципов местного самоуправления. Инициативу поддержала Парламентская ассамблея Совета Европы, и такая Декларация была принята. Постоянная конференция вынесла на рассмотрение Комитета министров Совета Европы подготовленный на основе Декларации проект Европейской хартии местного самоуправления. В окончательном виде Хартия была принята Комитетом министров в июне 1985 г. в форме конвенции и открыта к подписанию 15 октября того же года. В этот день Хартию подписали Австрия, Бельгия, Дания, Франция, ФРГ, Греция, Италия, Лихтенштейн, Люксембург, Португалия, Испания. В последующем к ним присоединились другие европейские страны. К началу 1996 г. Хартию подписали 25 госу-

дарств. Подписавшие Хартию страны — члены Совета Европы исходили из того, что построение Европы должно базироваться на принципах демократии и децентрализации власти. Одним из важнейших условий для этого является защита и укрепление местного самоуправления, которое может обеспечить эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление. Хартия дополняет общеевропейские законодательные нормы в том, что касается формулирования прав и обязанностей местных сообществ и закрепляет необходимость подведения под независимость местных властей конституционной и иных законных основ, а также определяет принципы деятельности и концепцию формирования местных органов власти, отражающие природу и масштаб их правомочности.



По своей структуре Европейская хартия местного самоуправления состоит из преамбулы, трех частей и 18 статей. В преамбуле сформулированы цели и основополагающие идеи, в соответствии с которыми разработана Хартия. Главная идея состоит в том, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя, что право граждан участвовать в управлении государственными делами как один из важнейших демократических принципов непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне.

В ст. 1 зафиксировано обязательство сторон соблюдать статьи Хартии в том порядке и в объеме, как это предусмотрено ст. 12.

Часть 1 Хартии включает ст. 3—11. В этих статьях сформулированы основополагающие принципиальные положения, касающиеся местного самоуправления: его понятие, сфера и объем полномочий, финансовая основа, правовая защита и др.

Часть II включает так называемые (ст. 12—14). Среди них важное значение имеют положения ст. 12, закрепляющей обязательства сторон соблюдать по меньшей мере 20 пунктов ч. 1 Хартии, в числе которых по меньшей мере 10 должны быть выбраны из следующих статей и пунктов: ст. 2, п. 1 ст. 3, п. 2 ст. 4, п. 1, 2 и 4 ст. 5, п. 1 ст. 7, п. 2 ст. 8, п. 1, 2 и 3 ст. 9, 10, п. 1, ст. 11. При этом сторонам, подписавшим Хартию, предоставляется право самим избрать те пункты и статьи, которые они обязуются соблюдать и уведомить об этом Генерального секретаря Совета Европы.

Положения ч. III касаются вопросов процедурного характера, связанных с порядком подписания, ратификации и вступления в силу настоящей Хартии, а также ее денонсации, т.е. прекращения ее действия в отношении той или иной стороны.

В связи с принятием РФ в начале 1996 г. в качестве полноправного члена Совета Европы 28 февраля 1998 г. министр иностранных дел РФ Евгений Максимович Примаков подписал от имени Российской Федерации Европейскую хартию местного самоуправления. 11 апреля 1998 г. Президент РФ Борис Ни-

колаевич Ельцин подписал Федеральный закон о ратификации Хартии. Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ. По правовой природе это международный договор, занимающий главенствующее положение среди международных норм, регулирующих организацию местного самоуправления в нашей стране. Отметим, что в силу прямого указания Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью правовой системы нашей страны. При этом если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

15 октября 2015 г. в Московском университете МВД России им. В.Я. Кикотя состоялся круглый стол, посвященный принятию 15 октября 1985 г. Европейской хартии местного самоуправления. Круглый стол был подготовлен и проведен кафедрой конституционного и муниципального права с участием представителей кафедр оперативно-розыскной деятельности и специальной техники, кафедры иностранных языков, кафедры административной деятельности органов внутренних дел.

С приветствием к участникам круглого стола и вступительным словом выступил начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, д.ю.н., профессор Е.Н. Хазов. С докладами и содокладами выступили:

- профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент, генерал-майор полиции В.Ф. Воробьев;
- профессор кафедры гражданского и трудового права д.э.н, к.ю.н, профессор Н.Д. Эриашвили;
- заведующая кафедрой иностранных языков Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., профессор И.А. Горшенева;

- профессор кафедры истории государства и права д.ю.н., профессор Н.В. Михайлова;
 - профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, д.ю.н., профессор В.И. Червонюк;
 - профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел к.ю.н., доцент генерал-майор полиции В.Ю. Назаров;
 - профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., профессор Е.Ю. Зинченко Е.Ю.;
 - заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент С.А. Егоров;
 - заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент Л.А. Ларина;
 - профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент С.О. Харламов;
 - доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент С.А. Акимова;
 - старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н. В.И. Забавка;
 - преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н. В.С. Дурнев;
 - преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя Ф.Л. Дорожко;
 - адъюнкты ФПН и НПК Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя Я.В. Лобанова, Н.В. Бердников, В.Г. Ищук, В.С. Клеменьтьева, Т.В. Мохова, А.И. Мусихина, А.А. Никаноров, Е.И. Сидорова, М.В. Зотин.
- В заключительном слове начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, д.ю.н., профессор Е.Н. Хазов подвел итоги круглого стола и поблагодарил его участников.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА»

предлагает комплекс услуг по изданию учебников, учебных пособий, авторских монографий

Тематика:

естественные науки, гуманитарные науки, общественные науки,
широкая тематика, искусствоведение, история, политология, юриспруденция

Труды, вышедшие в свет в нашем издательстве, получают импакт-фактор РИНЦ.

В стоимость издания входят:

- редакционно-издательские услуги; ■ печать тиража;
- передача 16 экземпляров в Книжную палату (ИТАР ТАСС).

Рукопись измеряется из расчета:

TNR 14 шрифт, 1,5 интервал, направляется в файле WORD.

Весь комплекс услуг занимает от двух до трех недель.

**Издательство оказывает эффективное содействие в продвижении издания
на книжные рынки России и других стран.**

Адрес издательства: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1.

Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14; unity@unity-dana.ru; www.unity-dana.ru

УДК 342

ANATOLII PRUDNIKOV,

Professor of constitutional and municipal law, Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, Honoured lawyer of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, Professor

SHAMIL MAGOMEDOVICH OF NURADINOV,

Professor of constitutional and municipal law, Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, doctor of legal Sciences, Professor

THE BASIC PRINCIPLES OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT USED THE FORMATION OF LOCAL GOVERNMENTS

Annotation. The article deals with topical issues of municipal law, the main provisions and principles of the European Charter of local self-government, which is reflected in the legislation of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution, principles of local self-government, municipalities, local governments

АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ ПРУДНИКОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

ШАМИЛЬ МАГОМЕДОВИЧ НУРАДИНОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ФОРМИРОВАНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы муниципального права, основные положения и принципы Европейской хартии местного самоуправления, которые нашли отражение в законодательстве Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, принципы местного самоуправления, муниципальные образования, органы местного самоуправления

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. Обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан — муниципальных образованиях. Согласно Европей-

ской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. именно здесь должны быть, прежде всего, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания.

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется гражданами как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления — это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя¹. Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством: их наличие обеспечивает децентрализацию системы управления, делая ее наиболее пригодной к обеспечению интересов населения с учетом исторических и местных традиций. Кроме того, органы местного самоуправления — это способ организации и осуществления власти на местах, обеспечивающий самостоятельное решение гражданами вопросов своей жизнедеятельности, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством².

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, расторжения контракта с главой местной администрации, удаления главы муниципального образования в отставку.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), 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.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления жестко определяет перечень основных органов, создаваемых на местном уровне: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), которые являются обязательными. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Структура органов местного самоуправления в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек — на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования. Проведение местного референдума или схода граждан по данному вопросу обеспечивают органы государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования. В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на

местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

- (1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
- (2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

При отсутствии предусмотренной Законом об общих принципах организации местного самоуправления инициативы граждан о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания³.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Каждый орган местного самоуправления имеет строго определенную компетенцию, которая определяется уставом муниципального образования в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления и законами субъекта Российской Федерации.

К органам местного самоуправления применяется не принцип разделения властей, а принцип разделения полномочий. Общие принципы разграничения полномочий между разными органами определяются Законом об общих принципах организации местного самоуправления, но содержательно они распределяются в уставах муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации.

Представительный орган местного самоуправления занимает в структуре органов местного самоуправления особое положение.

Общепризнанная характеристика местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти подтверждается конституционным правом населения муниципального образования избирать представителей для защиты своих интересов при решении вопросов местного значения на территории муниципального образования. Эти представители и составляют один из наиболее значимых органов местного самоуправления — представительный орган муниципального образования. В связи с этим высокое значение приобретает не столько статус представительного органа, сколько объем его компетенции как основополагающая часть этого статуса.

На уровне федерального законодательства закреплены лишь самые общие направления деятельности представительного органа, конкретный же объем полномочий, согласно Закону об общих принципах организации местного самоуправления, должен быть закреплен в уставах муниципальных образований. Основные функции представительного органа — это правотворчество и контроль. Для осуществления контрольной функции представительный орган вправе создать контрольный орган, правотворческую же функцию по изданию нормативных правовых актов представительный орган осуществляет самостоятельно. Нормотворческие полномочия составляют его исключительную компетенцию.

Представительная власть формулирует общие правила по вопросам местного значения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, и осуществляет контроль за их проведением в жизнь исполнительно-распорядительной ветвью муниципальной власти⁴.

Статус *главы муниципального образования* имеет комплексный характер. Статус главы муниципального образования в значительной степени определяется принятой в муниципальном образовании и зафиксированной в его уставе структурой органов местного самоуправления⁵.

Глава муниципального образования — это не более чем титул, который присваивается уставом муниципального образования или избранному населением главе местной администрации, или спикеру представительного

органа, и присвоение этого титула не добавляет главе администрации или спикеру каких-либо реальных полномочий, поскольку их полномочия predeterminedены реальной должностью — главы администрации либо спикера⁶.

Вместе с тем следует отметить, что глава муниципального образования обладает исключительными полномочиями, которые он осуществляет независимо от модели организации структуры органов местного самоуправления.

Местная администрация — это исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, наделенный уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местную администрацию также называют «органом общей компетенции в сфере исполнительно-распорядительной деятельности»⁷. Местная администрация является постоянно действующим органом местного самоуправления.

Местная администрация наряду с решением вопросов местного значения осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Руководство администрацией отнесено на принципе единоначалия к компетенции главы местной администрации, которым может быть глава муниципального образования либо лицо, назначаемое по контракту по результатам конкурса.

Статус *контрольного органа* муниципального образования определен ст. 38 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Ему может быть придана организационно-правовая форма контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии или иного органа. Состав этого органа может быть сформирован на муниципальных выборах или решением представительного органа муниципального образования. Его цели — осуществление контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного поряд-

ка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, — сродни целям образования Счетной палаты РФ, но ограничены местным бюджетом и муниципальной собственностью⁸.

Избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования. Порядок формирования и полномочия избирательной комиссии муниципального образования регулируются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Это регулирование соответствует принципу самостоятельности и независимости органов местного самоуправления, установленному ст. 12 Конституции РФ⁹.

Основной объем полномочий избирательной комиссии муниципального образования установлен федеральными законами и законами субъектов РФ о выборах и референдумах. Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет.

Таким образом, *система местного самоуправления* — это совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, посредством которых население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает вопросы местного самоуправления, исходя из своих собственных интересов, исторических и местных традиций.

В заключение необходимо отметить, что местное самоуправление как элемент политической системы общества свидетельствует о том, что в России наряду с интересами

личности и государства признаются и гарантируются местные интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В развитие Конституции предусмотрена обязательность наличия выборных органов местного самоуправления, основанных на принципах невхождения в систему органов государственной власти, установления компетенции преимущественно законом и запрет на ее ограничение и права на судебную защиту местного самоуправления.

¹ *Европейская хартия местного самоуправления* (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361; *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран, 2003; *Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А.* и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 «Юриспруденция»: квалификация (степень) «бакалавр». М., 2013. (Сер. Юриспруденция для бакалавров).

² *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; *Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. Magister).

³ *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России / Под ред. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 61.

⁴ См.: *Щепачев В.А.* Совершенствование правовой работы в представительном органе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 28.

⁵ См.: *Макаров И.И.* Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 23—24.

⁶ См.: *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 135; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013.

⁷ *Гулидов П.В.* Органы местного самоуправления как одна из основных форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7. С. 25—26; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. М., 2013. (Сер. Magister); *Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н.* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013.

⁸ См.: *Зырянов С.М.* Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26—27; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

⁹ См.: *Миронов Н.* Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 62—65; *Виноградов В.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н.* и др. Избирательное право: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

УДК 342

IRINA GORSHENEVA,

head of the Department of foreign languages of Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, honored worker of higher school of the Russian Federation, candidate of legal Sciences, Professor

IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN DOMESTIC LAW OF THE REPUBLIC OF ARMENIA

Annotation. The article deals with the topical questions on the implementation of the European Charter of local self-government in domestic law of the Republic of Armenia. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution of the Republic of Armenia, municipalities, organs of local self-government

ИРИНА АРКАДЬЕВНА ГОРШЕНЕВА,

заведующая кафедрой иностранных языков Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, заслуженный работник высшей школы РФ, кандидат юридических наук, профессор

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы по имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления в национальное право Республики Армения. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Республики Армения, муниципальные образования, органы местного самоуправления

Известно, что, признавая роль местного самоуправления в развитии демократии, Совет Европы в 1957 г. учредил постоянную конференцию местных и региональных органов власти европейских стран. А с июня 1994 г. она стала носить название «Конгресс местных и региональных властей Европы». В 1968 г. в целях усиления самостоятельности местных властей конференция внесла предложение принять Декларацию принципов местного самоуправления. Парламентская ассамблея Совета Европы поддержала это предложение, и такая Декларация была принята.

На основе данной Декларации и была разработана Европейская хартия местного са-

моуправления, принятая Комитетом министров Совета Европы в 1985 г. в форме Конвенции, которая открыта к подписанию 15 октября того же года¹.

Хартию подписали ведущие европейские страны, а затем к ним присоединились и другие государства. Европейская хартия местного самоуправления, являющаяся по своей правовой природе международным договором, была ратифицирована Российской Федерацией в апреле 1998 г.²

На наш взгляд, научный интерес представляет как изучение современных моделей местного самоуправления, сложившихся в различных странах, так и реализация положений указанной международной Конвенции в национальном праве.

Существует различные мнения исследователей по классификации основных современных моделей местного самоуправления. Так, с точки зрения Д.О. Салова, природу местного самоуправления и уровень его взаимодействия с государственным управлением необходимо рассматривать исходя из анализа конкретных общественно-политических условий и контекста исторического развития отдельно взятого государства³.

Исследователи этой проблемы предлагают определять модели местного самоуправления как целостную систему их отношений с органами местной и государственной власти, взаимодействия с демократическими институтами и юрисдикцией всех субъектов публичной власти.

Известный ученый В.Я. Чиркин рассматривает три базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую, романо-германскую, иберийскую⁴. Тогда как исследователь Н.А. Емельянов выделяет англосаксонскую, континентальную (французскую), смешанную или гибридную и советскую модели местного самоуправления⁵. Исследователь А.А. Акмалова полагает, что различие моделей зависит прежде всего от экономической модели конкретного государства и установившихся отношений в сфере собственности⁶.

В настоящее время выделяются две основные модели взаимодействия государственно-го и местного самоуправления — англосаксонская и континентальная.

Англосаксонская (англо-американская) модель предусматривает автономию органов местного самоуправления в рамках предоставленного им правового поля и отсутствие прямого подчинения центральным органам власти. Контроль за деятельностью местных органов в основном осуществляется судебными органами. Концепция англосаксонской модели исходит из общественной теории местного самоуправления, представляющей собой соединение хозяйственной теории с теорией юридической.

Европейская же континентальная модель строится на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Прямым следствием данной системы является иногда отсутствие в некоторых административных единицах местных представительных органов. В государствах

этактического типа, следующих этой модели, органы местного самоуправления имеет двойное подчинение и подотчетны как местным представительным органам, так и органам государственного управления.

В иберийской модели, в определенной степени соответствующей континентальной (реализуется в Испании, Португалии, государствах Латинской Америки), на всех уровнях административной территориальной юрисдикции существуют выборные советы и их исполнительные органы. Назначение должностных лиц не производится, а избранный представительный орган подлежит утверждению посредством представителя государства в каждом конкретном административно-территориальном округе.

Европейская хартия о местном самоуправлении, как уже подчеркивалось, носит форму конвенции, ставшей результатом трудного поиска согласованности между англосаксонской и континентальными моделями местного самоуправления.

Необходимо, однако, подчеркнуть, что указанные модели могут эффективно действовать и развиваться в рамках достаточно стабильной общественно-политической жизни государств развитой демократии. Имплементация этих моделей в странах бывшего СССР происходит в условиях нестабильности процесса трансформации общественно-политической системы, а формирование органов местного самоуправления в каждом отдельном государстве в значительной степени зависит как от специфики его правовой системы и государственного устройства, так и связанных с ним принципов административно-территориального распределения функций публичной власти и особенностей эволюционного становления.

Рассмотрим в указанном ракурсе развитие органов местного самоуправления в Республике Армения. Система местного самоуправления была создана в сфере государственной власти после принятия в 1995 г. Конституции Республики Армения.

Организация местного самоуправления в Республике Армения регулируется ст. 104—110 главы 7 Конституции, напрямую определяющими положения Закона «О местном самоуправлении», принятом на основе Европейской хартии местного самоуправления.

Органы местного самоуправления включают главу муниципальной административно-территориальной единицы, избираемого на 4 года тайным голосованием на основе всеобщего равного прямого избирательного права, и членов муниципального Совета, число которых зависит от численности населения и включает от 5 до 15 человек.

Полномочия органов местного самоуправления финансируются за счет местного бюджета, а делегированные им дополнительные обязанности — из госбюджета.

Согласно Конституции РА и Закону РА «Об административно-территориальном делении», Армения разделена на городские и сельские округа и город Ереван, которому представлен статус отдельного округа⁷.

Местное самоуправление осуществляется только на уровне муниципалитетов, являющихся самостоятельным звеном публичной власти. Принятый закон РА о бюджетной системе (1997) явился важной вехой для совершенствования финансовой основы местного самоуправления. Он предусматривает процедуры принятия, исполнения и контроля муниципального бюджета, взаимосвязь полномочий и бюджета, а также видов доходов и расходов бюджета на различных административных уровнях.

Поступления из государственного бюджета в муниципальный регулируются Законом Республики Армения «О финансовом выравнивании» (1998)⁸. В 2005 г. в республике был проведен ряд конституционных реформ, итогом которых явились следующие положения:

- обязательное финансирование из государственного бюджета полномочий муниципалитетов, право местных органов на определение платежей по местным налогам и сборам;
- определен срок полномочий органов местного самоуправления на четыре года;
- Еревану был присвоен (ст.108) статус округа;
- для обеспечения законности деятельности органов местного самоуправления (ст. 108) был учрежден правовой надзор;
- обязательное наличие заключения Конституционного Суда при увольнении главы муниципалитета (ст.109);
- в соответствии с положением, предусмотренным законом (ст.110), исходя из

интересов населения, округа могут быть объединены (разъединены) друг с другом, также могут быть созданы межтерриториальные объединения⁹.

Предпринятые в Конституции изменения были направлены на совершенствование местного самоуправления, демократизацию и соответствие национального законодательства принципам Европейской хартии местного самоуправления. Данные новеллы законодательной власти также явились реакцией Армении на договоренности, достигнутые республикой в рамках сотрудничества с Советом Европы.

Многолетний опыт функционирования системы местного самоуправления в Армении показывает, что для ее устойчивого и стабильного развития необходимо своевременное совершенствование законодательной базы путем внесения соответствующих изменений в законы и иные правовые акты. Укрепление основ деятельности органов местного самоуправления является одной из основных предпосылок успешного становления государственности.

Предоставление органами местного самоуправления полномочий только законом недостаточно для создания реальной демократии и развития всей системы в целом. Для решения поставленных задач необходимо формирование потенциала органов местной публичной власти, а одним из обязательных условий является создание постоянно действующей системы подготовки муниципальных служащих.

Закон Республики Армения о муниципальной службе, принятый в 2004 г., определил основные принципы муниципальной службы в республике, квалификацию должностей и классов чинов, систему назначения на должность в муниципалитетах, аттестацию и переподготовку муниципальных служащих, наличие резерва кадров, правовой статус, организационные мероприятия и другие вопросы, относящиеся к сфере местного самоуправления.

Следует также отметить, что в настоящее время в Республике Армения эффективно работают три крупных общественных объединения, осуществляющих подготовку персонала для органов местного самоуправления. Это Ассоциация территориальных округов Арме-

нии, Ассоциация финансовых служащих, Ассоциация государственных советников.

Одной из основных целей данных объединений является оказание помощи территориальным подразделениям через организацию обучения, проведения консультаций и семинаров, а также продвижение реформ в нормативно-законодательном поле по вопросам, направленным на оптимизацию местного самоуправления.

Таким образом, исследуя опыт лишь одной из стран постсоветского пространства, можно заключить, что развитие современной модели местного самоуправления обусловливается симбиозом реализации принципов демократического правового государства и специфики исторических, этнических, политических и экономических характеристик каждой отдельной страны. Процесс национально-государственного строительства неотделим от задачи формирования устойчивой легитимной системы муниципальной власти на основе национальных политико-правовых традиций собственной страны с учетом многообразия опыта, закрепленного в существующих международных нормах.

¹ См.: Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.).

² *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров).

7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; *Хазова В.Е., Хазов Е.Н.* Международно-правовая защита национально-культурного достояния народов: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009; *Румянцев Н.В., Горшенева И.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н.* Организация деятельности полиции зарубежных государств: Учебник. М., 2013; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной России: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление». 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. (Сер. Magister); *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

³ См.: *Салов Д.О.* Местное самоуправление как фактор политического развития современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. С. 11.

⁴ См.: *Чиркин В.Е.* Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 98.

⁵ См.: *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: международный опыт. М., 1997. С. 10.

⁶ См.: *Акмалова А.А.* Методология исследования местного самоуправления в РФ. М., 2003. С. 45; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013. С. 58

⁷ См.: *Конституция* Республики Армения от 5 июля 1995 г. // www.am.spinform.ru; *Закон* Республики Армения «Об административно-территориальном делении Армении» от 4.12.1995 г. // www.am.spinform.ru

⁸ См.: *Закон* Республики Армения «О финансовом выравнивании» от 23.12.1998 г. // www.am.spinform.ru .

⁹ См.: *Конституционные реформы.* 2005. 27 ноября.

УДК 342

ANATOL BOGDANOV,
associate Professor in the Department
of operational-investigative activity and special equipment
Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot
candidate of legal Sciences, associate Professor

IGOR YINSKY,
associate Professor in the Department of operational-investigative activity
and special equipment Moscow University of the MIA
of Russia named after V.Ya. Kikot
candidate of legal Sciences,

SERGEI EGOROV,
candidate of legal Sciences, associate Professor,
Deputy head of the Department constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA
of Russia named after V.Ya. Kikot

THE INTERACTION OF LOCAL GOVERNMENTS AND POLICE ON CRIME PREVENTION JUVENILE

Annotation. The article deals with topical issues of interaction of local authorities and the police for prevention of juvenile delinquency in the territory of municipalities.

Keywords: juvenile, education, homelessness, child neglect, prevention of crime, forecasting

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,
доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ИГОРЬ ИВАНОВИЧ ИЛЬИНСКИЙ,
доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ЕГОРОВ,
кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и полиции по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних на территории муниципальных образований.

Ключевые слова: несовершеннолетние, воспитание, беспризорность, безнадзорность, профилактика преступлений, прогнозирование

В Конституции РФ, ст. 38, закреплено, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства, а также забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей¹. Создание эффективной системы профилактики правонарушений, совершаемых в отношении детей и правонарушений самих детей, названо в числе первоочередных задач Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы², в которой сформулированы основные направления совершенствования системы профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. Она призвана служить ориентиром для органов государственной власти, а также органов местного самоуправления при решении вопросов, касающихся развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, создания условий их успешной социализации. Статья 43 Конституции РФ закрепляет и гарантирует, что каждый имеет право на образование, гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования³. Минобрнауки России совместно с федеральными органами власти, а также исполнительными органами субъектов Российской Федерации ведется разработка Концепции развития системы профилактики правонарушений среди несовершеннолетних, направленной на создание условий для успешной социализации (ресоциализации) несовершеннолетних, формирования у них готовности к саморазвитию, самоопределению и ответственному отношению к личности, обществу и государству.

Историческое прошлое свидетельствует, что ни одно цивилизованное общество не может эффективно функционировать без налаженной системы предупреждения, профилактики и противодействия готовящихся и совершаемых правонарушений и преступлений. Проблема воспитания несовершеннолетних исторически сложилась в России и все-

гда будет актуальна, пока существует общество и государство.

Общая профилактика преступлений среди несовершеннолетних заключается деятельности полиции в своевременном выявлении и устранении причин преступлений и условий, способствующих их совершению.

Чтобы быть успешными, общие профилактические мероприятия должны быть целеустремленными и действенными, способствовать развитию и укреплению у граждан правосознания, создавать условия, исключающие или затрудняющие реализацию преступных намерений у несовершеннолетних.

Одним из приоритетных направлений работы органов местного самоуправления на территории муниципальных образований, является создание и деятельность комиссий по делам несовершеннолетних, в обязанности которых входят охрана и защита прав и свобод несовершеннолетних, организация культурных, спортивных мероприятий, досуга и трудовой занятости несовершеннолетних, а также проведение индивидуальной воспитательной и профилактической работы⁴.

Выявляя причины и условия, способствующие совершению несовершеннолетними преступлений, комиссии и должностные лица муниципальных образований в первую очередь обращают внимание на семьи, в которых отсутствует должное воспитание подростков, школы, где обучаются несовершеннолетние, места их трудовой деятельности, организацию быта и культурного досуга несовершеннолетних, принимают меры по устройству на работу неработающих и учебу неучащихся подростков.

Размышляя о том, когда следует закладывать в человека нравственные требования и начала, знаменитый юрист Анатолий Федорович Кони убежденно говорил: только в юные годы, годы учебы и постижения жизни. В повседневной работе среди злободневных вопросов зачастую бывает уже не до того⁵.

Одним из направлений деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления является трудовая занятость несовершеннолетних в период каникул, особенно летних, когда многие из подростков наряду с отдыхом планируют найти временный заработок.

Именно поэтому для муниципальных образований трудоустройство становится приоритетным направлением в деле профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних в летний период.

Наряду с подготовкой несовершеннолетних к трудоустройству органы и должностные лица местного самоуправления проводят мероприятия, направленные на оказание им помощи в выборе сферы профессиональной деятельности.

Организации занятости детей, состоящих на различных видах профилактического учета, в свободное от учебы время и каникулярный период времени в муниципальных образованиях уделяется особое внимание. В настоящее время муниципальные образования для отвлечения несовершеннолетних от негативного влияния улицы предлагают услуги муниципальных учреждений дополнительного образования, различных секций, кружков, клубов; активно ведут разъяснительную работу с детьми и родителями.

Вопросы организации деятельности органов местного самоуправления по реализации государственных полномочий по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав систематически рассматриваются на заседаниях администраций субъектов Российской Федерации.

Одной из перспективных форм профилактики правонарушений, в том числе среди несовершеннолетних, является взаимодействие с общественными организациями⁶.

Одно из основных направлений деятельности полиции – это участие по воспитанию правовой культуры и профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних⁷.

Среди приоритетных направлений деятельности полиции важное место занимает профилактика рецидивной преступности несовершеннолетних⁸ посредством создания условий для предоставления своевременных мер социальной поддержки, социально-педагогической, социально-психологической, социально-правовой и иной помощи несовершеннолетним, состоящим на учете в органах внутренних дел, комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Реалией сегодняшнего дня является отсутствие внимания к детям, беспризорность, безнадзорность, внутрисемейное насилие, наркотизация и алкоголизм несовершеннолетних⁹. Как отметил в свое выступлении Президент Российской Федерации В.В. Путин на расширенном заседании коллегии МВД России «Об итогах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России за 2013 год и задачах на 2014 год» 21 марта 2014 г., серьезной корректировки требует профилактика правонарушений¹⁰. Этот вопрос постоянно находился в центре внимания, было предпринято немало попыток разработать единую государственную систему. Вместе с тем очевидно, что ее правовое и научно-методическое обеспечение должно в полной мере отвечать современным требованиям. Пришло время обновить ряд положений, составляющих законодательный каркас этой системы, особое внимание следует уделить несовершеннолетним и людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Представляется целесообразным рассмотреть основные приоритеты противодействия преступности на ближайший и долгосрочный периоды. При этом следует исходить из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 01.07.2014)¹¹, где главными направлениями государственной политики на долгосрочную перспективу определены усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего, детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией и экстремизмом¹², расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Правительством РФ 17 ноября 2008 г. № 1662-Р¹³, определены следующие приоритеты в сфере обеспечения общественного порядка и противодействия преступности: снижение уровня преступности, укрепление системы профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, повыше-

ние безопасности населения и защищенности важных объектов.

В соответствии с Конституцией РФ¹⁴ и общепринятыми нормами международного права в России действует Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁵, которым установлены основы правового регулирования отношений, возникших в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Одними из наиболее важных причин подростковой преступности являются ненадлежащее исполнение родителями своих обязанностей, конфликты в семье, унижение человеческого достоинства. Психологическое и физическое насилие приводят к уходам детей из семей, становлению их на путь совершения правонарушений и преступлений¹⁶.

Общественно-нравственные ценности несовершеннолетних формируются в непосредственной зависимости от характера и содержания их взаимоотношений в семье, школе и с окружающими и т.д.

Хорошо известно, что самым эффективным средством воспитания несовершеннолетнего является личный пример родителей – их авторитет, поведение, образ жизни, обычаи и традиции семьи.

Воспитание детей в духе патриотизма, привитие им чувства гражданского достоинства, национальной гордости, честности, любви к Родине – важнейшие задачи родителей, образовательных учреждений, организаций системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, общественности.

Особое внимание должно уделяться несовершеннолетним, состоящим на учете и проживающим в неблагополучных семьях.

Индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними должна проводиться сотрудниками уголовного розыска, подразделениями по делам несовершеннолетних с учетом особенностей их личности и окружения, характера совершенных правонарушений, условий семейного воспитания в содействии с учителями, педагогами, воспитателями, родителями.

Индивидуально-профилактическая работа, проводимая органами внутренних дел с подучетными несовершеннолетними, нередко сводится только к проведению бесед с несовершеннолетним. Особенно важно, чтобы сотрудники ОВД (участковый уполномоченный, инспектор ПДН, сотрудник подразделения уголовного розыска, дознания и др.), помимо этого, решали во взаимодействии с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних вопросы обучения, труда, оздоровительного отдыха и досуга несовершеннолетнего (п. 50.6 Инструкции по организации работы ПДН ОВД, утвержденной приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569)¹⁷.

На формирование личности несовершеннолетнего как возможно потенциального правонарушителя оказывает воздействие целый комплекс факторов, которые формируют проявление с его стороны криминально направленных качеств. Несовершеннолетние в силу их умственной и физической незрелости, неполного социального статуса нуждаются в особом внимании, защите и помощи со стороны общества и государства.

Преступность несовершеннолетних – одна из острейших проблем российского общества. В настоящее время охарактеризовать точно ситуацию с подростковой преступностью крайне сложно хотя бы потому, что, с одной стороны, на этот счет нет объективной статистики – преступление учитывается как совершенное несовершеннолетним, когда установлено лицо, которое его совершило, а по нераскрытым преступлениям мы не знаем, кем они совершены¹⁸.

Эффективность профилактических мероприятий обеспечивается также мерами по оздоровлению среды, в которой проживает и воспитывается несовершеннолетний. Такое оздоровление осуществляется, прежде всего, путем выявления и привлечения к ответственности лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий. Нередко такие лица входят в ближайшее окружение подростка.

В результате принимаемых мер продолжается снижение криминальной активности несовершеннолетних. На протяжении десяти-

ти лет в стране практически повсеместно отмечалось снижение подростковой преступности. Однако вечно этот процесс продолжаться не будет, когда-нибудь он остановится, а потом может и пойти вспять. Совершенно очевидно, что к такому развитию событий нам надо готовиться, чтобы встретить его во всеоружии.

В 2013 г. в России впервые за последние десять лет было зарегистрировано увеличение количества преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, на 4,6%, а числа лиц, их совершивших, — на 2,2%. Рост данных показателей произошел в 49 и 46 субъектах РФ соответственно. Выявлено лиц, совершивших преступления за десять месяцев 2015 г.: всего — 899 181, в том числе несовершеннолетних — 45 915 (+3,1%). Социально-криминологическая характеристика преступности преступления совершенны несовершеннолетними или с их участием — 50 055 (+ 4,1%). В том числе тяжкие и особо тяжкие всего — 10 871 (2,5%)¹⁹.

В текущем году вновь отмечается сокращение подростковой преступности (на 6%), но тот скачок, который произошел по итогам 2013 года, свидетельствует о некоторой нестабильности ситуации и заставляет задуматься о необходимости пересмотра форм и методов профилактической деятельности. Причем это касается не только работы непосредственно органов внутренних дел, но и их взаимодействия с другими субъектами системы профилактики.

Преступление, совершенное несовершеннолетним, причиняет вред не только тем общественным отношениям, против которых оно было направлено, но и процессу развития личности самого несовершеннолетнего, способствуя формированию и закреплению в его сознании определенной негативной социальной установки. Причем следует отметить, что с учетом происходящих процессов и изменений в криминогенной обстановке указанные вопросы подлежат дальнейшему изучению в целях своевременной разработки наиболее целесообразных организационно-тактических форм ОРД в отношении несовершеннолетних.

Профилактическая работа по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних — процесс сложный,

многоаспектный и продолжительный по времени. Положительные результаты достигаются путем проведения ранней профилактики с детьми и подростками, когда сотрудники полиции и специалисты учреждений профилактики являются их прямыми участниками и организаторами.

Серьезную обеспокоенность вызывает и динамика повторной преступности несовершеннолетних. По итогам прошлого года, число подростков, повторно совершивших преступления, увеличилось на 8,8%, а их доля от общего числа несовершеннолетних участников преступлений составила 23,2% (т.е. опыт преступной деятельности имел каждый пятый, а то и четвертый участник преступления)²⁰.

Общеизвестно, что правонарушения несовершеннолетних являются своеобразным «резервом» общей преступности. В современных условиях идет интенсивная «подпитка», формирование «резерва» рядов преступников из числа значительной массы беспризорных, безнадзорных и поднадзорных подростков, зачастую формирующихся в преступные группы.

Безусловно, большую роль имеют личные особенности несовершеннолетних, но тогда и меры к ним должны приниматься с учетом этих особенностей.

Преступное поведение несовершеннолетних имеет свою специфику, обусловленную особенностями физического, психического, культурного и нравственного развития молодых людей, их социальной незрелостью.

Большое значение в профилактической работе имеют формы индивидуального воздействия. Их результативность определяется возможностью учесть особенности каждого подростка, окружающую его обстановку, условия воспитания. Следует понимать, что несовершеннолетние правонарушители — это прежде всего дети, как правило, поддающиеся воспитанию, но попавшие в сложную жизненную ситуацию либо в определенную криминальную среду.

Преступность несовершеннолетних отличается высокой степенью активности и динамичностью. Анализ структуры преступности несовершеннолетних позволяет прийти к выводу о том, что подчас при общем снижении числа зарегистрированных общественно

опасных деяний происходит увеличение количества тяжких и особо тяжких преступлений.

В настоящее время беспокоит увеличение количества совершенных подростками преступлений, относящихся к категории особо тяжких (+4,5%), а также числа несовершеннолетних, находившихся на момент совершения преступлений в состоянии наркотического опьянения (+66,9%), имевших опыт преступной деятельности (+3,9%)²¹.

Несовершеннолетние могут содержаться в подразделениях органов внутренних дел не более трех часов (подп. 1 п. 2 ст. 21 Федерального закона № 120-ФЗ). Если по окончании задержания несовершеннолетние не могут быть переданы родителям (законным представителям), в случаях, предусмотренных подп. 4—6 п. 2 ст. 22 Федерального закона № 120-ФЗ, они помещаются в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее – ЦВСНП)²².

Одними из основных специализированных учреждений государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

ЦВСНП — это прежде всего профилактическое учреждение, в которое направляются подростки, совершившие противоправные деяния, где им оказывается и психологическая помощь.

Проблема в том, что в неволе несовершеннолетний попадает в такое сообщество, которое живет согласно своим собственным правилам и ценностям.

ЦВСНП занимают особое место не только в системе МВД России, но и среди учреждений, ответственных за судьбу несовершеннолетних с непростой судьбой.

Права несовершеннолетних должны неукоснительно соблюдаться не только при задержании и доставлении их в отделение полиции, ЦВСНП, но и при проведении с ними индивидуальной профилактической работы.

Важным направлением работы ЦВСНП, педагогического коллектива школы, учебного заведения является взаимодействие с родителями, опекунами учащихся. Такая ра-

бота в соответствии с законом проводится сотрудниками подразделений уголовного розыска, инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних (ПДН), сотрудниками патрульно-постовой службы, участковыми уполномоченными полиции и дежурных частей, подразделений следствия, дознания в рамках предоставленных им полномочий.

Основные усилия ОВД в настоящее время должны быть направлены на усиление борьбы с безнадзорностью и беспризорностью несовершеннолетних, активизацию мер по профилактике правонарушений несовершеннолетних, а также работа по противодействию вовлечения детей и подростков в криминальную деятельность.

Особое внимание в профилактике детской беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних необходимо уделять работе с родителями, в этом и кроется причина безнадзорности – проблемы в семье.

Необходима систематическая, постоянная и планомерная работа по пропаганде здорового образа жизни, профилактике семейного неблагополучия, пропаганде семейных ценностей, повышению престижа семьи.

От эффективного и оперативного взаимодействия субъектов системы профилактики зависит очень многое. И в иных ситуациях от него зависят даже жизни и судьбы детей.

Только в том случае, если субъекты профилактики выступают партнерами и союзниками, уважающими и понимающими друг друга, всегда готовыми идти друг другу навстречу, их совместная деятельность в профилактике преступлений среди несовершеннолетних приносит успех.

Органами внутренних дел должен проводиться широкий комплекс оперативно-розыскных мероприятий, направленных на предотвращение вовлечения подростков в экстремистскую деятельность, предупреждения, распространения алкоголизма и наркомании.

Особую опасность в этом плане представляет наркотизация молодежи, которая в настоящее время, по существу, стала одним из главных факторов, детерминирующих имущественную преступность несовершеннолетних.

Состояние оперативной обстановки в подростковой среде требует дальнейшего совер-

шенствования форм и методов профилактической деятельности, обеспечения взаимодействия всех заинтересованных ведомств и учреждений в реализации задач по профилактике безнадзорности, правонарушений и преступлений несовершеннолетних, семейного неблагополучия, защиты прав и законных интересов детей.

Обеспечение безопасного и защищенного детства каждому несовершеннолетнему является первостепенным делом для всех субъектов Российской Федерации.

Значимость рассматриваемой сегодня проблемы очевидна. От реализации целенаправленной и адресной политики в сфере профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов зависит будущее экономическое и социальное благополучие нашего общества.

¹ См.: Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.ru>; Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н. Актуальные проблемы конституционного права России. М., 2016; Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17–21; Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // СЗ РФ. 2012, № 23. Ст. 2994. <http://www.pravo.gov.ru>

³ См.: Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.ru>. Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2015. (Сер. *Dura lex, sed lex*); Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 12–14; Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тез. ст.

М., 2003. С. 58–60; Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2004.

⁴ См.: Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 1. С. 158–161.

⁵ См.: Щеглов А.В., Пылев С.С. Нравственные истоки полицейской профессии. Ради жизни на Земле: Науч.-публ., практ. изд. / Под науч. ред. В.Л. Кубышко, И.А. Калининченко, С.С. Пылева. Рязань: Рязан. фил. Моск. ун-та МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015. С. 22.

⁶ См.: Справка к заседанию Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2015. № 9 (103). Сентябрь. С. 27.

⁷ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ См.: Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н. Организация деятельности полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013; Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления взаимодействия оперативных подразделений и органов предварительного следствия полиции, их значение по выявлению и раскрытию преступлений // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2010. № 11. С. 71–75.

⁹ См.: Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В. и др. Криминальная среда, понятие генезис, оперативно-розыскное воздействие: Монография / Под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М., 2015. Ч. 1. С. 170–180. (Сер. Научные издания для юристов).

¹⁰ См.: Коллегия МВД России от 21 марта 2014 г.

¹¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444. <http://www.pravo.dov.ru>

¹² Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы и вызовы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика // Вестн. экон. безопасности. 2015. № 6. С. 95–99.

¹³ См.: Распоряжение Правительством РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-Р (в редот.08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489. <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁴ См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁵ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 13.07.2015.) «Об основах системы профилакти-

ки безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177. <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁶ См.: *Богданов А.В., Хазов Е.Н., Комахин Б.Н.* Преступность несовершеннолетних: новые решения и новые проблемы // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2013. № 4. С. 34—38; *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений, связанных с мошенничеством // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 10. С. 276—279; *Они же.* Карманные кражи: история и реальность // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3. С. 20—22.

¹⁷ См.: *Ережипалиев Д.* Надзор за исполнением органами внутренних дел законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Законность. 2014. С. 55.

¹⁸ См.: *Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В.* и др. Указ. соч. С. 78—82.

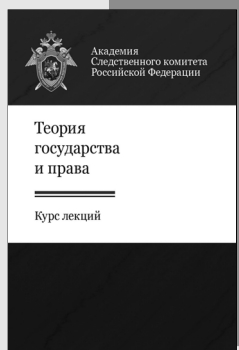
¹⁹ См.: *Сотояние* преступности в России за январь-октябрь 2015 года ФКУ ГИАЦ МВД России.

²⁰ См.: *Маршавин А.И.* Работать сообща и делать все необходимое в отношении каждого конкретного ребенка // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2014. № 7. С. 4.

²¹ См.: *Маршавин А.И.* Не оставаться равнодушным // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2014. № 2.

²² См.: *Федеральный закон* от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177. <http://www.pravo.dov.ru>

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ!



Теория государства и права: Курс лекций: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 327 с.

Рассматриваются традиционные для науки и учебной дисциплины теории государства и права вопросы, раскрывающие основные дефиниции, признаки, содержание, систему и структуру государственно-правовых явлений.

Для курсантов, слушателей и студентов юридических вузов, а также для всех интересующихся проблемами теории государства и права.

LARISA LARINA,
Deputy head of the Department
constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia
K. Yu.N., associate Professor

EUROPEAN STANDARDS AS A SOURCE LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

Annotation. The article considers topical issues of the European Charter of local self-government and their role in the formation of the municipal authorities of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution of the Russian Federation, municipal entities and local governments

ЛАРИСА АНАТОЛЬЕВНА ЛАРИНА,
заместитель начальника кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России
кандидат юридических наук, доцент

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ КАК ИСТОЧНИК ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы положений Европейской хартии местного самоуправления и их роль в становлении муниципальной власти Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, муниципальные образования, органы местного самоуправления

Государства — члены Совета Европы, признавая нормы Европейской хартии местного самоуправления, подписавшие ее, подтвердили, ратифицировав данный акт в государственных парламентах, и реализовали нормы Хартии в законах.

Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления¹ закрепляет определение местного самоуправления — право и реальная способность органов местной власти регламентировать большую часть государственных дел и управлять ею. Причем реализация возможна в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления². Реализация права на осуществление

местного самоуправления должна быть не только гарантирована действующей национальной конституцией и законами государства, но и у государства должна быть возможность реализации данного права. Финансовые средства должны быть соразмерны полномочиям органов местного самоуправления. Прежде всего, это финансовые государственные гарантии, а затем и эффективное формирование местных бюджетов. Практика показывает, что органы местной власти в этих целях эффективно используют местные налоги и сборы, ставки которых установлены законом. Международные гарантии присоединившихся к Хартии государств устанавли-

вают возможность защиты финансово слабых органов местного самоуправления. Так, финансово слабые органы местной власти могут различными способами и из различных источников получить финансовую поддержку. Для финансового выравнивания или аналогичных мер распределения источников финансирования применено правило перераспределения финансов, применяются такие механизмы, как субсидии, субвенции, дотации местных бюджетов. Особенности реализации данных правил базируются на сбалансированных финансовых системах государств и местных единиц.

Европейская хартия местного самоуправления выступает базой для территориальных единиц. Право на возможность осуществления местного самоуправления предоставляет государствам гарантии легитимизации власти на местах, ее статуса. Европейская хартия предусматривает защиту территориальных разграничений органов местной власти, причем государства могут указать территории, к которым будет применяться Хартия.

Безусловно, способность органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия зависит от ряда факторов, прежде всего от желания эффективной работы должностных лиц, отсутствия коррупционных проявлений, отсутствия абстентизма избирателей, доверия власти, взаимодействия власти с населением территориальных единиц, реализации полномочий органов местного самоуправления, как собственных, так и отдельных государственных полномочий, экономической основы местного самоуправления, прежде всего доходов местных бюджетов и иных факторов. Следует отметить, что реализация полномочий возможна исключительно в рамках национального законодательства. Фактически действующие европейские национальные конституции подтверждают нормы Европейской хартии местного самоуправления. Территориальные органы местного самоуправления в своих уставах также устанавливают приемлемые для территориальных единиц государств и соответствующие Хартии нормы³.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает норму об ответственно-

сти органов местного самоуправления. Причем основания ответственности закрепляются в национальном законодательстве. Так, российское законодательство⁴ устанавливает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью. Европейская хартия же разделяет возможность привлечения к ответственности органы местного самоуправления, а контроль за деятельностью органов местного самоуправления установлен административный. Следует отметить, что Европейская хартия местного самоуправления не упоминает государственный контроль органов местного самоуправления с точки зрения выполнения непосредственных полномочий органов местного самоуправления. Это сфера деятельности соответствующих органов внутренних дел местного самоуправления. Административный контроль, по международному стандарту, возможен лишь за выполнением делегированных полномочий. Российское законодательство закрепляет такие формы делегированных полномочий, как отдельные государственные полномочия. Так, в результате порученных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий государство (в лице, например, Российской Федерации) оставляет за собой обязанность государственного контроля исполнения переданных полномочий, а также и расходования финансов, сопровождающих это полномочие. Практика показывает, что в Российской Федерации государственный контроль в данном случае осуществляется в городских округах — наукоградах, закрытых административно-территориальных образованиях. Внутримunicipальный контроль (или ведомственный) осуществляется постоянно по вертикали построения органов местного самоуправления, в том числе и с учетом двухуровневого построения в Российской Федерации. Государственный контроль осуществляют уполномоченные органы государственной власти на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Интересы местного населения, указанные в Европейской хартии местного самоуправ-

ления, охватывают зачастую субъективные права граждан. Субъекты правоотношений пользуются соответствующими социальными благами, а государство гарантирует государством в виде юридического дозволения⁵. Интересным представляются субъекты и формы осуществления местного самоуправления. Хартия упоминает советы или собрания в качестве избираемых населением органов местного самоуправления, а также функциональные основы их деятельности — референдумы, выборы и иные формы, предусмотренные национальными конституциями.

Особенность эффективности Европейской хартии местного самоуправления зависит от реальной возможности государств примене-

ния на практике закрепленных основополагающих принципов.

¹ *Европейская Хартия* местного самоуправления от 15.10.1996 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

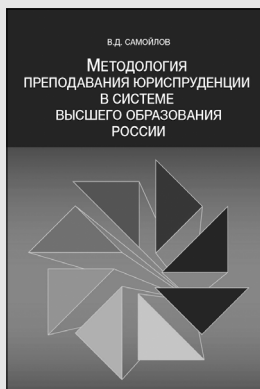
² *Харламов С.О.* Гарантии местного самоуправления: Лекция. М., 2000.

³ *Ларина Л.А., Максютин М.В., Прудников А.С.* Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: Учеб. пособие. М., 2012.

⁴ *Федеральный закон* от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ *Субочев В.В.* Законные интересы местного самоуправления: понятие, специфика и формы реализации // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2013. № 1. С. 10—14.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ!



Самойлов В.Д. **Методология преподавания юриспруденции в системе высшего образования России:** Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 367 с.

Изложены общетеоретические и научные сведения об андрагогике, педагогике, психологии, педагогической психологии и дидактике, возникновении, становлении и развитии в стране системы высшего образования, ее государственно-правовых основ, методологии преподавания юриспруденции, профессиональном становлении и развитии, самосовершенствовании педагогических работников в целях формирования высококвалифицированных юристов.

Для аспирантов (адъюнктов), обучающихся на курсах повышения квалификации, педагогических работников в сфере юриспруденции, слушателей, студентов юридических образовательных организаций, факультетов.



УДК 342

VLADIMIR CHERVONYUK,

Professor of constitutional and municipal law, Moscow University
of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, doctor of legal Sciences, Professor

THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION'S NORMS OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT INTO NATIONAL LEGISLATION AND CONSTITUTIONAL PRACTICE

Annotation. Due to permanent ongoing municipal reforms has been the embedding of the municipal structures in the system of bodies of state power, contributing to excessively associated with this centralization of the «third» level of government. In this regard, the search for an optimal model of organization of public authority on the ground all the more strongly asserting itself. In this paper we prove the possibility, without altering the constitutionally established structure of article 12, it becomes possible by reforming the regulatory structure of Chapter 8 of the Constitution of the Russian Federation, taking account of lessons in the country of municipal construction experience, objectively existing needs in varied models of organization of public authorities at the constitutional level to establish the theory and practice of modern Russian constitutionalism, an innovative model of organization of public power, combines early management and self-government.

Keywords: the Charter of local self-government, the basic structure of local government, reform of local self-government, territorial boundaries of local government, model of organization of public authorities

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ЧЕРВОНЮК,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ КОНВЕНЦИОННЫХ НОРМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КОНСТИТУЦИОННУЮ ПРАКТИКУ

Аннотация. Вследствие перманентно проводимых муниципальных реформ произошло встраивание муниципальных структур в систему органов государственной власти, обусловившее чрезмерно связанную с этим централизацию «третьего» уровня власти. В связи с этим поиск оптимальной модели организации публичной власти на местах все более настоятельно заявляет о себе. В статье доказывается возможность того, как не изменяя конституционно установленной конструкции ст. 12, становится возможным посредством реформирования нормативного состава главы 8 Конституции РФ с учетом накопленного в стране опыта муниципального строительства объективно существующей потребности в вариативных моделях организации публичной власти на местах на конституционном уровне учредить отвечающую теории и практике современного российского конституционализма, инновационную модель организации публичной власти, органично сочетающей в себе начала управления и самоуправления на местах

Ключевые слова: Хартия местного самоуправления, базовые конструкции местного самоуправления, реформы местного самоуправления, территориальные пределы местного самоуправления, модель организации публичной власти на местах

Ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ и вступившая в силу 1 сентября 1998 г.¹ Европейская хартия местного самоуправления выступает не просто частью национального права, но в соответствии с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и нормами Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» имеет приоритетное значение в национальном праве страны, а следовательно, выступает методологическим ориентиром или критерием оценки конституционности как федерального, так и регионального законодательства о местном самоуправлении.

Юридические следствия из этой посылки могут быть следующие:

- (1) федеральный законодатель и законодательные (представительные) органы субъектов РФ не могут принимать законы, не согласующиеся с положениями Хартии;
- (2) положения федеральных законов, а также законов субъектов Федерации, противоречащие конвенционным нормам Хартии, с момента их принятия являются недействительными (неконституционными) и не подлежат применению в конституционной практике, т.е. ими не должны руководствоваться публичные органы власти, а также юрисдикционные органы при разрешении возникающих споров;
- (3) в случае возникновения коллизии, обусловленной необходимостью применения национального законодательства о местном самоуправлении, нормы которого противоречат положениям Хартии, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ применяется правило о прямом действии Основного закона страны. Иными словами, и публичные органы власти, применяющие право, и граждане, реализующие законодательство о местном самоуправлении, вправе и должны руководствоваться принципиальными положениями европейского права – нормами и принципами Хартии местного самоуправления.

Если оценивать юридическое содержание, или юридический состав нормативного материала Хартии местного самоуправления, то весь ее «строительный материал» можно композиционно представить в виде нескольких юридических конструкций². Применительно к Хартии конструкции — это обладающие внутренним единством нормативные комплексы, определяющие назначение и роль местного самоуправления в системе публичной власти, его связь с государственными институтами, принципы организации и деятельности, связь с населением, местными сообществами, круг полномочий по осуществлению местных интересов (вопросов местного значения), характер ответственности органов местного самоуправления и др. Конструкции — это нормативно определенные опорные столбы всего здания, на котором покоится местное самоуправление. По своим архитектурным особенностям эти опоры существенно отличны от тех, на которых зиждется государственный строй.

Анализ юридического содержания действия Хартии местного самоуправления в контексте национальной правовой системы позволяет выделить в ней по меньшей мере *три базовые конструкции*, которые должны получить конкретизацию в законодательстве о местном самоуправлении. К их числу следует отнести:

во-первых, *конструкцию, определяющую нормативный образ местного самоуправления, его юридическую природу, конституционный смысл местного самоуправления*. Конкретным ее выражением является комплекс норм, содержащихся в Преамбуле, ст. 2 и 3. Это:

- а) признание органов местного самоуправления одной из главных основ любого демократического строя (абз. 2 и 3 Преамбулы);
- б) положения о том, что: именно на местном уровне наиболее непосредственным образом может быть осуществлено право граждан участвовать в управлении государственными делами (абз. 5 Преамбулы), а также презюмирование права граждан на «приближенное к гражданам управление» (абз. 6 Преамбулы);
- в) положение о том, что защита и укрепление местного самоуправления являются вкладом в построение национальных государств, основанных на принципах демократии и децентрализации власти (абз. 7 Преамбулы);

г) обращенное к национальным государствам требование признания принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве и по возможности, в Конституции государства (ст. 2);

д) презюмирование местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею (п. 1 ст. 3).

Во-вторых, *конструкцию, отображающую комплекс фундаментальных начал, или принципов местного самоуправления.* Это:

(1) *принцип многообразия форм местного самоуправления*, указывающий на то, что право граждан на местное самоуправление «осуществляется: а) советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования», б) «подотчетными им исполнительными органами», в) собраниями граждан, референдумом или в любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом (п. 2 ст. 3);

(2) *принцип компетенционной автономии (свободы) и организационно-правовой достаточности*, текстуально выраженный в положениях о том, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом (п. 1 ст. 4); предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными (п. 4 ст. 4);

(3) *принцип гарантированности (реализуемости) права на местное самоуправление* — текстуально выражен в нескольких положениях Хартии, и в частности в п. 1 ст. 6 (наиболее спорном в РФ): местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление³; положения о том, что статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата (п. 1 ст. 7); в праве органов местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти (п. 2 ст. 4); в праве органов местного самоуправления на судебную защиту (ст. 11);

(4) *принцип территориальной автономии*, главный постулат которого в том, что измене-

ние границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения (ст. 5);

(5) *принцип определенности пределов административного контроля*, с точки зрения которого любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели а) обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов (п. 2 ст. 8) и б) его соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать (п. 3 ст. 8);

(6) *принцип достаточности материальных ресурсов*, в соответствии с которым: а) органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (п. 1 ст. 9); б) финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом (п. 2 ст. 3); в) по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом (п. 3 ст. 8);

(7) *принцип экстерриториальности политической свободы*, соответственно которому в каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления (п. 1—2 ст. 10); это также право органов местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств (п. 3 ст. 10).

В-третьих, *конструкция, определяющая юридический вес (императивность и безусловность) конвенционных норм Хартии для национального законодателя.*

Структурно данная конструкция представлена: а) в ст. 12, согласно которой «каждая Страна обязуется считать себя связанной по меньшей мере двадцатью пунктами части I Хартии, из которых по меньшей мере десять должны быть из числа следующих пунктов: ст. 2, ст. 3, п. 1 и 2, ст. 4, п. 1, 2 и 4, ст. 5, ст. 7, п. 1, ст. 8, п. 2, ст. 9, п. 1, 2 и 3, ст. 10, п. 1, ст. 11»; б) в ст. 13, определяющей пределы действия конвенционных норм: «принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, рас-

пространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления».

В связи с изложенным логичен вопрос о том, насколько эффективно описанные конструкции, или европейские ориентиры местного самоуправления, работают в российской конституционной практике? Если искать ответ в контексте ст. 12 Конституции РФ, то логично предположить, что составители Основного закона явно или не явно задавались целью сформировать систему власти, параллельную системе государственной власти. Согласно упомянутой ст. 12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». О том, каковы пределы публичной власти на местах и ее взаимоотношения с государственными институтами, как и возможные последствия действия конституционной конструкции местного самоуправления, составители, скорее всего, не задумывались; получается так, что чем либеральнее модель, тем «круче».

Достаточно специфично интерпретировалась территориальная сфера местного самоуправления. Правовая неопределенность ч. 1 ст. 131 Конституции РФ не способствовала юридически точному установлению границ (пределов) действия местного самоуправления. Вполне объяснимо, что в процессе муниципальной реформы федеральный законодатель даже расширил нормативный объем упомянутой ч. 1 ст. 131: если, согласно конституционной норме, «местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях», то в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения»⁴. В связи с этим уместно отметить, что относительно территориальной сферы действия местного самоуправления Хартия сохранила молчание. В праве такая позиция нормодателя расценивается как квалифицированное «молчание» законодателя.

Безусловно, одна из самых сложных проблем местного самоуправления — выбор модели публичной власти на местах, в конечном счете определяющей и характер муниципального строительства. В Российской Федерации с началом муниципального строительства была предусмотрена однотипная и достаточно простая модель организации местного самоуправления: вне зависимости от уровня территориального образования — небольшие сельские поселения или крупный город — учреждалась однотипная организация публичной власти. Вариативные модели не допускались. Получалось так, что и в крупном городе, и в небольшом сельском поселении была представлена одна и та же модель устройства.

Вместе с тем особенности административно-территориального устройства, масштабы территории, неоднородность ее национального состава, различие географических и социально-экономических условий — те факторы, которые обуславливают необходимость принятия вариативных решений. Примечательно в этой связи, что более 40% территории Российской Федерации составляют неосвоенные земли, на которых проживает менее 2% ее сельского населения; обширную территорию занимает лесная зона с добычей полезных ископаемых, очаговым заселением и сельским хозяйством; принципиально различной является плотность населения на различных территориях, наряду с высокоразвитыми в экономическом отношении территориями существует множество депрессивных районов с постоянным оттоком населения⁵. Законодательная конструкция местного самоуправления этих обстоятельств не учитывала⁶.

Понятно, что формирование оптимальной, соответствующей основам конституционного строя модели муниципального устройства занимает более или менее длительный промежуток времени. Этому процессу соответствует и динамика законодательства о местном самоуправлении. Достаточно сказать, что после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в него было внесено более 100 изменений (для сравнения: за 13 лет действия одноименного Федерального закона 1995 г. — с 1995 по 2008 г. — в него было внесено всего восемь изменений и до-

полнений); десятки изменений вносились в Закон до его вступления в силу⁷; к примеру, в п. 20 ч. 1 ст. 14 внесены были изменения десятью законами. В целом же данный Закон был полностью реформатирован.

В результате перманентно проводимых муниципальных реформ произошло встраивание структур муниципальной власти в систему органов государственной власти и связанная или не связанная с этим централизация управления на муниципальном уровне власти. Это, в частности, проявляется в следующем:

- (1) *в усилении государственного участия в формировании институтов власти на местном уровне, что находит выражение в:* а) определении на законодательном уровне структуры органов местного самоуправления; б) прямом и косвенном участии органов государственной власти субъектов Федерации в формировании институтов главы местного самоуправления и представительных органов местного самоуправления⁸; в) централизация полномочий и унификация организационных моделей местного самоуправления (в связи с чем открытым остается вопрос о том, как эти реформы согласуются с п. 1 ст. 6 Хартии);
- (2) *в формировании такой модели института местной администрации, которая предполагает учреждение института «сити-менеджера» — главы местной администрации (исполнительных органов муниципального образования).* Здесь наблюдается прямое участие органов государственной власти: а) в назначении на должность⁹; б) в досрочном прекращении полномочий путем отрешения от должности и удаления в отставку (ст. 74, ч. 1, 3, 4, 6 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ);
- (3) *ослаблении форм прямого участия населения в формировании органов местного самоуправления посредством использования различных, законодательно установленных механизмов, обеспечивающих:*
 - а) предпочтение не прямым выборам, а механизму делегирования представи-

телей внутригородских районов в состав общегородских представительных органов;

- б) применение механизма косвенных выборов при избрании главы муниципального образования, когда он избирается из числа депутатов¹⁰;
 - в) выборы депутатов представительного органа местного самоуправления с использованием пропорциональной системы представительства, предполагающей избрание представителей по партийным спискам и др.;
 - г) невозможность непосредственного отзыва депутатов представительных органов, избранных на основе пропорциональной системы представительства;
 - д) все более усиливающуюся роль высшего должного лица субъекта РФ как в формировании института главы местной администрации, так и досрочного прекращения полномочий посредством отрешения его (равно как и главы муниципального образования) от должности или удаления в отставку;
- (4) *изменения порядка определения компетенции органов местного самоуправления.* Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 443-ФЗ существенно расширен объем законодательной компетенции субъектов РФ относительно полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ч. 1.1 ст. 17), в частности, закреплены права: по установлению порядка формирования, срока полномочий, подотчетности, подконтрольности органов местного самоуправления, а также иных вопросов организации и деятельности указанных органов (абз. 1 ч. 3 ст. 34), по определению нормы представительства поселений, входящих в состав муниципального района в представительном органе данного муниципального района (ч. 4 ст. 35), а равно по регулированию порядка формирования представительного органа городского округа с внутригородским делением (ч. 5 ст. 35), установлению порядка избрания главы муниципального образования (ч. 2 ст. 36) и др.¹¹ В этой же свя-

зи особое значение имеют внесенные Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (п. «а», «г» ч. 18 ст. 2) поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ, согласно которым субъектам Федерации предоставлено право своими законами перераспределять полномочия между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Таким образом, вместо существовавшего ранее так называемого закрытого перечня вопросов местного значения, прерогатива в установлении которого принадлежала исключительно федеральному законодательству, юридически узаконена дискреция в этом вопросе, предоставляемая региональным парламентам; связанное с этим право субъектов РФ своими законами разграничивать вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением и внутригородскими районами; право фактически закреплять за внутригородскими районами вопросы местного значения городских округов; применять механизм взаимного делегирования полномочий.

Если исходить из оценки рассматриваемой проблемы в теоретической литературе, то правомерным будет вывод, что складывающаяся в этой связи зависимость (закономерность) такова: пропорционально расширению законодательных полномочий региональных властей, снижается уровень гарантий местного самоуправления¹². Отсюда, как не без основания замечено, установившаяся законодательная практика входит в прямое противоречие с конвенционными положениями Хартии местного самоуправления.

Среди реформ местного самоуправления, усиливающих его централизацию, особое значение имеют реформы территориальной основы местного самоуправления. Принципиально важным в связи с этим является принятие Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ; внесенными этим Законом поправками в Закон № 131-ФЗ, учреждены два новых типа муниципальных образований — «городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы»¹³, и тем самым осуществлен переход от одноуровневого территориального деления в городских округах

к двухуровневому. Мотивация федерального законодателя в данном вопросе проистекает из пояснительной записки к законопроекту № 469827-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «...в крупных мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективна для обеспечения жизнедеятельности населения, ее деятельность сопровождалась коррупционными скандалами, имели место случаи нецелевого использования бюджетных средств, сомнительной приватизации муниципального имущества и т.д.»¹⁴.

В экспертном сообществе эти новации оценены по-разному — от полной поддержки законодательных новелл — до полного их неприятия¹⁵, презюмируя предпринимаемые меры в данном вопросе, как «контрреформы контрреформ», отступление от принципов ст. 12¹⁶. Не меньше трудностей возникло на практике, следствием чего стал едва ли не повсеместный отказ регионов от реализации законодательных новелл¹⁷.

Таким образом, отмеченное указывает на то, что поиск наиболее совершенной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации окончательно не завершен. В связи с этим, критично оценивая проводимые реформы, нельзя не сказать, что реально существуют объективные основания для поиска более всего отвечающей конституционным реалиям страны модели муниципального устройства. Настоятельно заявляющая о себе необходимость поддержания высокой степени управляемости на всех уровнях государственной и общественной жизни, обеспечения нормальной жизнедеятельности территорий, придание конституционности действиям и решениям публичных властей на местах предрасполагают к реформированию анализируемого уровня публичной власти.

Очевидно, что самым общим результатом реформ организации публичной власти на местном уровне должна быть такая ее (публичной власти на местах) конструкция, применение которой обеспечивало бы гармонизацию интересов местных сообществ и обще-

государственных публичных интересов. Отсюда из трех возможных моделей взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления — *административной*, отличающейся полной подчиненностью органов местного самоуправления органам государственной власти, *децентрализованной*, характеризующейся отделением органов местного самоуправления от системы государственной власти, и *дуалистической*, при которой государство контролирует местную власть в той мере, в какой она принимает участие в решении задач государственной власти, приоритет, думается, остается за моделью, сочетающей наиболее рациональные признаки каждой из трех обозначенных. Таким образом, формируемая конструкция местного самоуправления должна вобрать в себя наиболее рациональные характеристики всех апробированных мировой конституционной практикой моделей местного самоуправления и местного управления¹⁸. При этом очевидно, что, учитывая реалии российской конституционно-правовой действительности, искомая модель не должна повторять версию британской организации местного самоуправления, хотя и не может полностью отказываться от восприятия ее некоторых титульных характеристик; точно так же дело обстоит и с заимствованием уже оправдавших себя в конституционной практике зарубежных стран семьи континентального права типовых моделей организации публичной власти на местах.

Конечно, существуют объективные пределы реформирования организации власти на местах — они заданы как конвенционными нормами Хартии местного самоуправления, так и национальными конституционными императивами. Как показывает анализ, сейчас с высокой долей вероятности можно предположить, что формирование оптимальной модели местного самоуправления, определение его территориальных основ (а вместе с тем и территориальной сферы распространения местного самоуправления) не может не быть сопряжено с конституционными реформами. Очевидно, что миновал период несколько скрытого, не связанного с формально-юридическим отказом от заявленных в Конституции страны и признанных официальной идеологией принципов муниципального стро-

ительства, реализованных главным образом в отдельно взятых странах (или даже в одной из них) семьи общего права.

Основное препятствие для реформирования организации публичной власти на местах как учеными, так и практиками усматривается в невозможности внесения поправок в ст. 12 действующей Конституции (что потребовало бы принятие новой Конституции). Однако, как представляется, целесообразно использование принципиально иного подхода к решению данной проблемы, основанного на анализе системных связей нормативных положений — норм и принципов — Основного закона.

В связи с этим очевидно, что приведение на законодательном уровне положения части 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с положениями ч. 1 ст. 131 Конституции РФ не потребует полного пересмотра Конституции РФ; в этом случае уточнение пределов действия местного самоуправления, или его территориальных основ, устраняет необходимость изменения редакции действующей ст. 12 Основного закона страны.

В то же время очевидно, что глава 8 действующей Конституции РФ подлежит коренному усовершенствованию, т.е. реформированию: прежде всего, это касается территориальных пределов распространения в Российской Федерации местного самоуправления и в этой связи полным или частичным отказом от двухуровневой модели местного самоуправления и соответственно признания местного самоуправления на территории городских и сельских поселений, в то время как второй уровень может стать объектом местного управления, в том числе с учреждением государственной местной администрации и выборного населением представительного органа; в городских округах, городских и крупных сельских поселениях главы муниципальных образований могли бы избираться, как правило, прямыми выборами, притом что избранный глава санкционируется в должности высшим должностным лицом субъекта Федерации; с учетом подобных изменений глава 8 могла бы получить иное название — «Местное управление и самоуправление». Отсюда в результате проведенной реформы так называемый третий уровень власти получит действительно равноправное

(равностатусное) признание и юридическое оформление в сравнении с иными («верхними») «этажами» публичной власти. Устранена будет необходимость дальнейших бесчисленных коррекций базового Федерального закона № 131-ФЗ; приведенный в соответствие с конституционными нормами Закон придаст стабильность и устойчивость всему процессу общественно-государственного строительства на местах, обеспечив тем самым и значительно большее, соответствующее современным потребностям, качество государственного (общесоциального) управления. Что немаловажно, окажутся совместимыми конституционные нормы «в букве» и в реальной жизни, должный конституционный порядок одновременно приобретет в конституционной действительности качество действующего порядка.

Таким образом, не изменяя конституционно установленной конструкции ст. 12, прежде всего ее главного концепта — «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», становится возможным посредством реформирования нормативного состава главы 8 Конституции РФ, с учетом накопленного в стране опыта муниципального строительства, объективно существующей потребности в вариативных моделях организации публичной власти на местах сформировать принципиально новый подход к определению места и роли местного самоуправления в системе конституционного строя, его компетенционных связей с органами государственной власти, территориальной сферы действия. На этой основе становится возможным на конституционном уровне учредить в Российской Федерации, отвечающую теории и практике современного российского конституционализма, инновационную модель, или организацию местного самоуправления и местного управления.

¹ См.: *СЗРФ*. 1998. № 36. Ст. 4466.

² В доктрине права «юридическая конструкция — это сформировавшаяся естественным (или опытным) путем или разработанная доктриной и воспринятая структурой права нормативно принятая модель (устойчивая структурная нормативная общность), обнаруживающая закономерные логические взаимосвязи между элементами права, придающая им внутреннее единство и фун-

циональность, а праву — характер целостного образования» (*Червонок В.И.* Юридические конструкции в структуре права // *Юридическая техника*. 2013. № 7/2. С. 818—831).

³ В связи с этим положения Федерального закона № 136-ФЗ, предполагающие отмену прямых выборов глав муниципальных образований (в особенности городских округов), должны быть согласованы со ст. 3, 12, а также ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, согласно которым народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

⁴ См.: *СЗ РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ См., напр.: *Лексин И.В.* Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: Ленанд, 2014.

⁶ Поняв эту особенность по-своему, города федерального значения постарались уйти от предложенной федеральным законодателем схемы организации местного самоуправления, сделав это достаточно своеобразно: в 125 районах Москвы — административно-территориальных единиц города второго уровня (входящих в состав 10 административных округов) — были созданы территориальные органы государственной власти субъекта Федерации общей компетенции: управы районов (на смену упраздненным районным управам).

Следствием введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ на уровне районов Москвы оказалось два органа власти общей компетенции: а) управа района со статусом государственного органа и реальными полномочиями по решению вопросов, имеющих локальное значение (районного уровня) и б) местная администрация, номинально осуществляющая функции муниципальных органов власти. Понятно, что законодательная конструкция такого устройства была нерациональной, однако лишь в 2012 г. ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ претерпела изменения; согласно новой редакции, во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения местная администрация может не создаваться.

⁷ Как известно, против введения в действие в буквальном смысле восстали регионы: ведь основное бремя финансирования местных бюджетов вновь вводимый Закон возлагал на региональную казну. Отсюда Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ вступил в силу после опубликования (08.10.2003 г.) только отдельными главами; остальная его нормативная часть — с 2009 г.

⁸ В связи с этим особое значение имеют два федеральных закона от 27 мая 2014 г. и от 2 февраля 2015 г. По мнению проф. В.И. Васильева, Федеральные законы № 136-ФЗ и № 8-ФЗ вряд ли можно считать совершенными. Они предоставили регионам юридически никак не ограниченную возможность сокращать выборность руководящих органов местного самоуправления, что привело к отмене выборов во многих субъектах Федерации (безотносительно к местным условиям и особенностям (*Васильев В.И.* Местное самоуправление на пути цент-

рализации и сокращения выборности // Государственное и муниципальное право).

Симптоматично, что Комитет гражданских инициатив в январе 2015 г. обратился с заявлением к Президенту РФ с предложением отклонить Федеральный закон № 8-ФЗ. По мнению членов Комитета, в том числе его председателя А. Кудрина, Закон дает возможность окончательного «встраивания» местного самоуправления в региональную властную вертикаль вопреки конституционным нормам (см.: *Информационный бюллетень местного самоуправления*. 2015. № 9).

⁹ В соответствии с абз. 3 ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ) «в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации». Примечательно, что первоначальная редакция данного Закона предусматривала, что конкурсная комиссия по отбору претендентов на должность главы местной администрации на одну треть состояла из представителей органов государственной власти (СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770).

¹⁰ Между тем проведенные в мае 2014 г. опросы показали, что 77% респондентов высказались за право граждан самостоятельно выбирать мэров крупных городов, в то время как только 9% считают, что мэров должны назначать руководители регионов, а 8% исходят из того, что мэров должны избирать косвенными выборами (см.: *Информационный бюллетень местного самоуправления*. Издание Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. 2014. № 18).

¹¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 52 (ч. I). Ст. 7008.

¹² См.: *Костюков А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Государственное и муниципальное право. 2015. № 2; *Шугрина Е.С.* Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4.

¹³ См.: СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

¹⁴ См.: URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7FAEA54D0928098443257C980064EB17/\\$FILE/469876.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7FAEA54D0928098443257C980064EB17/$FILE/469876.PDF?OpenElement).

¹⁵ Следует заметить, что зарубежные исследователи, анализируя данную проблему применительно к отдельно взятым странам, приходят к выводу, что «дву-

хуровневые муниципальные образования на базе крупных городов являются неустойчивыми конструкциями, подверженными внутренним противоречиям и конфликтам составляющих их частей. К такому выводу, в частности, приходит известный специалист в области муниципального управления в Канаде Эндрю Санктон, основываясь на примере двух подобных образований — Корпорации Объединенного Виннипега (1961—1971) и Муниципалитета Объединенного Торонто (1953—1998) (*Sancton A.* Canadian local government: an urban perspective. Toronto: Oxford University Press, 2011. P. 133 // Цит. по: Ларичев А.А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6).

¹⁶ *Шугрина Е.С.* Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4.

¹⁷ В частности, Законодательным собранием Калужской области было запрошено мнение органов местного самоуправления городов Калуги и Обнинска по вопросу деления городского округа на районы: в Обнинске местная администрация высказалась за сохранение существующего положения городского округа; в Обнинском городском собрании на официальном заседании персонально было выявлено мнение каждого депутата по данному вопросу, в результате которого 29 депутатов из 29 единогласно высказались за сохранение городского округа без деления на районы. Характерно, что город Обнинск отличается компактным размещением, развивался и развивается по генеральным планам, численность населения — 105 тыс. человек (*Помещикова С.А.* Об образовании городских округов с внутригородским делением // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2).

¹⁸ Так, по мнению ряда исследователей, целесообразно создать отдельный уровень государственного управления в так называемых искусственных административно-территориальных единицах (муниципальных районах), что само по себе не препятствует сохранению местного самоуправления поселенческого типа (см.: *Коньшева Е.Г.* Местное самоуправление и государственная администрация: старые проблемы, новые решения // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4). С этим можно было бы согласиться, но только при условии, что представительные органы местного самоуправления на этом уровне все же создаются.

УДК 342

ELENA ZINCHENKO,

Professor of constitutional and municipal law, Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot; candidate of legal Sciences, Professor

OLESYA ZINCHENKO,

senior assistant Deputy Minister of the Ministry of internal Affairs of Russia, PhD

CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF DIFFERENTIATION OF POWERS BETWEEN BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND BODIES OF STATE POWER IN RUSSIA

Annotation. The article deals with the topical questions on the implementation of the European Charter of local self-government in the sphere of differentiation of powers between bodies of local self-government and bodies of state power in the national law of Russia. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution of the Russian Federation, municipalities, local government bodies, bodies of state power

ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА ЗИНЧЕНКО,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, профессор

ОЛЕСЯ ВЛАДИМИРОВНА ЗИНЧЕНКО,

старший референт заместителя министра МВД России, кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЙ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы по имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления в сфере разграничений полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в национальное право России. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, муниципальные образования, органы местного самоуправления, органы государственной власти

Согласно Конституции Российская Федерация — демократическое федеративное правовое государство, основанное на принципах государственного устройства которого являются принципы

федерализма, правового государства и местного самоуправления¹.

Местное самоуправление имеет собственный конституционный статус, дополняет комплекс отношений между федеральными орга-

нами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ и играет важную роль в развитии федеративных отношений.

Специфика взаимоотношений органов государственной власти, органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления, особенно на городском уровне, нередко определяет своеобразие конкретных регионов и особенности региональной политике.

В этом контексте спектр возможных взаимоотношений достаточно широк: от уровня разграничения полномочий и взаимодействия в пределах выделенной компетенции до попыток ограничения полномочий и даже ликвидации органов городского самоуправления.

При наличии Российском государстве трех относительно самостоятельных уровней власти — федеральной, региональной и местной (муниципальной) — стабильность государственного устройства во многом зависит от их уравновешенности и оптимальности взаимодействия.

Конституция и законодательство регламентируют механизмы обеспечения самостоятельности каждого из уровней власти, в том числе в части предотвращения необоснованного вмешательства в компетенцию каждого уровня власти. Одним из таких механизмов является законодательное разграничение их полномочий при условии соблюдения принципа единого правового пространства.

Принцип единого правового пространства подразумевает единую иерархически построенную правовую систему, где нормативные правовые акты нижестоящего уровня не должны противоречить нормативным правовым актам вышестоящего уровня.

Однако иерархия правовой системы отнюдь не означает, что ей должна строго соответствовать административно-управленческая иерархия, хотя соподчиненность и взаимодействие всех элементов государственного устройства достигаются прежде всего за счет правовой, а не административно-управленческой «вертикали»².

Каждому уровню власти соответствует определенный уровень правового регулирования, а соответственно можно говорить о трех уровнях правового регулирования, составляющих правовую систему государства.

Федеральный уровень правового регулирования включает в себя Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ³.

Региональный уровень включает в себя конституции республик и уставы других субъектов РФ и нормативные правовые акты, имеющие действие на территории соответствующих субъектов РФ.

Местный (муниципальный) уровень правового регулирования включает в себя уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, имеющие действие на территории соответствующего муниципального образования⁴.

Данная трехуровневая правовая система построена по принципу верховенства правовых актов более высокого уровня, но не по всем вопросам, а только по вопросам, входящим в исключительную компетенцию соответствующего уровня власти, либо по вопросам совместного ведения разных уровней власти. В остальных случаях уполномоченные органы соответствующего уровня власти осуществляют собственное правовое регулирование.

В настоящее время на уровне РФ и субъектов РФ предметы ведения и полномочия соответствующих государственных органов четко разграничены. Конституцией РФ определены предметы исключительного ведения РФ и субъектов РФ и предметы совместного ведения. Вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Своя исключительная компетенция есть и органов местного самоуправления. При этом предметы совместного ведения с другими уровнями власти для органов местного самоуправления определены не в Конституции, а в специальном федеральном законе, что, на наш взгляд, не соответствует принципу их равноправия.

В Конституции РФ порядок разграничения полномочий на этом уровне не конкретизируется, содержание понятия, предметы ведения и полномочия органов самоуправления раскрываются через определения «воп-

росы местного значения» и «отдельные государственные полномочия», которыми могут наделяться органы местного самоуправления. При этом через понятие «вопросы местного значения» подчеркивается самостоятельность местного самоуправления и его отделенность от государства, а через понятие «отдельные государственные полномочия» определяется возможность привлечения местного самоуправления к управлению государственными делами.

Юридическая конструкция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на наш взгляд, недостаточно четко конкретизировала конституционные нормы о местном самоуправлении в части определения конкретных предметов ведения местного самоуправления, что значительно усложнило реальное разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления⁵.

В связи с этим выделим три правовые проблемы, которые, по нашему мнению, требуют законодательного разрешения.

Прежде всего, полагаем, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» требует уточнения в части регламентации перечня вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований (сегодня из 30). В действующем варианте многие из них с достаточным на то основанием могут быть отнесены к государственным⁶.

В их числе, например, обеспечение санитарного благополучия населения, охрана общественного порядка, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, содержание дорог, организация транспортного обслуживания населения, социальная поддержка населения⁷, содействие занятости населения, охрана окружающей среды.

Считаем, что данные вопросы точнее было бы назвать предметами совместного ведения органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

В федеральном законе также следует выделить вопросы, находящиеся в исключительном ведении местного самоуправления, и воп-

росы совместного ведения субъекта РФ и местного самоуправления.

Шаги в этом направлении законодателем уже сделаны: ст. 84, 85, 86, 87 Бюджетного кодекса РФ определены виды расходов, которые финансируются либо исключительно и отдельно из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета, либо совместно из бюджетов всех уровней. Очевидно, что эти расходы не совпадают с перечнем вопросов местного значения, предусмотренным ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Необходимо в ближайшее время определить порядок реализации полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам совместного ведения и совместного финансирования. Без такого разграничения полномочий при реализации полномочий при решении вопросов, находящихся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросов, находящихся в совместном ведении, возникнут споры, в первую очередь межбюджетные.

Согласно общему правилу, органы государственной власти и местного самоуправления не должны вторгаться в компетенцию друг друга. Однако на практике такое имеет место, что не способствует стабильности взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, нередко отрицательно влияет на результаты их работы.

Представляется, что до законодательного уточнения вопросов, относящихся к совместному ведению, совместному правовому регулированию, совместному финансированию возможно заключение соглашений (договоров) между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования на определенный срок, например на время действия бюджета субъекта РФ и соответствующего муниципального образования. Это может быть неплохим полем для нахождения компромисса и для дальнейшей работы по разграничению полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Значительно усложняет процесс разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления существующий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. И это вторая проблема.

Следует согласиться с мнением специалистов, полагающих, что без уточнения понятия «отдельные государственные полномочия» при разном толковании формулы «могут передаваться» (а значит, могут и не передаваться) произойдет пересечение с вопросами местного значения. Таким образом, на одной территории фактически одни и те же вопросы могут решать разные системы органы власти и управления, что нерационально, не всегда эффективно, а иногда и приводит к отрицательным результатам, вплоть до конфликта ветвей власти.

Необходимо в федеральном законодательстве отделить правовое регулирование вопросов местного значения от иных вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Следует уточнить понятие отдельного государственного полномочия, выделяя из них те, которые должны быть переданы органам местного самоуправления под контролем государства с точки зрения более эффективной их реализации и оптимизации процесса управления, а также и те, которые должны быть отнесены к исключительному ведению органов государственной власти и не могут быть переданы для выполнения на другой уровень.

Крайне важно при этом, чтобы передаваемые на уровень местного самоуправления государственные полномочия были обеспечены необходимыми для их выполнения ресурсами.

Из последнего вытекает третья проблема, заключающаяся в правовом обеспечении всех необходимых условий для действия органов местного самоуправления в пределах собственной компетенции.

Органы местного самоуправления не могут наделять себя дополнительной компетенцией, помимо предусмотренной законодательством. В этом смысле формула, предусмотренная в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления в Российской Федерации», о том, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти, должны быть исключены, поскольку здесь также возможно вмешательство в компетенцию других органов власти⁸.

Правовой механизм разрешения споров в таких ситуациях не предусмотрен, а действующий судебный порядок недостаточно оперативен, поскольку в приведенной формулировке заложена возможность для взаимных конфликтов разных уровней власти. Соответственно ее, по-нашему мнению, следует исключить из федерального закона.

Недостаточная разрешенность вопросов разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления на уровне законодательства большинства субъектов РФ, на наш взгляд, вызвана двумя основными причинами: в большинстве субъектов РФ слишком раскручен маховик, направленный на ограничение прав органов местного самоуправления; противоречие и недостатки правового регулирования вопросов разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в федеральном законодательстве и, прежде всего, при определении собственных полномочий органов местного самоуправления, не позволяют совершенствовать законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении.

Все эти проблемы требуют своего разрешения, поскольку без активного вовлечения органов местного самоуправления в решение сложных социальных и экономических задач, стоящих перед Россией в современных условиях, повышения уровня их самостоятельности, ответственности и ресурсного обеспечения невозможно эффективное преодоление кризисных явлений и поступательное движение Российского государства вперед.

⁸ См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н, Эриашвили Н.Д. и*

др. Конституционное право России; Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп.). М., 2015. (Сер. Dura lex, sed lex).

² Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н. и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 113. (Сер. Magister).

³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред.от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. [http:// www. pravo.ru](http://www.pravo.ru); Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011. [http:// www. pravo.ru](http://www.pravo.ru).

⁴ Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право: Учебник. М., 2013. С. 58.

⁵ Там же. С. 58.

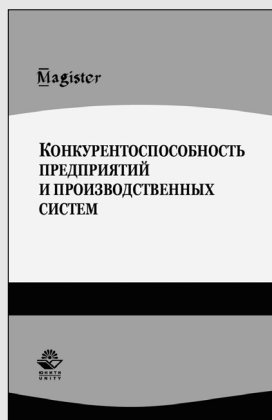
⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред.от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. [http:// www. pravo.ru](http://www.pravo.ru).

⁷ Хазов Е.Н. Права и свободы человека и гражданина их соблюдение, охрана, защита и роль органов местного самоуправления в их реализации // Актуальные вопросы теории и практики развития местного самоуправления в России: Сб. ст. проф.-препод. состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М., 2014. С. 28—31.

⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред.от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст.3822 [http:// www. pravo.ru](http://www.pravo.ru); Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 « Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011. [http:// www. pravo.ru](http://www.pravo.ru); Ларина Л.А., Ничков А.В. Особенности формирования муниципальных образований в современной России // Реформа местного самоуправления: проблемы и перспективы: Сб. материалов науч.-практ. семинара. БФ МосУ МВД России, 2006. С. 5.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ!



Криворотов В.В., Калина А.В., Ерышалов С.Е. **Конкурентоспособность предприятий и производственных систем:** Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 351 с.

Рассмотрены научно-методические основы обеспечения конкурентоспособности предприятий (производственных систем) и территориально-производственных комплексов (ТПК) как центральных объектов современного хозяйственно-экономического развития России. Приводится методика оценки конкурентоспособности предприятий и ТПК; предложен методический подход к прогнозированию показателей и управлению конкурентоспособностью предприятия (производственной системы) и ТПК. Анализируется пример формирования практических рекомендаций по развитию и повышению конкурентоспособности исследуемого предприятия, направленных на достижение целевых ориентиров его развития.

Для обучающихся по программам магистерской подготовки по направлениям 080100 «Экономика», 080200 «Менеджмент», 080300 «Финансы и кредит».

УДК 342

VALERIY NAZAROV,

Professor of constitutional and municipal law Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot,
candidate of legal Sciences, associate Professor

MAXIM NAZAROV

postgraduate student, Moscow
University of the MIA of Russia,
named after V.Ya. Kikot

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION LABOUR MIGRATION

Annotation. The article considers topical issues of foreign experience of legal regulation of labour migration on the territory of foreign countries. We discuss the main theoretical problems and suggests solutions.

Keywords: migration policy, labour migrants, migration, migration, migration centers

ВАЛЕРИЙ ЮРЬЕВИЧ НАЗАРОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

МАКСИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ НАЗАРОВ,

аспирант Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы зарубежного опыта правового регулирования трудовой миграции на территории зарубежных стран. Обсуждаются основные теоретические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: миграционная политика, трудовые мигранты, миграция, миграционные процессы, миграционные центры

Правовое регулирование процесса трудовой миграции в зарубежных странах составляет одну из актуальных исследовательских задач. Это обусловлено тенденцией увеличения численности внешних трудовых мигрантов. Последствия мирового финансово-экономического кризиса разнонаправленно сказались на интенсивности миграционного обмена между развитыми странами, который регрессирует: с 12,8 млн чел. в 2000—2005 гг. до 10,5 млн чел. в период 2005—2010 гг. Противоположная ситуация отмечается в развивающихся странах:

2000—2005 гг. рост на 4,0 млн чел., в 2005—2010 гг. — на 8,2 млн. чел¹. Тем не менее общемировой рост численности мигрантов на 10,8 млн человек за период 2010—2013 гг. только подтверждает указанную ранее тенденцию² (диагр. 1).

В этих условиях как реципиент международных мигрантов Российская Федерация (суммарно 11,2 млн чел.) занимает второе место после США (45,8 млн чел.), опережая ФРГ (9,8 млн чел.) и Саудовскую Аравию (9,1 млн чел.) (диагр. 2).

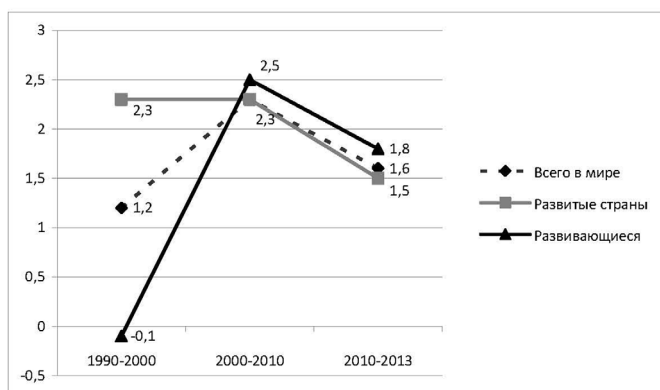


Диаграмма 1. Среднегодовой темп прироста численности международных мигрантов в мире и двух основных группах стран, %³

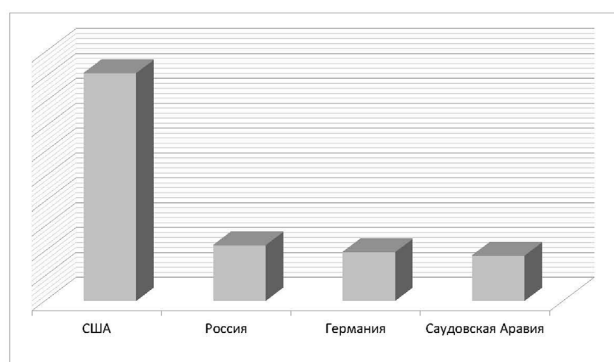


Диаграмма 2. Численность международных мигрантов⁴

Следовательно, можно утверждать, что, с одной стороны, глобализация миграционных процессов стала неотъемлемой частью развития человечества, с другой — что интенсификация международной миграции требует изыскания перспектив совершенствования механизмов государственно-правового регулирования сферы миграции. В связи с этим мы разделяем вывод Т.Я. Хабриевой, что миграционная политика формируется с учетом интересов конкретного государства с наложением на нее конструкции правовой политики в сфере миграции для стимулирования или ограничения миграции законодательством, установления поощрений в правоотношениях для определенной категории лиц и ограничений для других⁵.

Вместе с тем возможности государства по реализации ограничительно-разрешительных полномочий в сфере миграции различны, ибо

они обусловлены наличием соответствующей совокупности миграционных процессов, подлежащих государственно-правовому регулированию.

20-летний опыт Российской Федерации в сфере регулирования миграционных процессов изобилует примерами позитивного и негативного характера. Первоначально законодательство в сфере регулирования миграционных отношений развивалось хаотично вследствие влияния объективных причин, обусловленных необходимостью принятия срочных законодательных мер, спецификой возникших новых миграционных правоотношений (например, экстренное массовое передвижение людей в страну из постсоветских государств; социальная напряженность в Северо-Кавказском регионе; изменение конъюнктуры на рынке труда и др.)⁶.

Поворотным для упорядочения современной миграционной политики страны стал

2005 г., когда на заседании Совета Безопасности России был провозглашен курс на разработку концептуальных основ государственно-правового регулирования сферы миграционных процессов. Были предприняты реальные попытки для легализации пребывания на территории страны лиц с неоформленным правовым статусом, решения вопросов занятости трудовых мигрантов из числа иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — иностранцы).

Прогрессивное преобразование миграционное законодательство России претерпело с 15 января 2007 г., с вступлением в силу пакета нормативных правовых актов, внедрением уведомительного порядка регистрации иностранцев на территории страны. Этот факт отмечен и на международном уровне. Так, глава Департамента по Международному миграционному праву и правовым вопросам штаб-квартиры МОМ (г. Женеве) отметил, что такие инициативы могут считаться серьезным шагом на пути формирования сбалансированной миграционной политики Российской Федерации⁷.

Кроме того, накопленный опыт регулирования внешней трудовой миграции в России способствует обоснованности внесения некоторых коррективов в действующее миграционное законодательство.

В частности, в условиях глобализации четко прослеживается тенденция диверсификации подходов государства к приему иностранных граждан, прибывающих в страну. Этот вывод обусловлен тем, что если прежде административно-финансовые ресурсы стран-реципиентов направлялись не предотвращение незаконного пресечения госграницы и пребывания нежелательных категорий мигрантов, то в последнее время такие страны проводят политику привлечения желательных категорий мигрантов⁸.

С 2009 г. в России реализуется практика приоритетного привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов (ВКС) из развитых стран в рамках миграционных (переселенческих) программ и программ временной трудовой деятельности⁹. Аналогичная политика привлечения высококвалифицированных категорий специалистов на постоянной основе проводится странами классической иммиграции: Австралией, Канадой, Новой Зеландией, США¹⁰.

Действенным инструментом привлечения ВКС в перечисленных странах является балльная система отбора, которая позволяет дифференцировать квалифицированных иммигрантов. Так, иммиграционная политика Австралии направлена на привлечение мигрантов с профессиональным опытом и квалификационными характеристиками, соответствующим реальным потребностям страны¹¹.

При этом наибольшее количество баллов власти начисляют представителям специальностей, обозначенных в списках востребованных иммигрантских профессий, а также обладающим соответствующим образованием и опытом работы в стране, знанием государственного языка. США приоритет отдают иммиграции по программе воссоединения семей, устанавливая преференции на получение статуса постоянного жителя (так называемая *green-card*) для тех, кто обладает высокими достижениями в сферах науки, искусства, образования, бизнеса, спорта (выдающимся профессорам, исследователям и менеджерам).

В странах Евросоюза принята Директива об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях осуществления ими высококвалифицированной деятельности (25 мая 2009 г.). Результатом принятия этой директивы стало введение в практику понятия «синяя карта», которая предоставляет дополнительные возможности для привлечения высококвалифицированных специалистов в страны Евросоюза¹².

Например, власти Франции предусмотрели льготный вид на жительство получившим название «Компетентность и таланты» (представителям определенных профессий, обладающим необходимыми навыками и квалификацией). В ФРГ действует преференции для иммигрантов — специалистов в сфере информационных технологий.

Учитывая позитивный зарубежный опыт, Россия также ввела режим благоприятствования при въезде в страну ВКС, чье вознаграждение ежегодно составляет не менее 2 млн руб., обеспечив возможность получения ими вида на жительство на весь период трудовой деятельности в России без соблюдения требований по временному проживанию.

Более устоявшимся для развитых стран механизмом государственно-правового регулирования иммиграции является квотирование иностранных работников¹³, что особенно дей-

ственно в качестве ограничительной меры при регулировании миграционных процессов. Квотирование применяют Австрия, Италия, Португалия, Швейцария, США и другие страны. Так количественное ограничение численности прибывающих в страну иммигрантов органами государственного управления стран-реципиентов по абсолютной или относительной величине для всей территории страны или ее отдельных территориям, видам (отраслям) экономической деятельности, странам исхода, профессиональным группам способствует управлению миграционными процессами в интересах конкретной страны.

В то же время реализуемый механизм квотирования иностранных работников в Российской Федерации, по некоторым оценкам, негативно сказывается на развитии малого и среднего бизнеса. Формируемые такими предприятиями заявки на внешних трудовых мигрантов, как правило, не соответствуют их реальным потребностям. Поэтому для повышения конкурентоспособности стран в части привлечения ВКС, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов и содействия приоритетному трудоустройству российских граждан необходимо осуществить дальнейшее совершенствование правовых и организационных механизмов привлечения иностранных работников в зависимости от профессий, специальностей, квалификаций, уровня знаний русского языка, иных социально-экономических критериев, учитывая потребности региональных рынков труда¹⁴.

В связи с этим привлекателен опыт Канады в части регулирования иммиграции посредством учета фактора успешного формирования экономической иммиграции на региональном уровне через активное вовлечение провинций и территорий страны в решение вопросов иммиграционной политики (с позиции их интересов и потребностей). При этом урегулирование взаимоотношений федерального правительства и администраций провинций по иммиграционным вопросам происходит на договорной основе при определяющей роли федерального иммиграционного законодательства (по Конституции Канады вопросы иммиграции являются сферой ответственности федерального правительства и провинций).

Согласованность взаимных интересов достигается через механизм консультаций и

выработки совместных соглашений по вопросам численности, распределения и расселения иммигрантов по территории страны, их интеграции, трудовой политики, разработки иммиграционных программ провинций (как правило, направлены на привлечение лиц, удовлетворяющих требований местных властей, на долгосрочное поселение и работу в провинции).

В ФРГ разграничены полномочия в сфере иммиграционной политики между федеральным, земельным и городским уровнями власти. Многие вопросы решаются земельными властями (например, землям отданы значительные полномочия в вопросах «брать — не брать», в каком количестве «брать» мигрантов)¹⁵. Миграционная (интеграционная) политика составляет основное направление городской социальной деятельности. При этом власти городов осуществляют поиск, предлагают вакансии, организуют интеграционные курсы по программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки (первичного сопровождения) мигрантов.

Таким образом, российская модель государственно-правового регулирования миграционных процессов может быть качественно улучшена при учете позитивного отечественного и зарубежного опыта через разграничение существующих полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Это позволит не только качественно улучшить процесс привлечения в страну иностранных работников, но и осуществлять государственно-правовое регулирование миграционных процессов с учетом потребностей российских регионов.

¹ См.: Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие» 2 августа 2010 г. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/470/06/PDF/N1047006.pdf?OpenElement>

² См.: Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие» 30 июля 2014 г. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/488/57/PDF/N1448857.pdf?OpenElement>

³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013). Trends in International Migrant Stock: The 2013 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013).

⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013). Trends in International Migrant Stock: The 2013

revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013). http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/Data/subsheets/UN_Migrant_Stock_2_013T1.xls

⁵ См.: *Миграция в России: о модели правового регулирования* / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2008. № 7.

⁶ См.: *О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации* // Журнал российского права. 2003. № 4. Апрель.

⁷ См.: *Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика* / Под ред. Г. Витковской, А. Платоновой и В. Школьникова. М.: ИТ «АдамантЪ», 2009. С. 19—36.

⁸ См.: *Селективная миграционная политика: цель, механизмы, результаты* / О.В. Фомичева // Миграционное право. 2008. № 3

⁹ См.: *Богданов А.В. Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98—101; *Они же.* Роль, место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 5. С. 142—145; *Они же.* Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180; *Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н.* Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.

¹⁰ См.: *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; *Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н.* Актуальные проблемы конституционного права России. М., 2016; *Хазов Е.Н.* Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21; *Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н.* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013; *Хазов Е.Н.* Конституционное право зарубежных государств М., 2015; *Они же.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Автореф. дис ... канд. юрид. наук СПб., 1997. С. 12—18.

¹¹ См.: *Иммиграционная политика Австралии: особенности и возможности применения в России* // Миграционное право. 2007. № 2.

¹² См.: *Современные черты миграционных процессов и миграционной политики в странах Западной Европы* // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.

¹³ См.: *Миграционная политика: зарубежный опыт на российской почве* / М. Крошенко, Ю. Алексенцева.

¹⁴ См.: *Динамика развития миграционного законодательства в современной России* / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина // Журнал российского права. 2010. № 10.

¹⁵ См.: *Иммиграционная политика Германии: успешный — неуспешный опыт* / Л. Карачурина // Мировая экономика и междунар. отношения, 2008. № 7. С. 50—60.

УДК 342

SERGEY KHARLAMOV,

Professor of constitutional and municipal law Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot
candidate of legal Sciences, associate Professor

VIKTOR VOROBYEV,

Professor of constitutional
and municipal law Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot
candidate of legal Sciences, associate Professor

LYUDMILA KINANE,

assistant Professor of constitutional
and municipal law Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot
candidate of legal Sciences, associate Professor

THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SOURCE OF MUNICIPAL LAW OF RUSSIA

Annotation. The article deals with topical issues of municipal law, the main provisions and principles of the European Charter of local self-government, which is reflected in the legislation of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution, principles of local self-government, municipalities, local governments

СЕРГЕЙ ОЛЕГОВИЧ ХАРЛАМОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ВИКТОР ФЕДОРОВИЧ ВОРОБЬЕВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент

ЛЮДМИЛА ВИТАЛЬЕВНА КИНЧЕНЕ,

доцент кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИСТОЧНИК МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы муниципального права, основные положения и принципы Европейской хартии местного самоуправления, которые нашли отражение в законодательстве Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, принципы местного самоуправления, муниципальные образования, органы местного самоуправления

В отечественной юридической науке происходит широкая дискуссия в области определения принципов местного самоуправления.

В основу классификации принципов положено их правовое закрепление в Европейской хартии местного самоуправления¹, Конституции РФ², Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ³ и других.

Имеется общая точка зрения, что под принципами местного самоуправления понимаются обусловленные природой местного самоуправления коренные, основополагающие начала, идеи, концепции, лежащие в основе организации и осуществления местного самоуправления на территории РФ.

Несомненно, заслуживает большого внимания классификация принципов местного самоуправления в трудах таких ученых, как О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева, А.С. Прудникова, Е.С. Шугриной и других, поскольку их изложения оригинальные и всесторонние. Но в то же время нет единства в подходе определения критериев их систематизации.

Известно, что принципами местного самоуправления являются:

(1) принцип самостоятельности (причем данные принципы являются многогранными, имеют различные аспекты, например самостоятельность населения в решении наиболее важных вопросов местного значения, самостоятельность в реализации полномочий органами местного самоуправления и т.д.);

(2) принцип организационного обособления местного самоуправления и основы взаимодействия органами государственной власти;

(3) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления и их полномочий;

(4) многообразие форм осуществления местного самоуправления;

(5) ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц;

(6) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

(7) законность в деятельности органов местного самоуправления;

(8) гласность деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

(9) коллегиальность и единоличие в деятельности местного самоуправления;

(10) государственные гарантии местного самоуправления.

Считаю целесообразным обратить внимание на *принцип легитимности и гуманизма*.

Некоторые ученые дают расширенное толкование принципов местного самоуправления⁴. Каждый из названных принципов имеет самостоятельное значение и в то же время находится в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими принципами.

Рассмотрим содержание некоторых из названных принципов.

Самостоятельность местного самоуправления находит свое закрепление в ряде конституционных положений. Местное самоуправление призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. При этом самостоятельность осуществляется в пределах полномочий, которые предоставляются ему государством. Государственные органы не просто вправе, а обязаны вмешиваться, если органы местного самоуправления вступают на путь нарушения законности. Судебные органы не только защищают местное самоуправление, но и применяют в отношении него санкции в случае нарушения законодательства.

Кроме того, государственные органы осуществляют прямой контроль, в том числе и с точки зрения целесообразности принимаемых местным самоуправлением решений, если речь идет об осуществлении переданных ему государственными органами полномочий или ставится вопрос об использовании государственных средств, выделенных под конкретную задачу.

Самостоятельность местного самоуправления реализуется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления граждан, а также через их участие в деятельности выборных и других органов местного самоуправления. Муниципальное образование самостоятельно разрабатывает свой устав, который принимается представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением⁵. Оно вправе иметь собственную символику, отражающую исторические, культурные и иные местные традиции. Население само определяет организационную форму осу-

ществления местного самоуправления, наименование и структуру его органов.

Реализация рассматриваемого принципа обеспечивается финансово-экономической самостоятельностью местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Муниципальное законодательство запрещает органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления в части решения вопросов местного значения. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти или государственными должностными лицами законом не допускается. Самостоятельность местного самоуправления — это еще и недопустимость отмены актов местного самоуправления без решения суда.

*Организационное обособление местного самоуправления и его органов в системе управления государством и обществом*⁶. Европейская хартия местного самоуправления определяет, что созданные демократическим путем органы местного самоуправления должны иметь широкую автономию в отношении своей компетенции, обладать полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, находящемуся в их ведении. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными⁷.

На основе рассматриваемого принципа строятся взаимоотношения муниципальных образований, органов местного самоуправления и органов государственной власти, определяется статус муниципальных служащих. В Федеральном законе «Об общих принципах...» (ч. 3 ст. 6) предусматривается возможность разграничения предметов ведения между муниципальными образованиями, не допускается подчиненность одного другому. Кроме того (ст. 14, 17), не допускается образование органов местного самоуправления, назначение его должностных лиц и осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Должностные лица местного самоуправления не относятся к ка-

тегории государственных служащих, их деятельность является муниципальной службой (ст.1, 21)⁸.

Органы местного самоуправления обособлены не только в организационном, но и правовом отношении. Являясь юридическими лицами (в соответствии с уставом муниципального образования), они обладают правом на муниципальную собственность, могут от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести соответствующие обязанности, быть истцом или ответчиком в суде, иметь расчетный счет в банке, вести самостоятельный баланс, заключать договоры, совершать иные предусмотренные законом юридически значимые действия.

Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. Двойственный характер муниципальной деятельности обуславливает необходимость взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти не только при реализации отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться законом в соответствии со ст. 132 Конституции России, но и в порядке оказания содействия государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне.

Федеральный закон «Об общих принципах...» наделяет представительные органы местного самоуправления правом законодательной инициативы, а также закрепляет обязанность органов государственной власти, государственных должностных лиц рассматривать направленные в их адрес обращения органов и должностных лиц местного самоуправления. Государственные органы обеспечивают соблюдение законности в деятельности местного самоуправления.

Взаимодействие как одна из функций процесса управления предполагает обмен значимой информацией, планирование и осуществление совместной деятельности. Поэтому формы взаимодействия местного самоуправления и его органов с органами государственной власти могут быть достаточно разнообразны.

Сочетание местных, региональных и общегосударственных интересов. Местное са-

моуправление осуществляется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Органы местного самоуправления, самостоятельно решая вопросы местного значения, наделяются определенными государственными полномочиями и действуют в рамках единой государственной политики. Говоря о разграничении предметов ведения на вопросы «местного значения» и вопросы, отнесенные законодательством к компетенции органов государственной власти, следует иметь в виду довольно условный характер такого разграничения: вопросы «местного значения» решаются на конкретной территории конкретными субъектами местного самоуправления.

Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом населению предоставлена возможность самостоятельно выбирать любые формы и сочетания форм представительной и непосредственной демократии, определять организационно-правовые формы реализации местного самоуправления⁹.

В Федеральном законе «Об общих принципах...» названы такие формы прямого волеизъявления граждан, как местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход), право на народную правотворческую инициативу и право на индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы и к должностным лицам местного самоуправления. Кроме того, местное самоуправление может осуществляться в форме территориального общественного самоуправления и иных не противоречащих законодательству форм¹⁰.

Одной из организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления являются органы местного самоуправления (выборные и иные), наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения, структура которых определяется населением самостоятельно.

На выбор формы реализации и структуры органов местного самоуправления влияет федеративное устройство нашего государства, административно-территориальные, экономи-

ческие, национальные особенности муниципального образования, исторические и иные местные традиции.

Соответствие материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям. Без реализации этого принципа невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность местного самоуправления.

Европейская хартия о местном самоуправлении закрепляет право органов местного самоуправления на обладание собственными финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления своих полномочий. Гарантируя экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, Конституция России предоставляет его органам право самим управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

В целях обеспечения соответствия материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям Федеральный закон «Об общих принципах...» устанавливает необходимость сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, выделения материальных и финансовых средств для осуществления переданных ему отдельных государственных полномочий, компенсации дополнительных расходов, возникших в результате исполнения решений, принятых органами государственной власти.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности в деятельности местного самоуправления занимают особое место среди конституционных принципов местного самоуправления. Это связано с тем, что права и свободы гражданина реализуются прежде всего на местном уровне — там, где власть наиболее тесно соприкасается с человеком, его правами и свободами¹¹.

Непосредственно с осуществлением местного самоуправления связаны следующие конституционные права граждан:

- избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления;

- знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина;
- обжаловать в суде решения и действия органов местного самоуправления;
- получать бесплатно дошкольное, основное общее, среднее профессиональное образование, а также на конкурсной основе высшее образование в муниципальных образовательных учреждениях;
- получать бесплатно медицинскую помощь в муниципальных учреждениях здравоохранения и др.

Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе и в рамках закона. Обязанность органов местного самоуправления соблюдать Конституцию России и другие законы является конституционной нормой. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 23 декабря 1998 г. и Федеральным законом «Об общих принципах...» прокуратура России осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами местного самоуправления, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина.

Важным инструментом в обеспечении законности в деятельности местного самоуправления является суд. В судебном порядке могут быть обжалованы решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления, ущемляющие права юридических и физических лиц. Суд вправе дать оценку соответствия деятельности органа или выборного должностного лица местного самоуправления Конституции России, федеральным законам, Конституции, уставу и законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Одно из важных мест в системе обеспечения законности в организации и деятельности местного самоуправления занимает общественный контроль, который может осуществляться в различных формах:

обращений граждан в органы местного самоуправления и к его должностным лицам; отчетов депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением; участия общественных наблюдателей в работе избирательных комиссий при проведении выборов депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления и др.

Важную роль в деятельности местного самоуправления играет *гласность*. Реализация этого принципа обеспечивает должную «прозрачность» деятельности органов власти и управления всех уровней, позволяет поставить их работу под контроль общества, дает возможность гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами*. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах...» ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Основания, виды, порядок и условия такой ответственности определяются уставами муниципальных образований. Отзыв депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления является одним из видов такой ответственности.

Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. устанавливает ответственность должностных лиц органов местного самоуправления за нарушение конституционных прав граждан избирать и быть избранными в эти органы: виновное должностное лицо может быть привлечено к административной или уголовной (ст. 141 УК РФ) ответственности.

Государственная гарантированность и поддержка местного самоуправления. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается и гарантируется государством прежде всего правом на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате исполнения решений, принятых органами государ-

ственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией России и федеральными законами. Местному самоуправлению гарантируется право на муниципальную собственность, местные бюджет, налоги и сборы, составляющие его экономическую основу. Муниципальная собственность обеспечивается защитой наряду с частной, государственной и иными формами собственности.

Конституционные гарантии конкретизируются в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Так, Федеральным законом «Об общих принципах...» (ч. 1 ст. 44) устанавливается правовая обязательность исполнения решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также решений органов и должностных лиц местного самоуправления (принятых в пределах их полномочий) всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от организационно-правовых форм, органами местного самоуправления и гражданами. Неисполнение решений, принятых на местном референдуме, собраниях (сходах) граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления влечет административную ответственность¹².

Муниципальным законодательством предусматривается обязательность рассмотрения органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями обращений, направленных в их адрес органами и должностными лицами местного самоуправления.

В целях защиты местного самоуправления граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти или государственных должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, нарушающих права местного самоуправления.

Государство принимает на себя обязанность осуществлять поддержку местного са-

моуправления. С этой целью принимаются федеральные и региональные программы развития местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления рекомендует для государств-участников закрепить принципы в законодательстве государства и по возможности в Конституции.

Этот критерий можно признать центральнообразующим, но для методологии понимания природы, сущности и содержания принципов местного самоуправления имеется потребность в теоретическом осмыслении поиска иных подходов для их систематизации на группы.

С этой точки зрения все принципы можно классифицировать на специфические (собственные) принципы местного самоуправления и общие (универсальные) принципы административного управления.

Исходя из модели организации местного самоуправления и особенностей его осуществления в РФ на данную организацию и деятельность оказывают свое воздействие как общие начала выполнения управленческих функций, так и специфические.

Это мотивируется тем, что, с одной стороны, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти в соответствии со ст. 12 Конституции РФ¹³, а с другой — определенным уровнем, является продолжение (определенным уровнем) осуществления публичной власти, реализуемой в соответствии с российским законодательством.

Из вопросов, ранее считавшихся второстепенными как в рамках конституционного и муниципального права, так и с точки зрения организации политико-управленческой системы в целом — организация местной власти переходит в разряд ключевых и наиболее перспективных для развития публичной сферы.

Указанные обстоятельства указывают очевидную необходимость всестороннего, многогранного и глубокого изучения аспектов и специфики принципов осуществления местного самоуправления с точки зрения их влияния на практику и теорию муниципализма.

Указанная выше классификация принципов местного самоуправления на две группы обусловлена также потребностью организации учебного процесса.

Процесс обучения наглядно показывает необходимость усвоения природы местного самоуправления через призму факторов, условий и закономерностей, способствующих эффективности организации и деятельности местной власти.

В настоящее время нет единого подхода к определению и разграничению понятий принципов местного самоуправления и основ местного самоуправления, что приводит к разночтению и неправильному пониманию их природы.

Считаю целесообразным рассматривать основы местного самоуправления в двух значениях: с одной стороны, как закрепленные в законодательстве государства права и гарантии на осуществление местного самоуправления, права граждан на их участие в решении вопросов местного значения, территориального, организационного и финансово-экономического обеспечения муниципальной власти; с другой — как реально сложившиеся общественные отношения в сфере муниципальной деятельности.

В дальнейшем, сопоставляя и аргументируя содержание групп принципов, удается доказать, что на осуществление местного самоуправления оказывают влияние как общие принципы управления, так и специфические (собственные) принципы местного самоуправления.

Имеется точка зрения, что принципы местного самоуправления следует определить как основные начала правового обеспечения местного самоуправления, принципы территориальной организации, финансово-экономической основы и другие, но в данном случае принципы местного самоуправления теряют свою смысловую оболочку как стержня муниципальной власти и тех идей и концептуальных начал, которые определены в преамбуле Европейской хартии о местном самоуправлении¹⁴.

Принципы имеют главенствующее значение для всей правовой системы. Выделяют общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы

Принципы местного самоуправления и принципы муниципального права не совсем равнозначны, но во многом сходны.

Принципы местного самоуправления опосредованы целями муниципального законодательства и муниципального регулирования вообще.

Все прочие нормы должны строиться на основе принципов муниципального права и соответствовать им, т.е. принципы занимают наивысшее место в иерархии муниципально-правовых норм.

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в него¹⁵.

В заключении хотелось бы отметить, что изложенный материал является дискуссионным и способствует динамике развития науки муниципального права.

¹ Европейская хартия местного самоуправления (совершено подписание в Страсбурге 15.10.1985). Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2015. (Сер. *Dura lex, sed lex*); *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>; *Указ Президента РФ* от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011. <http://www.pravo.ru>.

⁴ *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013; *Шугринга Е.С.* Муниципальное право России. М.: Дело, 1999.

⁵ *Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: Учеб. пособие / Л.А. Ларина, М.В. Максютин, А.С. Прудников.* М., 2012.

⁶ См.: *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. М., 2013. С. 113.

⁷ См.: Европейская хартия местного самоуправления» (совершено подписание в Страсбурге 15.10.1985). Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ.

⁸ См.: Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белонковский В.Н. Указ. соч.

⁹ См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>; Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. И.Н. Зубова, А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова. М., 2013. (Сер. «Юриспруденция для бакалавров»).

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>

¹¹ См.: Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

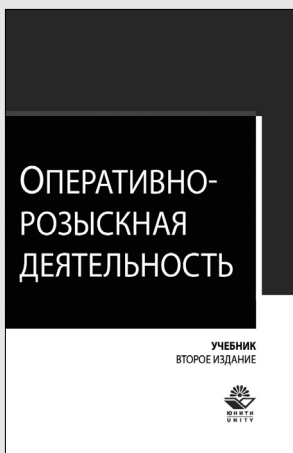
¹² Там же; Хазов Е.Н. Права и свободы человека и гражданина их соблюдение, охрана, защита и роль органов местного самоуправления в их реализации // Актуальные вопросы теории и практики развития местного са-

моуправления в России: Сб. ст. проф.-преп. состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М., 2014. С. 28—31.

¹³ См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>; Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Указ. соч.; Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

¹⁴ См.: Европейская хартия местного самоуправления» (совершено подписание в Страсбурге 15.10.1985). Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>; Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011. <http://www.pravo.ru>



Оперативно-розыскная деятельность: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [И.А. Климов и др.]; под ред. И.А. Климова. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 407 с.

Изложены базовые положения оперативно-розыскной деятельности (ОРД) в Российской Федерации. Приведены материалы, касающиеся оперативно-розыскной тактики, агентурного метода ОРД, финансового обеспечения, тактических особенностей деятельности различных субъектов ОРД по выявлению конкретных преступлений и других вопросов, составляющих государственную тайну.

В основе учебника — Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г. (с последующими многочисленными изменениями и дополнениями).

Для студентов, слушателей и курсантов учебных заведений системы правоохранительных органов Российской Федерации.

УДК 342

ALEXANDER M. LIMONOV,
candidate of legal Sciences, associate Professor

EUGENE N. KHAZOV,
head of Department of constitutional and municipal law of Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot
doctor of legal Sciences, Professor

THE IMPLEMENTATION OF MIGRATION POLICY IN MUNICIPALITIES OF RUSSIA

Annotation. The article considers the topical issues of implementation of migration policy in municipalities of Russia. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: Federal migration service, municipalities, migration, migration processes, foreign nationals, migrant workers

АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ ЛИМОНОВ,
кандидат юридических наук, доцент

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,
начальник кафедры конституционного и
муниципального права Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор

РЕАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы по реализации миграционной политики в муниципальных образованиях России. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: федеральная миграционная служба, муниципальные образования, миграция, миграционные процессы, иностранные граждане, трудовые мигранты

Проблема миграции — это одна из приоритетных и требующих постоянного внимания со стороны всех уровней публичной власти. События последних лет в Европе и Российской Федерации являются ярким доказательством того, что миграционный вопрос и область межэтнических отношений — особая зона внимания органов государственной и муниципальной власти. Следует отметить, что борьба с нелегальной миграцией оставалась и остается нерешенной проблемой для реализации на регио-

нальном и местном уровнях (незаконно трудится, по оценкам Федеральной миграционной службы, 2,9 млн человек)¹.

В настоящее время миграция в Россию из стран ближнего и дальнего зарубежья в значительной степени носит стихийный, неорганизованный характер. Она обусловлена прежде всего экономическим и политическим размежеванием бывших советских республик и этнополитическими конфликтами, происходящими в этих государствах.

В таких условиях тщательно проработанная государственная миграционная политика, отвечающая долгосрочным тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития России в целом, — это насущная необходимость².

В новой Концепции государственной национальной политики в Российской Федерации на период до 2025 г.³ перед органами государственной и местной власти ставятся вполне конкретные задачи. В ней предполагается независимо от национальности обеспечить «равенство граждан перед законом и судом», «открытость и непредвзятость рассмотрения ситуаций, связанных с межнациональными конфликтами», и др.

В связи с имевшими место конфликтами на межнациональной основе, одной из сторон в которых выступают мигранты, усилилось внимание к проблемам адаптации и интеграции мигрантов, их социализации в окружающую инонациональную среду, что позволяло бы мигрантам более успешно усваивать психологические установки, образцы поведения, социальные нормы и ценности, имеющиеся в российском обществе. Между органами власти различных территориальных уровней по вопросам адаптации и интеграции мигрантов произведено разграничение полномочий.

Важным итогом в модернизации системы государственного и муниципального управления в области регулирования межнациональных отношений и актуальных аспектов миграции стало принятие Федерального закона № 284-ФЗ от 22 октября 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»⁴.

Федеральный закон принят в целях реализации решений Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям и Концепции государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.⁵

Федеральным законом вносятся изменения в ряд законодательных актов Российской Федерации.

Так, Федеральным законом к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации отнесены соответствующие полномочия в сфере межнациональных отношений, такие как укрепление межнационального и межконфессионального согласия, предотвращение дискриминации по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности, социальная и культурная адаптация мигрантов.

Федеральным законом также устанавливаются аналогичные по содержанию, но в пределах собственной компетенции полномочия в сфере межнациональных отношений муниципальных образований всех уровней. Кроме того, дополняется перечень оснований для удаления в отставку глав муниципальных образований.

Соответствующие дополнения внесены в федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 08.06.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶ и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 30.05.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁷, в федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸.

Таким образом, одним из механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации выступает совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции⁹.

В связи с этим является актуальным рассмотрение организационно-правовых условий реализации стратегии государственной национальной политики на муниципальном уровне.

Принятие решения об определении направлений о возможности передачи местным органам власти компетенции в сфере регулирования различных аспектов миграционной политики требует взвешенного подхода. Мировой практикой накоплен опыт участия органов местного самоуправления в реализации миграционной политики. Так, в Швеции политика интеграции мигрантов осуще-

ствляется на базе соглашения о местном развитии. Последние заключаются между государством и соответствующим местным самоуправлением для обеспечения стабильного развития, а также прекращения этнической сегрегации в основном именно в чувствительных регионах крупных городов (Стокгольм, Гетеборг, Мальме). Проекты крупных городов ставят перед собой целью решение проблемы сегрегации через улучшение возможностей образования, особое внимание уделяется женщинам-иммигрантам, а также сокращению уровня преступности среди иммигрантов. Для достижения данных целей используется подход «снизу вверх», т.е. подключение самих жителей данных регионов к улучшению положения через проведение различных мероприятий, способствующих развитию диалога, создание мест, позволяющих установление контактов, и проведение прочих подобных инициатив. До сих пор крупнейшим среди проводимых в рамках соглашений о местном развитии проектов был проект «Политика крупных городов», который заодно стал и хорошей практикой для других стран, предлагающей довольно успешный метод для сокращения этнической сегрегации и социального отчуждения в крупных городах¹⁰.

В Дании, хотя разработка программы адаптации и организационные вопросы делегированы местным самоуправлениям (которые могут, в свою очередь, делегировать их выполнение (частным) организациям, например обучение языку, ответственность за результаты и качество все же лежит на местных самоуправлениях), все связанные с этим расходы покрывает государство.

Происходит это путем целевого финансирования местных самоуправлений: конкретная сумма зафиксирована за каждым иммигрантом, подписавшим с местным самоуправлением договор; конкретная сумма зависит от осуществляемой программы (до 1000 евро в месяц за всю программу); бонус-сумма по результатам выполнения программы (2500 евро выплачиваются каждый раз, если новый иммигрант сдает экзамены на языковых курсах в течение предусмотренных трех лет; дополнительная сумма выплачивается, если иммигрант нашел работу). Такой метод финансирования гарантирует стимулы, а так-

же уверенность и заинтересованность местных самоуправлений в разработке разного рода интеграционных программ. Исходя из Закона об интеграции, местные самоуправления обязаны сформировать местные интеграционные советы, в случае если об этом ходатайствуют по меньшей мере 50 человек. В совет в основном входят представители местных организаций меньшинств, с тем чтобы гарантировать, что если интересы меньшинств не обеспечены полностью, то хотя бы представлены на местном и государственном уровнях. Члены совета консультируют местные советы по всем темам, касающимся интеграционной политики на местном уровне.

У них есть законодательное право участвовать в обсуждении соответствующих вопросов или консультировать местные власти при формировании и реализации интеграционной политики, поэтому у них тесное сотрудничество с местными комитетами, а также департаментами местных самоуправлений (интеграционными отделами или бюро). Тем не менее у интеграционных советов лишь роль консультантов, которая не распространяется формально на сферу власти. В Великобритании ежегодно в местных самоуправлениях проводится опрос и проверка, на основе которых оценивается в числе прочего также и способность и компетентность местных самоуправлений проводить процесс интеграции (в том числе их способность гарантировать равноправие и связь с общественностью). С одной стороны, мониторинг проходит в виде опроса, с другой — местные самоуправления оцениваются с помощью различных объективных индикаторов, к примеру, распространение расистских заявлений, появление экстремистских граффити, нарушения правопорядка, напряжение между разными группами нацменьшинств и т.д. Оценка проводится Аудиторской комиссией, на основании этих оценок выстраивается шкала всех местных самоуправлений — от «неудовлетворительных» до «отличных». Поскольку основные финансы местных самоуправлений поступают из госбюджета, то на государственном уровне разработаны три метода, посредством которых мотивируется эффективная работа местных властей: в первую очередь на основе разных идей (например, укрепление идеалов) убеждают, ободряют и стиму-

лируют, доказывая, что деятельность во имя этой цели наиболее правильная, второе средство — соответствующее поощрение, реализация материальных стимулов, например дополнительное финансирование, внедрение системы премирования (так называемая система маячков: «Это и то местное самоуправление являются примером для других»), вручение призов (например, приз «самоу правлению в стране»), если вышеперечисленные методы не дали результата, то центральные власти могут использовать самые крайние меры: сокращение пособий для местных самоуправлений в отдельных частях бюджета или внедрение жесткого инспектирования. Прежде весьма с прохладцей относившиеся к этому местные власти Британии и сейчас свободны в выборе собственных направлений развития в разных сферах, однако в то же время они в значительной степени зависят и от центральной власти.

Проведенный анализ участия органов местного самоуправления в решении вопросов миграционной политики позволяет определять только организационно-правовые подходы к конституционно-правовому регламентированию данного вопроса, но конкретные решения в конечном итоге формируются на основании глубокого анализа социально-политического контекста.

Таким образом, следует подчеркнуть, что важной направляющей для развития миграционного законодательства стала утвержденная Президентом РФ в 2012 г. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. С помощью Концепции осуществлен выбор наиболее приоритетных векторов развития внутренней и внешней миграции, которые служат ориентиром в развитии миграционного законодательства в целом.

Однако, несмотря на активное развитие миграционного законодательства, нельзя не отметить и ряд следующих существенных проблем, которые во многом препятствуют обеспечению системного подхода в этом развитии. В частности, недостаточно сбалансировано развиваются отдельные элементы системы миграционного законодательства, регламентирующие отношения в сфере адаптации и интеграции мигрантов¹¹. Безусловно, нужны четкие федеральные законодатель-

ные ориентиры в этой сфере. Необходимо принятие федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, который бы определил направления реализации полномочий органов власти всех территориальных уровней (федерального, субъектов РФ и местного), порядок и источники необходимого для этого финансирования. С принятием закона его реализация позволит активизировать работу по адаптации и интеграции мигрантов. Полагаем, что принятие этого закона на сегодня неоправданно затягивается, поскольку его принятие должно было сопровождать изменения в федеральном регулировании, произведенные еще в 2013 г.¹², посредством которых были закреплены соответствующие полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере обеспечения социокультурной адаптации и интеграции мигрантов.

Перенесение центра тяжести ответственности за адаптацию и интеграцию мигрантов с федерального на региональный и муниципальный уровни власти хотя и является стратегически правильным решением, однако этого еще явно недостаточно. В отсутствие конкретизации полномочий региональных и муниципальных органов власти в сфере адаптации и интеграции каждый из них относится к решению данной проблемы только исходя из собственного понимания ее решения и из учета минимального уровня своих возможностей. Слабая законодательная проработка механизмов адаптации и интеграции мигрантов, таким образом, является явно выраженной проблемой, требующей разрешения. Поскольку, как объективно заметил К. Ромодановский, «на протяжении четырех лет число мигрантов, въезжающих в Россию, выросло на 40%. И почти половина тех, кто приезжает, тоже 40%, — это неадаптированные мигранты»¹³.

Проблемы остаются на законодательном уровне и в определении понятийного аппарата. Так, некоторые весьма значимые понятия на сегодняшний день почему-то регламентируются только в Концепции государственной миграционной политики (определение различных видов миграции — трудовая, временная, краткосрочная, долгосрочная, образовательная (учебная), незаконная, сезон-

ная трудовая; определение организованного привлечения иностранной рабочей силы и др.), хотя этот документ «мягкого» права, в том числе установленные в нем понятия, не могут использоваться для целей законодательного регулирования миграционных отношений. Много проблем остается и в определении других основополагающих понятий данной сферы законодательного регулирования¹⁴.

Следует заметить, что перспективы эффективности государственного и муниципального управления в сфере миграционной политики и межнациональных отношений зависят от следующих факторов:

- разработки концептуального подхода к распределению конституционно-правовых полномочий между федеральными центрами и органами государственной и муниципальной власти в области миграционной политики и межэтнических отношений;
- определения финансовой и организационной базы исполнения органами государственной и муниципальной власти РФ, делегируемых полномочий в области миграционной политики и регулирования межэтнических отношений¹⁵.

Следует отметить, что в знании традиций, обычаев, культуры другой стороны нуждаются не только мигранты. Принимающее население также нуждается в элементарных знаниях традиций, обычаев, культуры, особенностей поведения и социальных коммуникаций мигрантов, прибывающих из других обществ. Просвещение принимающего населения — задача средств массовой информации и сферы публичной политики.

¹ Грицюк М. Везжаем в Новый год // Российская газета. 2014. 29 декабря. С. 1; Богданов А.В. Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98—101; Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180,

² Кошелев М.С. Проблемы реализации программы адаптации и интеграции трудящихся мигрантов в Забайкальском крае // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 45; Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере работы УФМС России по Вологодской области) // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>

⁴ Федеральный закон № 284-ФЗ от 22 октября 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5454. <http://www.pravo.dov.ru>

⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

⁶ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от.08.06.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215. <http://www.pravo.dov.ru>

⁷ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 30.05.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁸ Федеральный закон 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁹ Бессонова В.В., Кошелев М.С. Правовая адаптация мигрантов как одно из направлений государственной миграционной политики // Миграционное право. № 4. 2013. С. 28.

¹⁰ Холопов В.А. Участие органов местного самоуправления в реализации миграционной политики: сравнительный анализ организационно-правовых подходов в России и странах Европы // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 41; Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Василевич Г.А. и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

¹¹ Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права № 12. 2014.

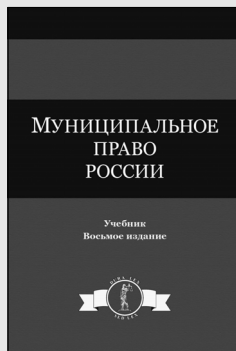
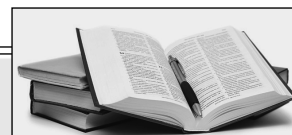
¹² Федеральный закон от № 284-ФЗ от 22 октября 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // <http://www.pravo.dov.ru>.

¹³ Грицюк М. Указ. соч. С.4.

¹⁴ Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я., Плюгина И.В. Развитие миграционного законодательства // Концепция развития российского законодательства. М. 2010. С. 517—534; Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

¹⁵ Трыканова С.А. Развитие организационно-правовой основы реализации миграционной политики РФ в сфере регулирования межнациональных отношений органами государственной и муниципальной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 44; Белоновский В.Н., Грудина Л.Ю., Антонова Н.А. Муниципальное право России: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Актуальные проблемы конституционного

права России: Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. Magister); Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тез. ст. М., 2003. С. 58—60; Николаев Б.В. Права и свободы человека в США: Очерки развития законодательства и практика Верховного суда / Московский ун-т им. С.Ю. Витте, филиал Московского университета им. С.Ю. Витте в г. Пензе. М., 2015. С. 53—60.



Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, Л.Т. Чихладзе. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 399 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

Изложены основные теории местного самоуправления, рассмотрена история возникновения и развития самоуправления в России. Показаны современные подходы к пониманию местного самоуправления, главные направления государственной политики России в этой области. Представлены предмет, метод, система и источники муниципального права. С учетом комплексного характера определено особое место муниципального права в системе российского права. Рассмотрены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в нем. Описаны структура органов местного самоуправления и различные модели ее организации.

Материал изложен с учетом законодательства, действующего по состоянию на 1 января 2016 г.

Для студентов (курсантов), аспирантов (адъюнктов) и преподавателей высших юридических образовательных учреждений, органов и должностных лиц местного самоуправления.

УДК 342

SERGEY ZHESTYANNIKOV,
chief UFMS of Russia on the Vologda area

IVAN YEKIMOV,
leading specialist-expert of division of analysis,
planning, control and information support
UFMS of Russia in the Vologda region

MAXIM NAZAROV,
graduate of Moscow University of the Ministry of internal Affairs
The Russian named after V.Ya. Kikot

ORGANIZATION OF WORK WITH MIGRANTS ON THE TERRITORY OF MUNICIPAL ENTITIES IN THE VOLOGDA REGION

Annotation. The article considers topical issues on the organization, establishment and operation of multi-level systems of migration on the territory of the Vologda region. Discusses the main practical problems and the ways of their solution.

Keywords: foreign nationals, migrant workers, migration, migration, migration center

СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ ЖЕСТЯННИКОВ,
начальник УФМС России по Вологодской области

ИВАН ВИКТОРОВИЧ ЕКИМОВ,
ведущий специалист-эксперт отдела анализа,
планирования, контроля и информационного обеспечения
УФМС России по Вологодской области

МАКСИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ НАЗАРОВ,
аспирант Московского университета МВД
России им. В.Я. Кикотя

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы организации, создания и деятельности многоуровневой системы работы с миграции на территории Вологодской области. Обсуждаются основные практические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: иностранные граждане, трудовые мигранты, миграция, миграционные процессы, миграционный центр

В успешном решении задач, обозначенных в «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»¹, важную роль играет создание эффективной системы работы с иностранными граждана-

ми, способствующей формированию гармоничных межнациональных отношений, а также включающей развитые механизмы контроля за пребыванием иностранцев, позволяющие не только пресекать совершаемые мигрантами правонарушения, проявляе-

ния экстремизма и ксенофобии, но и предупреждать их².

На сегодняшний день одним из основных элементов профилактики совершаемых мигрантами правонарушений и преступлений, в том числе сокращения уровня нелегальной миграции, является контрольно-надзорная деятельность, предусматривающая проведение проверочных мероприятий, а также применение таких мер административного воздействия, как закрытие въезда, выдворение, депортация, реадмиссия.

Их необходимость не вызывает сомнений. Неотвратимость наказания наряду с недопущением на территорию Российской Федерации иностранцев, склонных к нарушению закона, безусловно, положительно влияет на миграционную ситуацию. Между тем инструменты административного воздействия, с нашей точки зрения, должны быть включены в развитую, многоуровневую систему работы с иностранными гражданами. На территории Вологодской области в условиях взаимодействия органов государственной власти, работодателей и общественных объединений сформировался свой подход к решению данной задачи. На данный момент более 50% прибывающих в регион иностранных граждан указывают рабочие цели въезда. Более того, трудовые мигранты не только составляют заметную часть миграционного потока, но и находятся на территории нашей страны, как правило, не менее 6—7 месяцев, в некоторых случаях – в течение года и дольше. Основная их масса представлена выходцами из среднеазиатских республик. Поэтому система работы с иностранцами в значительной степени ориентирована именно на трудовых мигрантов.

Первый уровень предлагаемой нами системы охватывает этап привлечения работодателями иностранной рабочей силы и предполагает активное взаимодействие государственных и муниципальных органов власти с предприятиями и индивидуальными предпринимателями, использующими труд мигрантов.

Одна из форм такого взаимодействия – предоставление работодателями и национально-культурными объединениями, участвующими в наборе трудовых мигрантов, предварительной информации об иностранных гражд-

данах, планирующих прибыть на территорию Российской Федерации для осуществления трудовой деятельности. Обязательным условием при этом является налаженное взаимодействие между работодателями и органами власти на муниципальном уровне, согласованность объемов и порядка обмена информацией между предпринимателями и главами муниципальных образований, а также структурными подразделениями управлений МВД России, ФСБ России, ФМС России на местах. Предварительное получение информации о трудовых мигрантах позволяет заранее, еще до прибытия, выявлять тех из них, кто прежде нарушал российское законодательство, был выдворен, в отношении кого приняты решения о закрытии въезда.

Подобный обмен информацией полезен и для работодателей, которым невыгодно принимать на работу потенциальных нарушителей, а также иностранных граждан, не имеющих оснований для получения разрешительных документов. Таким образом, у муниципальных и региональных органов власти появляется реальная возможность влиять на характер миграционного потока, что, безусловно, положительно сказывается на общей миграционной ситуации.

На территории Вологодской области имеется подобный опыт взаимодействия с рядом предприятий в целях выявления мигрантов-правонарушителей.

Второй уровень предлагаемой системы охватывает работу по документированию иностранных граждан патентами и разрешениями на работу. Считаем целесообразной организацию деятельности в данном направлении по принципу «одного окна». Комплексное прохождение предусмотренных федеральным законодательством процедур позволяет обеспечить полный контроль за соблюдением иммиграционного законодательства абсолютно на всех этапах получения мигрантами разрешительных документов, а также исключить любые фальсификации со стороны иностранных граждан, предоставление недействительных и подложных документов, в том числе сертификатов, подтверждающих владение русским языком, знание истории и основ законодательства России³.

На территории Вологодской области оказание услуг в сфере трудовой миграции по

принципу «одного окна» организовано на площадке Миграционного центра. Иностранные граждане имеют возможность в одном месте пройти комплексный экзамен по русскому языку, истории и основам законодательства России, медицинское освидетельствование, обязательные дактилоскопическую регистрацию и фотографирование, а также оформить полис добровольного медицинского страхования, воспользоваться нотариальными и переводческими услугами, внести фиксированный авансовый платеж через банковский терминал.

Деятельность Миграционного центра продемонстрировала свою эффективность, в том числе в части выявления нарушителей иммиграционного законодательства, а также иностранных граждан, которым разрешительные документы не могут быть выданы по медицинским показаниям.

В частности, благодаря результатам дактилоскопической регистрации, поступившим из Миграционного центра, выявлен иностранный гражданин, незаконно пересекший Государственную границу Российской Федерации. Материалы по данному факту были переданы в УФСБ России по Вологодской области, в отношении нарушительницы возбуждено уголовное дело по ст. 322 УК РФ.

В ходе медицинского освидетельствования на площадке Миграционного центра были установлены случаи заболевания иностранных граждан ВИЧ-инфекцией (два человека), сифилисом (шесть человек), открытой формой туберкулеза (два человека). Данным гражданам отказано в выдаче патента, все они выехали за пределы Российской Федерации.

Также был выявлен иностранный гражданин, употребляющий наркотические вещества. Данному иностранцу отказано в выдаче патента, он выехал за пределы Российской Федерации за счет средств работодателя.

Важный результат деятельности Миграционного центра заключается в том, что оказание услуг по принципу «одного окна» способствовало документированию большинства прибывших в регион трудовых мигрантов.

За 11 месяцев 2015 г. на территории Вологодской области оформлено 5728 патентов, в бюджет региона за счет уплаты налога на доходы физических лиц в виде фиксирован-

ных авансовых платежей поступило 113 млн 388 тыс. руб. (за весь 2014 г. — 44,1 млн руб.). По данным показателям регион занимает 3-е место в Северо-Западном федеральном округе. В то же время по количеству прибывающих мигрантов область занимает лишь 6—7-е места.

Одновременно организация работы по принципу «одного окна» наряду с жестким иммиграционным контролем стала одной из причин снижения количества правонарушений в сфере трудовой миграции на 37,8%.

Третий уровень системы охватывает период осуществления иностранным гражданином трудовой деятельности. На данном этапе организуется постоянный мониторинг настроений в среде мигрантов для получения первичных сведений о возникновении потенциально опасных ситуаций. С этой целью работодатели определяют из числа иностранных работников контактное лицо, с которым в дальнейшем осуществляется взаимодействие, в том числе для выявления и предупреждения возможных конфликтных ситуаций, правонарушений и преступлений. Региональными и муниципальными органами власти совместно с работодателями, национально-культурными объединениями разрабатывается порядок информирования о происшествиях с участием иностранных граждан, в том числе способных повлиять на стабильность миграционной обстановки.

В Вологодской области сотрудниками территориальных структурных подразделений УФМС совместно с сотрудниками УМВД, представителями муниципалитетов осуществляются выходы на предприятия, использующие труд мигрантов, а также в места проживания иностранных граждан в целях изучения обстановки, выявления проблемных и конфликтных ситуаций.

Помимо мониторинга миграционной обстановки, настроений в среде мигрантов большое значение имеет работа по социальной адаптации иностранных граждан.

На территории Вологодской области деятельность в данном направлении активно ведется с 2012 г. Адаптационные курсы, включающие изучение русского языка, истории, традиций и культурных особенностей России, были организованы при участии правитель-

ства области, общественных, национально-культурных объединений, работодателей.

На ряде предприятий области созданы условия для полноценного проживания и обучения мигрантов, в частности оборудованы жилые помещения и классы для проведения занятий. По инициативе диаспор (таджикской, узбекской, вьетнамской) открыто несколько социальных общежитий.

С 29 сентября 2015 г. в рамках работы по социальной адаптации мигрантов по инициативе и при поддержке национально-культурных объединений на площадке Миграционного центра организовано проведение в еженедельном формате обучающих курсов, включающих занятия по русскому языку, истории и основам законодательства России, а также ознакомление с историей и культурным наследием Вологодской области.

В ходе общения с иностранными гражданами сотрудники миграционной службы выясняют цели их пребывания, планы и намерения, настроения, возникающие проблемы, определяют возможность возникновения конфликтных ситуаций. В настоящее время обучение прошли более 200 иностранных граждан.

В совокупности принимаемые меры, в том числе мониторинг настроений в среде мигрантов, организация образовательной и просветительской работы, способствуют профилактике конфликтов на национальной и религиозной почве.

Четвертый уровень предлагаемой системы охватывает работу с иностранными гражданами, которые планируют остаться для постоянного проживания на территории Российской Федерации. Первым шагом к этому является получение разрешения на временное проживание (РВП).

Учитывая правовую значимость предоставляемого статуса, каждое заявление рассматривается в индивидуальном порядке, процедурой предусмотрено собеседование с иностранным гражданином, в ходе которого выясняются цели и мотивы получения РВП, а также имеющиеся для этого основания (наличие жилья, работы, родственников). Иностранному гражданину разъясняется важность и ответственность такого шага.

В рамках этой работы также осуществляется подбор кандидатов, которые в силу сво-

их личных и профессиональных качеств могли бы принять участие в Государственной программе переселения соотечественников, проживающих за рубежом.

На территории Вологодской области Государственная программа реализуется с 1 января 2015 г.⁴ Одной из задач в рамках реализации Программы является привлечение профессиональных кадров в те отрасли экономики, социального обслуживания, где существует дефицит квалифицированных специалистов. К таким, например, относятся сферы образования и здравоохранения, сельское хозяйство.

На данный момент участниками Госпрограммы стали 650 человек. Среди них 50% — с высшим образованием, 11 человек — студенты высших и средних профессиональных учебных заведений, четверо имеют ученую степень кандидата наук. К участию в Программе привлекаются обладатели социально важных и востребованных профессий — воспитатели детского сада, учителя, врачи.

План реализации на территории Вологодской области Государственной программы переселения соотечественников включает развитие сотрудничества с крупными предприятиями, вузами области, профильными департаментами регионального правительства, в том числе департаментом сельского хозяйства, для привлечения к участию в Программе квалифицированных кадров, студентов, научных работников, преподавателей.

Имеющийся потенциал Государственной программы позволяет частично заместить в ряде отраслей экономики трудовых мигрантов из среднеазиатских республик соотечественниками, которые, приезжая для постоянного проживания, нуждаются в рабочих местах.

Так, на одном из предприятий Вологды, привлекающем для работы участников Госпрограммы, в период с 2013 по 2015 г. количество трудящихся мигрантов сократилось соответственно с 360 до 138 человек.

Таким образом, комплексный подход к реализации государственной миграционной политики, формирование многоуровневой системы работы с иностранными гражданами, включающей в том числе механизмы контроля за пребыванием мигрантов, является необходимым условием обеспечения на-

циональной безопасности, поддержания гармоничных межнациональных отношений.

В частности, в рамках комплексного подхода необходимо развивать взаимодействие органов власти с работодателями, привлекающими иностранную рабочую силу, национально-культурными объединениями, целенаправленно, на основании глубокого анализа миграционной ситуации, проводить контрольно-надзорные мероприятия, эффективно применять административные меры воздействия — закрытие въезда, выдворение, депортацию, реадмиссию, а также активно использовать принцип «одного окна» при оказании услуг в сфере трудовой миграции.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>

² См.: Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98—101; Они же. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 5. С. 142—145; Они же. Незаконная миграция как

одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180; Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.

³ Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.ru>; Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016; Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н. Актуальные проблемы конституционного права России. М., 2016; Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21; Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=180056;dst=0;ts=C817EE7B542931BA54BD6C77ECEB1A88;rnd=0.6359347107354552>

⁴ Постановление Правительства Вологодской области от 27.10.2014 № 959 «Об утверждении государственной программы «Оказание содействия добровольному переселению в Вологодскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2015-2020 годы»/ http://vologda-oblast.ru/pda/dokumenty/zakony_i_postanovleniya/postanovleniya_pravitelstva/300059/

УДК 342

MARIA CHEISHVILI,
associate Professor of the Department
constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia V.Ya. Kirov,
candidate of legal Sciences, associate Professor

ELENA MEDVEDNIKOVA,
lecturer constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia V.Ya. Kirov,
candidate of legal Sciences

TOPICAL ISSUES OF FINANCIAL POLICY OF MUNICIPALITIES IN SOME EUROPEAN COUNTRIES

Annotation. The article deals with topical issues of financial policy of municipalities in several European countries Poland, the Czech Republic, Hungary, Bulgaria, etc. Discuss the major theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution of Poland, the Czech Constitution, the Constitution of Hungary, Constitution of Bulgaria, the principles of local self-government bodies, municipalities, bodies of local self-government

МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА ЧЕИШВИЛИ,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА МЕДВЕДНИКОВА,
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РЯДЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы финансовой политики муниципальных образований в ряде европейских стран: Польши, Чехии, Венгрии, Болгарии и др. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Польши, Конституция Чехии, Конституция Венгрии, Конституция Болгарии, принципы местного самоуправления, муниципальные образования, органы местного самоуправления

Основополагающим правовым документом в сфере местного самоуправления для государств Европы является Европейская хартия о местном самоуправлении, которая была открыта для подписания государствами — членами Совета Европы 15 октября 1985 г. Хартию подписали и ратифицировали 44 из 47 стран — участ-

ников Совета Европы (все, кроме Андорры, Сан-Марино и Монако).

Хартия обязывает государства, подписавшие ее, закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований.

Кроме того, Хартия устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления, а также является первым юридическим документом, гарантирующим соблюдение принципа subsidiarity государствами — членами Совета Европы. В соответствии с этим местные власти должны осуществлять управление и контролировать значительную часть публичных обязательств в интересах местного населения и под свою ответственность. На основании принципа subsidiarity Хартия закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и могут относиться к более высокому административному уровню только лишь в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.

Фундаментом муниципальной власти являются экономическая и финансовая основы деятельности местного самоуправления, от состояния которых зависит эффективное функционирование публичной власти, реальная способность самостоятельно решать задачи местного значения, а также создавать условия для достойной жизни населения.

Реальность и эффективность местного самоуправления определяются, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы самоуправления¹. Таким образом, от состояния финансово-экономической базы зависит эффективность развития муниципальных общественных систем.

Следует отметить, что понятие «финансовая основа» уже понятия «экономическая основа», поскольку финансовые отношения являются составной частью экономической основы и соотносятся как частное и общее.

В соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении «органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций»².

На основании этого экономическую базу функционирования местного самоуправления

составляет его собственная материально-финансовая база. Конституции всех государств Европы предусматривают институт муниципальной собственности как разновидности собственности публичной.

Так, в ст. 140 Конституции Болгарии 1991 г. сказано, что община имеет право на собственность, которая используется в интересах территориальной общности. Режим и перечень ее объектов определяются законом (ст. 17).

Согласно Конституции Республики Польша 1997 г. единицам территориального самоуправления принадлежат право собственности и иные имущественные права (ст. 165).

Финансовая деятельность муниципальных образований — это «осуществление соответствующим муниципальным образованием в лице компетентных органов функций по распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях осуществления публичных задач и функций местного сообщества, а также делегированных полномочий государства»³. Иными словами, органы местного самоуправления самостоятельно или при участии государства устанавливают порядок образования и использования централизованных (в рамках местного самоуправления) и децентрализованных денежных фондов. Создаются денежные фонды через систему налогообложения, муниципальных кредитов как результат контроля за расходованием местных финансов, добровольных взносов.

В условиях перехода к децентрализованному государству для стран Европы особую значимость для местных органов приобретает бюджет, который составляет финансовую основу местного самоуправления. Источники местного бюджета определяются законом и включают местные налоги и сборы, а также централизованные дотации государства⁴.

Согласно ст. 141 Конституции Болгарии «община имеет самостоятельный бюджет, постоянные финансовые источники определяются законом. Государство средствами из бюджета и другими способами помогает нормальной деятельности общин».

В соответствии с § 44 Конституции Венгерской Республики 1949 г. местное представительное учреждение:

- (а) самостоятельно распоряжается доходами самоуправления, может занимать

ся, — под свою ответственность — предпринимательством;

- (б) имеет право на соответствующий собственный доход для выполнения задач, определенных законом, кроме того, соответственно этим задачам наделяется государственной поддержкой;
- (в) в рамках закона устанавливает виды и размеры местных налогов.

Согласно ст. 167 Конституции Республики Польша единицам территориального самоуправления обеспечивается участие в публичных доходах соответственно возложенным на них задачам. Доходами органов местного самоуправления являются их собственные доходы, а также общие субвенции и целевые дотации из бюджета государства.

Помимо Конституции, нормативной базой, регулирующей материально-финансовые отношения, являются, как правило, специальные законы. Так, в Нидерландах таким законом является Закон «О местном управлении» 1970 г. В Польше финансово-экономические вопросы местного самоуправления регулируются Законом № 301 от 1990 г. «О передаче определенной государственной собственности во владение местного самоуправления», Законом 1991 г. «О местных налогах и пошлинах».

В Венгрии указанные отношения регулируются также нормами Закона 1991 г. «О передаче определенной собственности государства во владение местных органов самоуправления», Закона 1990 г. «О местном налогообложении», Закона 1992 г. «О системе целевых и специальных дотаций органам местного самоуправления», Закона 1990 г. «О местном самоуправлении» и др.

В Англии и Уэльсе указанные отношения регулируются нормами Закона 1972 г. «О местном управлении».

В соответствии с Коммунальным законом Швеции 1977 г. коммуна и ландстингкоммуна обязаны ежегодно принимать бюджет. Бюджет должен включать план экономического развития на бюджетный год. В этом плане должны содержаться отчет об ассигнованиях, поступление которых заканчивается, и источник покрытия потребностей в средствах за счет налогов.

Важным является тот факт, что именно местный бюджет является такой формой ак-

кумуляции и расходования местных финансовых ресурсов, которая обеспечивает возможность осуществления органами местного самоуправления своих функций⁵.

Иными словами, органы местного самоуправления обладают фактической властью лишь при наличии финансовых средств, которыми, в свою очередь, они могут свободно распоряжаться.

Европейская хартия о местном самоуправлении в ст. 4 устанавливает принцип субсидиарности, который предусматривает:

- (1) разделение полномочий между органами власти различных уровней;
- (2) предоставление местным властям полных и исключительных полномочий в пределах их компетенции⁶.

В сфере местных финансов (ст. 9 Хартии) принцип субсидиарности проявляется в принципах финансовой автономии (право органов власти на всех уровнях распоряжаться собственными финансовыми средствами) и адекватности финансовых ресурсов (органы местного самоуправления должны располагать финансовыми средствами, достаточными для эффективного выполнения своих функций).

В соответствии с этим территориям необходимы собственные источники доходов, сформированные в том числе путем установления местных налогов. Более слабым в финансовом отношении территориям требуются дополнительные средства за счет вертикального или горизонтального перераспределения финансов⁷.

Основополагающую роль в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета играет самостоятельность органов местного самоуправления, чему способствуют методы безвозмездной помощи, оказываемой нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящих, т.е. государственных. Среди таких методов используются традиционные дотации, субвенции и субсидиями.

Органы местного самоуправления могут получать доход из частных законных источников, например от активов, которыми они владеют. На их территории, как правило, ведется активная коммерческая деятельность.

Так, в Польше наиболее важными источниками местных доходов являются налог на собственность и дорожный налог. Муниципалитеты имеют доли в некоторых доходах

центрального бюджета. Указанные налоги перечисляются в каждый отдельный местный бюджет согласно расчетам, на душу населения⁸.

В городах и пригородных гминах, а также в гминах с развитым туризмом, горнодобывающей и легкой промышленностью основными источниками доходов являются независимые доходы⁹. Однако в сельских муниципалитетах основным источником дохода являются государственные дотации. Основной статьей независимого дохода местного самоуправления является в Польше налог на собственность, который налагается на дома и другие строения.

Кроме того, органам местного самоуправления Польши разрешено получать займы и облигации, хотя некоторые авторы отмечают, что «согласно польскому законодательству кредиты и облигации не составляют значительной части местных доходов»¹⁰.

Местные органы самоуправления Венгрии получают достаточно высокую и стабильную пропорцию от централизованных дотаций в свои бюджеты. Однако эта зависимость сочетается с неспецифическим распределением дотаций и большой свободой в использовании централизованных бюджетных дотаций. Существуют нормативные показатели, используемые при распределении дотаций. Личные решения в вопросах распределения невозможны. Поэтому метод распределения дотаций дает самостоятельность и свободу действий местным органам самоуправления.

Долевые доходы в Венгрии состоят из нескольких различных статей. Одна из них представляет собой личный подоходный налог, который взимается централизованно, местная пропорция которого устанавливается парламентом ежегодно. К другим источникам долевого дохода относятся доход на пользование средствами передвижения и другие меньшие налоги.

В последние годы представляет интерес практика Венгрии по регулированию местных бюджетов с помощью нормативных дотаций по душевым квотам¹¹. Такой метод выделения денежных средств местному самоуправлению был установлен с 1990 г. и сохраняется до сих пор с рядом поправок. Ведены две системы дополнительных дотаций из центрального бюджета в местный:

(1) целевая и адресная — призвана поддерживать муниципальные инвестиции;

(2) преследует цель сохранения дееспособности «депрессивных» муниципальных территорий, обеспечивая тем самым финансовые условия реализации основных функций самоуправления¹².

Основными источниками независимых доходов в Венгрии являются местные налоги и доходы от приватизации, в том числе бывших государственных предприятий. Местные налоги подразделяются на три основные группы с подгруппами: налог на собственность, коммунальный налог и налог на местное предпринимательство. Коммунальный налог налагается на строения, земельные участки, находящиеся во владении или же арендуемые частными лицами, на корпоративную деятельность и туризм. Налог на предпринимательство может налагаться на любую экономическую и приносящую прибыль деятельность, за исключением розничной торговли.

Окружные органы местного самоуправления Венгрии не имеют права налогообложения. Здравоохранение финансируется непосредственно из Фонда социальной защиты. Местные органы самоуправления не имеют права распоряжаться этими ресурсами. Органы местного самоуправления также могут получать ссуды и выпускать облигации.

Основным источником доходной части местных бюджетов Чехии являются поступления, полученные от подоходного налога с физических лиц. В соответствии с правилами, введенными в 1998 г., муниципальная часть указанного налога составляет 30%, государственная — 40%. Другими основными налоговыми источниками доходов являются такие местные налоги, как подоходный налог от предпринимательской деятельности и налог на недвижимость. В Чехии распространены муниципальные облигации, выпускаемые в основном муниципалитетами больших городов для формирования инвестиционных фондов и поддержки сервисного обеспечения. Например, средства, получаемые от реализации накопительных облигаций, столица использует для улучшения общественного транспорта¹³. Важную часть доходов чешских муниципалитетов составляют также дотации, субсидии и гранты, используемые в основном для финансирования и поддержки домов престарелых, детских цент-

ров, начальных школ, а также пожарных служб.

Таким образом, в вопросах управления своей собственностью муниципалитеты обладают двойственной природой, сочетая в себе государственные начала и коммерческие возможности частных хозяйствующих субъектов. В этом и проявляется смешанный характер местного самоуправления большинства рассматриваемых государств Европы. В то же время муниципалитеты как местные органы власти не должны, на наш взгляд, позволять себе использовать полученную прибыль в сферах, не связанных с интересами своего населения.

Практически во всех государствах Европы существуют так называемые разделенные доходы, пропорции деления которых определяются на основании принципа централизации. Суть такой системы состоит в том, что часть доходов от того или иного источника поступает в центральный бюджет, а часть — в бюджеты муниципалитетов.

Так, в Венгрии разделенными являются индивидуальный подоходный налог и налог на автомобильные средства транспорта.

В Чехии разделенными доходами являются подоходный налог с физических лиц и подоходный налог с юридических лиц. Пропорции их деления между двумя уровнями бюджетов остаются на протяжении ряда лет примерно одинаковыми.

В Польше вопросы финансовой базы местных бюджетов разработаны довольно подробно применительно к каждому звену территориального самоуправления; гминам, уездам и воеводствам. В доходы гмин полностью поступают налоги: сельскохозяйственный, лесной, с недвижимости, с транспортных средств, подоходный налог с физических лиц, уплачиваемый ремесленниками и мелкими торговцами в форме налоговой карты (патента), с наследства и дарений, с владельцев собак; сборы: гербовый, за разработку недр, местные сборы; доходы от имущества, принадлежащего гмине от самообложения, вводимого по решению жителей гмины, различные штрафы, проценты за средства на банковском счете. Разделенными доходами в Польше являются подоходный налог с физических и юридических лиц.

В результате беспрецедентных муниципальных реформ 1980—1990-х гг. в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии была создана гибридная система местного самоуправления с одновременным перераспределением большинства функций между уровнями и органами местного самоуправления. В Британии была сформирована новая архитектура местного самоуправления. Большинство муниципальных образований отказались от традиционной структуры внутренней организации¹⁴.

Важнейшим событием в истории британского конституционализма явилось создание собственных региональных органов управления во всех исторических частях страны. Учреждение Национальной ассамблеи Уэльса, парламента Шотландии и ассамблеи Северной Ирландии стало глобальным конституционным изменением в Соединенном Королевстве за всю современную историю развития британской государственности. В Соединенном Королевстве произошла беспрецедентная децентрализация власти на различных уровнях, включающая в себя целый ряд значительных преобразований на уровне местных сообществ¹⁵.

Наряду с доходной частью структурным элементом любого бюджета является его расходная часть. Анализ бюджетных расходов европейских государств позволяет сделать вывод об их многообразии, что, в свою очередь, определяется социально-экономическим и административно-территориальным устройством стран.

Законодательством рассматриваемых государств предусмотрены текущие и капитальные расходы местных бюджетов. Текущие расходы бюджетов — это та часть расходов, которая обеспечивает текущее функционирование органов местного самоуправления, тогда как капитальные расходы обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность органов местного самоуправления.

Большинство местных бюджетных расходов идет на здравоохранение (например, в Чехии, что вызвано введенной новой системы страхования), образование, текущие расходы, капитальные расходы, финансовые операции (например, выплаты по кредитам, проценты, займы), субсидии на коммунальные услуги, на транспорт и др.

Так, в Польше основной статьей расходов являются текущие расходы (например, в 2014 г. они составили 76,5% суммы всех расходов, из них 23,8% пошли на выплату заработной платы).

Шкала расходов местного самоуправления в Венгрии является в некотором роде уникальной из-за того, что расходы по коммунальному обслуживанию, культуре и спорту выплачиваются коммерческими и внебюджетными организациями. К расходной части местного бюджета муниципалитета относятся начальное образование, здравоохранение, социальное обслуживание, административные расходы и др.

В контексте исследования местного бюджетного регулирования представляется необходимость рассмотрения финансового контроля, поскольку государство не может обеспечить социально-экономические программы, не располагая при этом определенными финансовыми ресурсами и не осуществляя за ними соответствующий контроль.

Законодательство большинства европейских государств отводит особое внимание формам финансового контроля. Так, в Польше местные советы обязаны представлять свои бюджеты региональной счетной палате, состоящей из ревизоров. В функции ревизоров входит надзор за деятельностью местных советов и удостоверение в законности бюджета.

Главная роль ревизионного управления Венгрии, учреждаемого парламентом и действующего независимо от правительства, заключается в контроле за выполнением статей государственных расходов.

Особенностью финансового контроля за деятельностью местных органов в государствах Европы в сфере целевого использования доходных и расходных средств местного бюджета является то, что, с одной стороны, в случае выделения из центрального бюджета субсидий или кредитов такой контроль осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами, с другой — законодательными органами местного самоуправления.

На основании вышеизложенного следует отметить, что межбюджетные отношения между различными уровнями административ-

но-территориального устройства государств Европы строятся на принципах:

- взаимной ответственности;
- выравнивания доходов местных бюджетов;
- компенсации местных бюджетов в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органа местного самоуправления в увеличении собственных доходов бюджета;
- законности и гласности межбюджетных отношений.

Сегодня одной из наиболее актуальных проблем местного управления и самоуправления на фоне происходящих интеграционных процессов государств Европы остается существование муниципалитетов-задолжников, большую часть которых составляют деревни и села; местные бюджеты по-прежнему остаются дотационными. Растущие долги небольших муниципалитетов влекут за собой распродажу муниципального имущества, что может иметь достаточно длительное негативное воздействие на сбалансированное развитие территорий.

Система местных финансов остается предметом дебатов на национальном уровне государств Европы. Признается, что из-за сравнительно низкой доли доходов нестабильна вся финансовая система муниципалитетов, как и нестабильны экономические условия, в которых функционирует местное самоуправление.

Таким образом, процесс реформирования местного самоуправления европейских государств необходимо сопровождать контролем за управлением местными финансами. Для обеспечения самостоятельности местного управления особенно важно укрепление собственной доходной базы территорий и снижение их зависимости от дотаций вышестоящих бюджетов.

Несмотря на то что в законодательствах европейских государств достаточно четко прописывается материальная база самоуправления, на сегодняшний день проблема формирования местных бюджетов и муниципальной собственности в данном регионе остается весьма актуальной. Однако интеграция

государств Европы в Европейского Союза и распределение ресурсов из структурных фондов Европейского Союза позволят, на наш взгляд, выйти этим странам из «переходного периода» и установить успешное функционирование института местного самоуправления с точки зрения его демократичности.

Необходимым условием демократизации государственной власти и общества является децентрализованное управление. Виду этого одной из особенностей формирующихся в государствах Европы муниципальных систем должна стать ее тесная взаимосвязь с гражданским обществом, в рамках которого сочетаются чувство общего интереса и ответственности местного населения, с одной стороны, и всех граждан конкретного государства — с другой.

¹ *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М.: Наука, 2014. С. 229; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М.* и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2015. (Сер. *Dura lex, sed lex*); *Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А.* и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 «Юриспруденция». М., 2013. (Сер. Юриспруденция для бакалавров).

² Пункт 1 ст. 9 Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 г. См.: *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Справоч. пособие.* Обнинск: Ин-т муницип. управления, 2003. С. 7; *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Хазов Е.Н.* Конституционное право зарубежных государств. М., 2015.

³ *Спиридонова А.А.* Вопросы финансовой деятельности муниципальных образований // Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе: Материалы междунар. симпози., 15—16 ноября 2000 г. Саратов: Поволжская Академия государственной службы, 2000. С. 54.

⁴ *Алебастрова И.А.* Муниципальные системы. М., 2005. С. 28.

⁵ *Овчинников И.И.* Финансово-экономическая основа местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 2008. С. 156; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013.

⁶ *Европейская хартия о местном самоуправлении 1985 г.:* Русская версия // Местное самоуправление в зарубежных странах: Информационный обзор / Под общ. ред. Н.П. Медведева. М.: Юрид. лит., 2004. С. 28; *Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: Учеб. пособие / Л.А. Ларина, М.В. Максютин, А.С. Прудников.* М., 2012.

⁷ *Козлов Е.Ю., Фолькер П.* Развитие концепции оптимального финансирования местных административно-территориальных образований в странах Европы / Экономические и социальные технологии переходного общества: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф., 2—3 декабря 2007 г. Пермь / Под ред. Ю.К. Перского. Пермь, 2007. С. 232.

⁸ *Kowalczyk A.* Local government and local finance. Warsaw, 2013. P. 236.

⁹ Примечательно, что личный подоходный налог был введен в Польше 1 января 1993 г.

¹⁰ *Kowalczyk A.* Local government and local finance. Warsaw, 2013. P. 232.

¹¹ *Бутаков Д.Д.* Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Европы // *Финансы.* 2014. № 1. С. 60.

¹² *Бекени Й.* Государственное и муниципальное управление. М.: Наука. 2011. С. 230; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. М., 2013. (Сер. *Magister*).

¹³ *Lacina K., Vajdova Z.* Local Government in Czech Republic. Prague. 2010. P. 280.

¹⁴ *Ежевский Д.О.* Организация регионального и местного управления в Великобритании. *Aspects of regional and local government in Great Britain* // *Вестн. Моск. гос. обл. ун-та.* Сер.: Юриспруденция. 2009. № 2. С. 66—69; *Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. *Magister*).

¹⁵ *Ежевский Д.О.* Изменение роли и функций органов местного самоуправления в Великобритании в ходе муниципальных реформ конца XX — начала XXI в. // *Право и политика.* 2005. № 5. С. 28.

УДК 342

OLEG ABAKUMOV,
senior lecturer in the operational-search activity
Far Eastern law Institute of MIA of Russia

CHUBAIS BOGDANOV,
the Professor of the Moscow HORDES
University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot
candidate of legal Sciences, associate Professor,

BORIS KOMAKHIN,
Professor of the Moscow HORDES
University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot
doctor of legal Sciences,

INTERSTATE SEARCH OF PERSONS IN THE CIS COUNTRIES AND ITS FEATURES

Annotation. The article deals with topical issues related to international investigation and detention of persons in the CIS countries, as well as those who have committed crime and hiding from investigation and trial in the territory of the Russian Federation and CIS countries.

Keywords: the international wanted list, persons hiding from investigation and trial, the suspect, accused, defendant, convict, missing

ОЛЕГ БОРИСОВИЧ АБАКУМОВ,
старший преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности
Дальневосточного юридического института МВД России

АНТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,
доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности
и специальной техники Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

БОРИС НИКОЛАЕВИЧ КОМАХИН,
профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЙ РОЗЫСК ЛИЦ В СТРАНАХ СНГ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы межгосударственного розыска и задержания лиц в странах СНГ, а также лиц, совершивших преступления и скрывающихся от суда и следствия на территории Российской Федерации и стран СНГ.

Ключевые слова: межгосударственный розыск, лица, скрывающиеся от суда и следствия, подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, осужденный, без вести пропавшие

Розыскная работа как разновидность правоохранительной деятельности, основанной на комплексном применении оперативно-розыскных и уголовно-процессуальных мер, является одновре-

менно частью ОРД и частью уголовного судопроизводства¹.

Одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел государств СНГ является установление и задер-

жание преступников, находящихся в межгосударственном розыске. Значимость вопроса укрепления сотрудничества между органами дел государств — участников СНГ и России в сфере межгосударственного розыска лиц в современных условиях сложно переоценить. Необходимость такого взаимодействия обусловлена «прозрачностью» государственных границ, существующим безвизовым режимом передвижения между государствами СНГ, увеличением миграционных потоков в страну².

Анализ оперативной обстановки на территории РФ свидетельствует о том, что определенное негативное влияние на нее оказывают преступления с участием граждан СНГ³. Министерством внутренних дел Российской Федерации продолжают организованные и практические мероприятия по совершенствованию розыскной работы, том числе ее правовых аспектов. В целях имплементации положений международного уголовного права в уголовное законодательство России 5 мая 2014 г. был принят Федеральный закон от № 87-ФЗ «О ратификации Договора участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц»⁴.

Разбор статистических данных показывает, что каждый десятый разыскиваемый обвиняемый не является гражданином России. В связи с этим особую значимость приобретают вопросы организации межгосударственного розыска⁵.

Межгосударственный розыск лиц — это комплекс оперативно-розыскных, поисковых, информационно-аналитических и иных мероприятий министерств внутренних дел, осуществляемых в соответствии с международными соглашениями и национальным законодательством с использованием Межгосударственного информационного банка и направленных на обнаружение в целях последующего ареста или предоставление информации о всех категориях разыскиваемых, находящихся за пределами государства — инициатора розыска, но в пределах территории государств — участников СНГ⁶.

Межгосударственный розыск осуществляется в отношении лиц:

- (а) обвиняемых, подсудимых, осужденных, подозреваемых;

- (б) без вести пропавших;
- (в) утративших связь с родственниками;
- (г) не способных: сообщить о себе установочные данные;
- (д) при идентификации неопознанных трупов.

При межгосударственном розыске лиц используется сигнальная система всех оперативно-розыскных учетов информационных центров и адресных бюро министерств внутренних дел⁷. Межгосударственный (по СНГ) розыск осуществляется одновременно с федеральным, если есть основания полагать, что подозреваемый (обвиняемый) находится за пределами Российской Федерации.

Формирование и ведение централизованного информационного массива межгосударственного розыска осуществляется Главным информационно-аналитическим центром Министерства внутренних дел Российской Федерации» в рамках МИБ, функционирующего в соответствии с Соглашением о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией от 3 августа 1992 г. и Инструкцией по информационному обеспечению сотрудничества по линии Интерпола⁸.

Для приведения в соответствие розыскных учетов информационных подразделений министерств внутренних дел (или иных уполномоченных органов, выполняющих данные функции в соответствии с национальным законодательством) с централизованным учетом Межгосударственный информационный банк (МИБ) проводит ежегодные сверки. Порядок и сроки проведения сверок устанавливаются ГИАЦ МВД России.

Основными формами взаимодействия при межгосударственном розыске являются:

- (а) подготовка материалов по розыску обвиняемых, подсудимых и осужденных в соответствии с требованиями действующей Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам;
- (б) выработка и внесение в органы государственной власти государств — участников СНГ, а также в Совет министров внутренних дел государств — участников СНГ предложений по устранению причин и условий, затрудняющих проведение согласованных ме-

роприятий межгосударственного розыска;

- (в) обмен оперативно-розыскной, оперативно-справочной, идентификационной, криминалистической и иной информацией (в режиме запросов и инициативно), в том числе о передовых формах и методах реализации розыскных задач;
- (г) оказание содействия сотрудникам правоохранительных органов государств — участников СНГ, направляемым в служебные командировки по согласованию взаимодействующих сторон.

Одной из причин, способствующих росту количества объявляемых в розыск преступников, является применение в отношении них мер пресечения, не связанных с заключением под стражу. Зачастую не арестовываются обвиняемые, совершившие особо тяжкие преступления, ранее судимые и лица, не имеющие постоянного места жительства, граждане других государств. Известно, что подобный выбор меры пресечения отрицательно сказывается на эффективности мероприятий межгосударственного розыска и не позволяет своевременно претворить на деле принцип неотвратимости наказания за совершенные преступные деяния.

Взаимодействие органов внутренних дел по вопросам организации межгосударственного розыска осуществляется через их центральные аппараты.

Определенный вклад в стабилизацию криминогенной обстановки вносит проведение широкомасштабных оперативно-профилактических мероприятий «Розыск». Их полезность не вызывает сомнений⁹. Так, если в среднем по России ежедневно задерживаются 300—350 разыскиваемых преступников, то в дни проведения операции — в четыре-пять раз больше. Преступления, связанные с иностранными гражданами и лицами без гражданства за январь—декабрь 2014 г.: преступления, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, — 45 538 (–5,4 АППГ), в том числе гражданами государств — участников СНГ — 39 438 (–4,7 АППГ). Зарегистрировано преступлений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства — 17 309 (–6,1 АППГ). Преступления связанные с иностранными граждана-

ми и лицами без гражданства за январь—октябрь 2015 г.: преступления, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, — 40 967 (+3,4% АППГ), в том числе гражданами государств — участников СНГ — 35 776 (+4,1% АППГ). Зарегистрировано преступлений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства — 14 459 (+18,9%)¹⁰.

Служебная переписка по вопросам осуществления межгосударственного розыска проводится непосредственно между соответствующими территориальными подразделениями органов внутренних дел. Подобные целевые мероприятия прочно вошли в практику совместной работы правоохранительных органов стран СНГ¹¹.

Ориентировки и розыскные задания, направляемые в центральные аппараты министерств внутренних дел и Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества Независимых Государств территориальными органами внутренних дел, исполнению не подлежат.

В случаях, когда надлежащим образом оформленные розыскные задания не исполнены (исполнены некачественно или не в полном объеме), инициатор розыска вправе направить соответствующий запрос в вышестоящий орган внутренних дел. При этом информация в Министерство внутренних дел запрашиваемой стороны и Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества Независимых Государств направляется только через Министерство внутренних дел, являющееся инициатором розыска.

Проверка разыскиваемых и устанавливаемых лиц по учетам без вести пропавших, неопознанных трупов и лиц, которые не могут сообщить о себе установочные данные, осуществляется посредством направления запросов с приложением опознавательных карт в информационные центры центральных аппаратов органов внутренних дел (или иные уполномоченные органы, выполняющие данные функции в соответствии с национальным законодательством) государств — участников СНГ¹². После проверки по учетам информационных центров указанные запросы направ-

ляются в ГИАЦ МВД России, откуда возвращаются инициатору запроса с отметкой о результатах проверки.

К опознавательным картам обязательно прилагаются фотографии форматом 4 × 6 см. Не допускается изготовление фотоотпечатков с использованием копировально-множительной техники. При наличии технической возможности опознавательные карты заполняются в электронном виде и направляются по магистральной сети передачи данных.

Органами внутренних дел запрашиваемой стороны могут не даваться ответы на ориентировки общего характера, не содержащие конкретной информации, нуждающейся в проверке.

Каналы Интерпола не используются для решения задач межгосударственного розыска.

Сотрудники органов внутренних дел одной стороны на основании соответствующих запросов и после получения разрешения могут направляться на территорию другой стороны без оружия для получения или оказания консультативной помощи при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Оперативно-розыскные мероприятия проводятся сотрудниками органов внутренних дел запрашиваемой стороны в соответствии с ее законодательством и международными договорами¹³.

Межгосударственный розыск объявляется в случаях, когда меры розыска, принятые государством — инициатором розыска, не привели к установлению или задержанию разыскиваемого и имеются основания предполагать, что разыскиваемое лицо выехало или намеревалось выехать в другое государство СНГ, или имеются сведения о наличии родственных и иных связей разыскиваемого на территории одной или нескольких стран Содружества.

Межгосударственный розыск подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных, лиц, без вести пропавших или уклоняющихся от исполнения решений судов по искам, объявляется постановлением, которое выносится органом внутренних дел, осуществляющим розыск¹⁴.

К постановлению может прилагаться дополнительная информация о разыскиваемых лицах, которая будет способствовать розыску, в том числе фотографии. При наличии

технической возможности дополнительная информация должна поступать по МСПД в электронном виде, в формате, установленном ГИАЦ МВД России.

Постановления об объявлении межгосударственного розыска и сведения о разыскиваемых лицах (в том числе о предполагаемых государствах пребывания) инициатором розыска направляются в информационный, центр центрального аппарата органа внутренних дел (или иной уполномоченный орган, выполняющий данные функции в соответствии с национальным законодательством) государства — участника СНГ, откуда поступают в ГИАЦ МВД России¹⁵.

Одновременно сведения о разыскиваемых лицах инициатором розыска могут направляться в соответствии с внутренним законодательством в национальные органы пограничного контроля.

На без вести пропавших лиц одновременно с постановлением об объявлении межгосударственного розыска в ГИАЦ МВД России направляется опознавательная карта для размещения в учете лиц, без вести пропавших, неопознанных трупов и лиц, которые не могут сообщить о себе установочные данные.

Незамедлительно объявляются в межгосударственный розыск обвиняемые, подсудимые, осужденные и лица, без вести пропавшие, при наличии достоверной информации об их пребывании или намерении выехать в другие государства СНГ. Сведения о лицах, объявленных в межгосударственный розыск, информационными центрами министерств внутренних дел (или иными уполномоченными органами, выполняющими данные функции в соответствии с национальным законодательством) передаются в ГИАЦ МВД России шифротелеграммами с последующим направлением в пятидневный срок постановлений на объявление межгосударственного розыска обвиняемых, подсудимых, осужденных и лиц, без вести пропавших.

В шифротелеграмме для объявления в межгосударственный розыск в обязательном порядке должны быть указаны установочные данные лица в именительном падеже (фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения, статья обвинения, мера пресечения, номер и дата заведения розыскного дела, инициатор розыска, при наличии — номер и

дата уголовного дела, вид и номер документа, удостоверяющего личность). Для лиц, без вести пропавших, статья обвинения и мера пресечения не указываются.

Информацию на разыскиваемых лиц ГИАЦ МВД России передает в информационные центры всех министерств внутренних дел (или иные уполномоченные органы, выполняющий данные функции в соответствии с национальным законодательством) для последующего размещения в оперативно-справочных картотеках информационных центров и адресных бюро в течение одного месяца. В связи с этим ориентировки о разыскиваемых лицах в подразделения уголовного розыска министерств внутренних дел не направляются.

Учетные документы — опознавательные карты на лиц, пропавших без вести, неопознанные трупы граждан, в том числе ставших жертвами преступлений, и лиц, которые не могут сообщить о себе установочные данные, ставятся на централизованный учет в ГИАЦ МВД России в случаях, когда в течение трех месяцев принятыми мерами на территории государства — инициатора розыска не удалось установить местонахождение без вести пропавшего, идентифицировать труп или установить личность граждан, которые не могут сообщить о себе установочные данные.

Сотрудники органов внутренних дел одной стороны по прибытии на территорию государства другой стороны обязаны поставить отметку в территориальных органах внутренних дел, куда откомандированы.

Сотрудники органов внутренних дел одной стороны, прибывшие в установленном порядке на территорию другой стороны, в соответствии с положениями настоящей Инструкции выполняют свои функции согласно законодательству стороны пребывания и условиям, регламентирующим порядок их пребывания и выполнения задания. Сотрудникам органов внутренних дел одной из сторон разрешается присутствовать при проведении оперативно-розыскных мероприятий на территории другой стороны в том случае, если у данной стороны отсутствуют возражения.

Присутствие при проведении оперативно-розыскных мероприятий возможно только при соблюдении следующих условий:

- (а) лица, присутствующие при проведении оперативно-розыскных мероприятий,

не имеют права проводить оперативно-розыскные мероприятия самостоятельно на территории другой стороны;

- (б) лица, присутствующие при проведении оперативно-розыскных мероприятий, обязаны выполнять требования Инструкции, соблюдать законодательство стороны, на территории которой они находятся, а также подчиняться законным требованиям представителей правоохранительных органов стороны пребывания;
- (в) лица, присутствующие при проведении оперативно-розыскных мероприятий, по требованию органов внутренних дел стороны, на территории которой осуществляется оперативно-розыскные мероприятия, обязаны представить полученную ими информацию.

Присутствие при проведении оперативно-розыскных мероприятий прекращается, как только соответствующий компетентный правоохранительный орган стороны, на территории которой оно осуществляется, выдвинет об этом требование.

Задержание лица находящегося в межгосударственном розыске, осуществляется сотрудниками органов внутренних дел государства, на территории которого он установлен.

Данные, содержащие процессуальные основания для задержания, представляются в органы внутренних дел стороны, на территории которой осуществлено задержание, в сроки, предусмотренные ее законодательством¹⁶.

Представляется, что одним из возможных путей повышения эффективности межгосударственного розыска является использование в этой работе потенциала Департамента миграционного контроля Федеральной миграционной службы МВД России. Одним из резервов повышения эффективности работы по розыску пропавших лиц является сотрудничество с волонтерскими организациями и общественными объединениями.

Оказание помощи в деле розыска скрывшихся на чужой территории правонарушителей и передачи их заинтересованному государству является одним из направлений международного сотрудничества в борьбе с преступностью.

¹ См.: Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н. Организация деятельности полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013; Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления взаимодействия оперативных подразделений и органов предварительного следствия полиции, их значение по выявлению и раскрытию преступлений // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2010. № 11. С. 71—75.

² Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 87-ФЗ «О ратификации Договора — участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2292; Договор государств — участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц» от 10 декабря 2010 г. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

³ Инструкция о едином порядке осуществления межгосударственного розыска лиц. Утвержденная на заседании Совета Министров внутренних дел 6 сентября 2007 г. // Информ. бюл. Следственного комитета при МВД России 1(135). М., 2009.

⁴ Федеральный закон от 5 мая 2014 г., № 87-ФЗ «О ратификации Договора — участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2292.

⁵ См.: Богданов А.В., Мартынюк В.М., Хазов Е.Н. Основные направления проблемы и пути решения организации работы по розыску лиц, скрывающиеся от органов дознания, следствия и суда сотрудниками оперативно розыскных подразделений ОВД МВД России на современном этапе // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2012. № 10. С. 148—152; Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.

⁶ См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 87-ФЗ «О ратификации Договора — участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2292; Проект Указа Президента РФ «О компетентных органах Российской Федерации осуществляющих взаимодействие в рамках Договора — участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц» по состоянию на 13.05. 2015 (подготовлен МВД России); Договор государств — участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц» от 10.12 2010 года

⁷ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁸ Приказ МВД РФ № 786, Минюста РФ № 310, ФСБ РФ № 470, ФСО РФ № 454, ФСКМ РФ № 333. ФТС РФ 971

от 06.10.2006 (ред. от 22.09.2009) « Об утверждении Инструкции и информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола». Зарегистрировано в Минюсте РФ 03.11.2006 № 8437 // Бюлл. нормативных актов Федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 47. 2009.

⁹ Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В. и др. Криминальная среда, понятие генезис, оперативно-розыскное воздействие: Монография / Под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М., 2015. Ч. I. С. 178—182. (Сер. Научные издания для юристов).

¹⁰ См.: Состояние преступности в России за январь — декабрь 2014 года. ФКУ ГИАЦ МВД России М., 2015. С. 40—42; Состояние преступности в России за январь — октябрь 2015 года. ФКУ ГИАЦ МВД России М., 2015. С. 38—40; Богданов А.В. Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98—101.

¹¹ См.: Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений, связанных с мошенничеством // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 10. С. 276—279; Они же. Карманные кражи: история и реальность // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3. С. 20—22.

¹² См.: Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России. Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Беловоский В.Н. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

¹³ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

¹⁴ См.: Богданов А.В., Хазов Е.Н. Проблемы выявления и расследования преступлений в сфере налогообложения // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2011. № 7. С. 179.

¹⁵ Инструкция о едином порядке осуществления межгосударственного розыска лиц». Утвержденная на заседании Совета Министров внутренних дел 06 сентября 2007 года // Информ. бюл. Следственного комитета при МВД России. 1(135). М., 2009.

¹⁶ См.: Договор государств — участников Содружества независимых Государств о межгосударственном розыске лиц» от 10.12 2010 года; Богданов А.В., Завьялов И.А., Закурдаев А.Н. Противодействие органов внутренних дел киберпреступности: Учеб.-метод. пособие / Под ред. проф. Б.П. Михайлова. М., 2015; Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В. и др. Криминальная среда, понятие генезис, оперативно-розыскное воздействие: Монография / Под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М., 2015. Ч. II. С. 67—82. (Сер. Научные издания для юристов).

УДК 342

VLADIMIR DURNEV,
lecturer, Department of constitutional
and municipal law, Moscow University of the MIA
of Russia named after V.Ya. Kikot, PhD

VLADIMIR ZABAVKA,
senior lecturer, Department of constitutional
and municipal law Moscow University of the MIA
of Russia named after V.Ya. Kikot, PhD

NORMATIVE SOURCES: FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

Annotation. The article deals with the topical questions on the implementation of the European Charter of local self-government in the legislation of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution of the Russian Federation, municipal entities and local governments

ВЛАДИМИР СЕРГЕЕВИЧ ДУРНЕВ,
преподаватель кафедры конституционного
и муниципального права Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ЗАБАВКА,
старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук

НОРМАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы по имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления в законодательство Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, муниципальные образования, органы местного самоуправления

Принятие Европейской хартии местного самоуправления¹ предполагает обращение к основным (принципиальным) началам организации местного самоуправления. В свою очередь, как известно, местное самоуправление предполагает вовлеченность населения в самостоятельное решение вопросов местного значения, в том числе непосредственно, — это находит закрепление в Конституции РФ², Законе «Об об-

щих принципах организации МСУ в РФ», других источниках, принятых во исполнение в соответствии с данными документами. Как заметил в ходе своего выступления профессор В.Ф. Воробьев, наш законодатель пошел дальше, чем это было зафиксировано по смыслу Европейской хартии местного самоуправления, не ограничился органами местного самоуправления и предоставил населению возможность решать вопросы местного зна-

чения непосредственно. На наш взгляд, данное вполне сочетается с реалиями нашей жизни. Попробую обозначить свою точку зрения ниже.

Разберемся с понятием «самоуправление». *Самоуправление* — управление делами территориальной общности, организации или коллектива, самостоятельно осуществляемое их членами через выборные органы либо непосредственно (с помощью собраний, референдумов и т.п.)³. Самоуправление — институт государственного права. Термин «самоуправление» (*Selbstverwaltung*; по-франц. нет соответственного слова) на континенте Европы довольно нового происхождения (в Германии с 1850-х гг., в России с 1860-х гг.) и представляет перевод англ. *selfgovernment*; как указывает само словообразование, он обозначает управление каким-либо кругом дел самими заинтересованными гражданами (непосредственно или через посредство избранных ими органов), без вмешательства посторонней власти⁴.

Как мне представляется, эффективность самоуправления и его реальность, т.е. непосредственная вовлеченность населения для решения вопросов местного значения, тем выше, чем меньше уровень территориальной организации в количественно-качественном выражении. То есть самоуправление в поселке с «тремя домами» будет проще и эффективнее — люди собираются, обсуждают вопросы, принимают решения, фиксируют на бумаге и идут исполнять. Решаться вопросы местного значения в таком случае будут эффективнее за счет личной заинтересованности населения, так как качество их решения каждый будет ощущать на себе, поскольку как является жителем данной территории. Обратная ситуация будет в крупных населенных пунктах, например в городских округах. Чем больше территория, количество населения и объектов инфраструктуры, тем больше власть отдалена от народа, меньше с ним ассоциирована. На наш взгляд, реальное самоуправление, да еще желательно и непосредственно осуществляемое, возможно только на малых территориях, с малым количеством населения.

Теперь давайте вспомним, какие организационно-правовые конструкции предлагает Закон «Об общих принципах организации

МСУ в РФ»⁵, при которых возможно это реальное, непосредственно осуществляемое самоуправление. Под искомое больше всего подходят муниципальные образования низшего уровня (например, поселения или внутригородской район), а также самоорганизация людей в территориальное общественное самоуправление, т.е. некоммерческие организации, оформленные как территориальное общественное самоуправление.

Территориальное общественное самоуправление — это загадочный элемент и, как преподносится в законе, это одна из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Территориальное общественное самоуправление — это по сути двойное дно, еще один уровень организации власти или самоуправления на местах.

По сути все, кроме небольших поселений и некоторых самоорганизаций людей в территориальное общественное самоуправление, в правовой регламентации можно назвать лукавством, поскольку во многом самоуправление в них носит лишь номинальный характер. Реально же критерием самоуправления может служить лишь определенное количество людей, при котором они могут решать вопросы непосредственно, как уже отмечалось выше, собираясь, обсуждая вопросы местного значения, голосуя, высказывая мнения, общаясь друг с другом. Как известно, в Законе «Об общих принципах организации МСУ в РФ»⁶ данное носит название «сход граждан». К этой форме близки по сути, но не по значению собрания граждан и конференции (собрания делегатов)⁷.

К слову, также здесь можно вспомнить модели организации управления в Древней Руси — в учебных, справочных, научных источниках в качестве примера реальной демократии приводятся Новгород, Псков, в которых проводились вече⁸.

Возникает вопрос: какое оптимальное количество людей необходимо для проведения схода? Речь идет прежде всего о максимальном количестве участников. Для ответа на данный вопрос необходимы эмпирические исследования. В Законе «Об общих принципах организации МСУ в РФ» для схода как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления коли-

чество людей определено цифрой 100 человек, а также от 100 до 300 человек. Следует также заметить, что для реализации самоуправления посредством территориального общественного самоуправления вышеупомянутым законом обозначена возможность осуществлять данное не через сходы, а через собрания и конференции граждан⁹. Однако если посмотреть на территориально-пространственные критерии самоорганизации населения муниципальных образований для территориального общественного самоуправления, законом установлено, что таковыми могут являться, например, как подъезд многоквартирного жилого дома (т.е. несколько десятков человек), так и жилой микрорайон (это могут быть сотни тысяч человек — г. Москва). Попробуем представить проведение собрания в жилом микрорайоне. Как 100 тыс. человек будут обсуждать вопросы и голосовать? Очевидно, собрание в рамках микрорайона будет неадекватным, вместо него применима конференция. Однако конференция граждан — это уже не непосредственное решение вопросов.

Отвлечемся на время от местного самоуправления — от микроуровня — и перейдем к уровню макро или даже выше, т.е. к региональному, федеральному, общемировому.

Как отмечают исследователи разных областей гуманитарного знания (экономического, политического, социального, духовного), современный мир находится в состоянии системного кризиса¹⁰. Обостряются многие проблемы и противоречия. В условиях турбулентности находится международное право. Мир далек от совершенства, но при этом ставится под сомнение суверенитет государств, имеется тенденция к дроблению больших государств на малые, хаотизация, архаизация уклада жизни людей. Даже в условиях относительной стабильности, ранее и на всем протяжении своей истории нашему государству приходилось противостоять многим привычным угрозам национальной безопасности, наряду с которыми в настоящий момент появляются новые. Если рассматривать государство как один из главных системообразующих элементов современного мироустройства и учесть определенное место России в нем, то следует уделять внимание модели организации власти и управления в стране.

Историки отмечают, что на протяжении долгого времени, примерно 500 последних лет, со времен правления Ивана Грозного и ранее, в нашем отечестве воспроизводится одна и та же ситуация — глава государства получает практически неограниченную власть, а сама власть в стране имеет четкую вертикаль. Вероятно, особенности нашей страны (многонациональность, необъятная территория, богатство природными ресурсами, внешние и внутренние угрозы национальной безопасности и др.) обуславливают модель организации ее власти. Если рассматривать данное как норму, то, как бы мы ни регламентировали юридически организацию решения вопросов на местах, фактическая ситуация, ее суть, будет воспроизведена в исторической закономерности. Нынешняя ситуация тому пример. Фактически самоуправление, а также региональная самостоятельность, как было задумано начиная с реформ 1990-х годов, так и не были реализованы. Вместо этого на постсоветском этапе развития нашей страны мы видим четкую тенденцию к централизации власти и построению властной вертикали. Свидетельством могут служить бюджетные отношения¹¹ на всех уровнях (федеральном, региональном, местном), а также властные полномочия главы государства по отношению к региональным властям в субъектах Федерации или властные полномочия высших должностных лиц субъектов Федерации по отношению к местной власти, что находит свое закрепление как организационно, так и нормативно¹².

Не лишним также будет заметить и другую закономерность: уклад жизни населения нашей страны на протяжении практически всей истории характеризовался общинностью¹³, т.е. община всегда выступала естественным системообразующим элементом функционирования нашего государства. В советский период по сути общинный характер был положен в основу функционирования государства и гарантирован на самом высоком уровне (конституционно)¹⁴.

Если все вышесказанное в общем верно, то попытаемся очертить контуры оптимальной модели организации власти, управления и самоуправления в нашей стране. В нынешних условиях — системного кризиса, угрозах национальной безопасности, внутренних

и внешних, «морфологических» особенностях (многонациональность, огромная территория, история и прочее) — считаю оптимальным для нашего государства жесткую централизованную модель управления, близкую к советской, с четкой властной вертикалью, но при этом с максимальной свободой самоуправления на микроуровне — уровне территориального общественного самоуправления, критерием для организации которого должно служить количество людей, оптимальное для проведения сходов (например от 100 до 300 человек, как зафиксировано в законе). Контуры данной модели, конечно, необходимо уточнять, дополнять и изменять по мере развития ситуации, общемировой и внутригосударственной. При этом формально-нормативное закрепление такой модели как мы видим, может не совпадать с фактическим, но главное чтобы реально оно было таковым. В связи с этим считаю особенно актуальным исследование территориального общественного самоуправления как инструмента реального самоуправления.

Подводя итог, еще раз зафиксирую основные выводы.

1. Самоуправление на местах — неотъемлемая часть жизнедеятельности человека, общества, государства.

2. Реальное самоуправление наиболее эффективно на маленьких территориях с небольшой численностью населения.

3. Критерий реальности самоуправления — возможность решения вопросов посредством сходов.

4. Необходимо эмпирическое исследование количества людей, оптимальное для проведения сходов.

5. Территориальное общественное самоуправление — самая подходящая форма для организации реального самоуправления, но законодательно его необходимо уточнять с учетом вышесказанного, что потребует дополнительных исследований.

6. Сильная центральная власть и властная вертикаль, а также общинный уклад жизни — естественные системообразующие элементы России как государства.

7. Для России адекватна модель организации власти с четкой централизацией, вертикалью в сочетании с реальным самоуп-

равлением, выраженным на уровне территориального общественного самоуправления.

¹ *Европейская хартия местного самоуправления* (совершено подписание в Страсбурге 15.10.1985). Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² См.: *Конституция Российской Федерации* (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.*, и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2015. (Сер. *Dura lex, sed lex*); *Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н.* Актуальные проблемы конституционного права России. М., 2016.

³ Статья 130 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). См.: СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». См.: *Российская газета*. 2003. № 202; см. также изменения к данному закону на «Официальный интернет-портале правовой информации». <http://www.pravo.gov.ru> — 06.10.2015; *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Хазов Е.Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 12—14; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

⁴ *Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона*: В 82 т. и 4 доп. т. М.: Терра, 2001.

⁵ Статьи 2, 27 Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁶ Статьи 25, 25.1 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». См.: СЗ РФ. 2003. № 40. 3822. <http://www.pravo.dov.ru>

⁷ Статьи 29, 30 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.dov.ru>.ст.

⁸ См., например: *Юдина Е.Н., Лимонова М.А.* Человеческий капитал организации в контексте общества риска // *Управление мегаполисом*. 2012. № 2. С. 57—64; *Лукин П.В.* Вече в социально-политической системе сред-

невекового Новгорода: Дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. М.: Ин-т рос. истории РАН; Камалов К.М. Древнерусское вече в отечественной историографии XVIII—XX веков: Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.09. Тюмен. гос. ун-т.

⁹ Статья 1 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁰ См., например: *Системный кризис мирового глобального хозяйства: национальная модель преодоления* [Текст] = System crisis of the world global economy: the national recovery model : Материалы Междунар. науч.-практ. конф. Тамбов: Тамбов. гос. ун-т им. Г. Р. Державина, 2009; *Системный кризис мировой экономики: генезис, последствия, антикризисные меры*: Межвуз. сб. науч. тр.

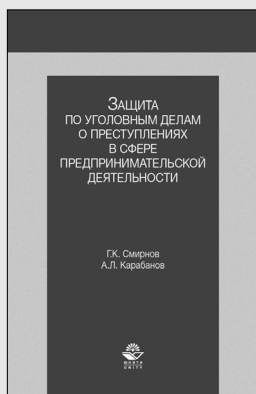
¹¹ Помимо прочего, см. также: *Дурнев В.С.* Оптимизация бюджета муниципального образования и бюджетного процесса // Национальная безопасность и ее обеспечение органами внутренних дел: Материалы межвуз. науч.-практ. конф. (27 декабря 2004 г.). М.: Моск. ун-т МВД России, 2005.

¹² См., напр.: *Федеральный закон* 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.dov.ru>; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013. С. 58.

¹³ См., например, исследования историков: *Котышев Д.М.* Князья и община в Киевской земле в XI—XII вв.: Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. СПб., 1998; *Никитина Н.П.* Крестьянская поземельная община Северо-Запада России, 1861—1906 гг.: Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Псков, 1999; *Вронский О.Г.* Государственная власть России и крестьянская община, рубеж XIX—XX вв. — 1917 г.: По материалам губерний земледельческого центра страны: Дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. М., 2001.

¹⁴ См., например, главу 1 Конституция СССР 1977 г. (Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.)), главу 1 Конституции РСФСР (Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г.)), а также Конституции СССР и РСФСР других годов.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ!



Смирнов Г.К., Карабанов А.Л. **Защита по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности**: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 176 с.

На основе анализа действующего законодательства об ответственности за преступления в сфере экономической деятельности, актов его официального толкования и практики применения приводятся основные положения, определяющие общее основание уголовной ответственности предпринимателей, а также работников органов управления и других служащих коммерческих и иных организаций, порядок осуществления уголовного судопроизводства в отношении этой категории граждан. Рассматриваются особенности отдельных видов преступлений.

Даются практические рекомендации, как минимизировать неблагоприятные риски или защитить свои права в конкретных ситуациях.

Будет полезна менеджменту и юристам коммерческих и иных организаций, индивидуальным предпринимателям, лицам, желающим организовать бизнес в России, а также правозащитникам и широкому кругу читателей, интересующихся вопросами уголовной о

УДК 342

VICTORIA KHAZOVA,

senior lecturer civil and labor law Moscow University
The Ministry of internal Affairs
of Russia named after V.Ya. Kikot PhD

THEODORE DOROZHKO

lecturer, Department of constitutional and municipal
law at Moscow University MWLD Russia named after V.Ya. Kikot

VLADIMIR ISCHUK,

associate at Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

THE ROLE OF THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN

Annotation. Discusses the role of international organizations for the protection of the rights and freedoms of the individual, their role and importance. We discuss the main theoretical problems and suggests solutions.

Keywords: United Nations, European Court of human rights, rights and freedoms, international right protection of the rights and freedoms of the individual, the legal mechanism of realization of human rights.

ВИКТОРИЯ ЕВГЕНЬЕВНА ХАЗОВА,

старший преподаватель кафедры гражданского и трудового права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

ФЕДОР ЛЕОНИДОВИЧ ДОРОЖКО,

преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

ВЛАДИМИР ГРИГОРЬЕВИЧ ИЩУК,

адъюнкт Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Аннотация. Рассматривается роль международных организаций по защите прав и свобод человека, раскрывается их значение. Обсуждаются основные теоретические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, Европейский суд по правам человека, права и свободы человека, международно-правовая защита прав и свобод человека, юридический механизм реализации прав человека

Необходимость создания нового, более справедливого мира, а также решимость бороться с государственным террором и проявлениями диктатур побудили Организацию Объединенных Наций и Совет Европы после Второй мировой войны объединить основные права человека, осуществление которых она считала желательным для всего человечества, и принять 10 декабря 1948 г. Всеобщую декларацию прав человека¹. В последнее время стало обычным явлением декларировать хорошо известные всем права человека, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и последующих конвенциях и пактах, а также требовать их признания, соблюдения, охраны и защиты во всем мировом сообществе, во всех государствах².

Если Всеобщей декларации прав человека 1948 г. подписавшие ее государства только выражали свое согласие с ее положениями, то в других международных документах (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Факультативный протокол к международному пакту о гражданских и политических правах), государства обязались следить за осуществлением этих прав, их признанием, соблюдением, охраной и защитой³. Права человека на мировом уровне признаются естественными, неотчуждаемыми и принадлежат ему от рождения, а следовательно, защищаются не только государством, но и всем мировым сообществом, и в случае нарушения прав человека могут применяться международно-правовые санкции.

Права индивидов, государственных органов или общественных организаций зачастую вступают друг с другом в противоречия. Столкновения законных интересов заставляет стороны искать компромиссы путем переговоров, соглашений, что иногда приводит к ограничению чьих-либо прав. Во Всеобщей декларации прав человека (ст. 29) сказано, что при осуществлении основных прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью должного признания и уважения прав и свобод других

и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Международные организации не ограничиваются декларированием прав и свобод человека, принимает энергичные меры по созданию механизмов по их соблюдению, охране и защите.

Организация Объединенных Наций, Совет Европы, ЕСПЧ рассматривает и обсуждает вопросы, касающиеся прав человека, во всех своих структурах, но по защите прав человека главную роль играет Генеральная ассамблея, Экономический и социальный совет и конвенционные, договорные органы, т.е. различные комитеты, созданные в соответствии с пактами, конвенциями.

Многие предполагают, что за защитой поправленных прав отдельный человек может обратиться в Международный суд ООН. Однако Статут Международного суда однозначно устанавливает, что только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом (ст. 34)⁴.

Один из первых способов защиты — это «Процедура 1503». Этот способ защиты прав человека получил свое наименование в 1970 г., когда Экономический и социальный совет (ЭКОСОС) утвердил «процедуру рассмотрения сообщений, касающихся нарушения прав человека и основных свобод». Порядковый номер резолюции Совета, в которой она была утверждена, как раз и был номер 1503. В составе ЭКОСОС действует Комиссия по правам человека.

В соответствии с этой процедурой на основе поступающих сообщений рассматриваются в основном систематические нарушения прав человека в той или иной стране. По этой процедуре государство, выражая и подтверждая свою добрую волю в соблюдении и защите прав человека, представляет ответы по доведенным до них жалобам, сообщениям. Государствам направляются рекомендации относительно тех мер, которые следует принять по рассмотренным проблемам. Все меры, принимаемые в соответствии с «Процедурой 1503», носят конфиденциальный характер до тех пор, пока Комиссия не представит соответствующий доклад Экономическому и со-

циальному совету. Обращаться в ЭКОСОС по поводу нарушения всех прав человека и основных свобод могут частные лица, группы лиц и организации.

Существует также и «процедура Факультативного протокола». Международный пакт о гражданских и политических правах имеет два дополнительных факультативных протокола. Когда говорят о защите прав человека по процедуре Факультативного протокола, то имеется в виду Факультативный протокол № 1. Факультативный протокол № 2 предлагает государствам, ратифицировавшим его, отказаться от применения смертной казни и открыт для присоединения к нему других государств⁵.

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах образован и действует Комитет по правам человека. Факультативный протокол предусматривает, что государство — участник Пакта, которое становится участником настоящего протокола, признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих под его юрисдикцию лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Ни одно сообщение не принимается Комитетом, если оно касается государства — участника Пакта, которое не является участником протокола.

Только в 1991 г. Верховный Совет СССР принял постановление о присоединении к Факультативному протоколу и признал компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения от граждан СССР, касающиеся ситуации или фактов о нарушении прав и основных свобод человека и гражданина⁶.

Обратиться с жалобой в Комитет может любое частное лицо. Если человек по каким-либо причинам не может этого сделать сам, например находится в заключении, то за него это могут сделать другие лица. Сообщения о нарушениях прав человека в каком-либо государстве в Комитет может направить и другое государство при условии, что оба государства являются участниками Факультативного протокола и признают в отношении себя компетенцию Комитета. Важно иметь в виду, что по процедуре Факультативного протокола можно искать защиты только тех прав,

которые зафиксированы в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Итогом рассмотрения жалоб на нарушение прав является обращение Комитета к государствам с рекомендациями восстановить нарушенные права, предпринять меры по изменению ситуации. Рекомендации Комитета не являются обязательными для государств, но они, несомненно, оказывают определенное политическое воздействие на государства, на их законодательную и правоприменительную практику⁷.

Основные различия между «процедурой 1503» и процедурой Факультативного протокола заключаются в следующем.

1. «Процедура 1503» предусматривает рассмотрение частных жалоб.

2. В основе «Процедуры 1503» лежит резолюция одного из органов системы ООН — Экономического и социального совета. Для того чтобы эта процедура действовала, необходимо добровольное сотрудничество государств. Процедура Факультативного договора принята на основе международного договора, который налагает на ее участников обязательства рассматривать представленные против них жалобы.

3. «Процедура 1503» применяется в отношении всех государств. Процедура Факультативного протокола — в отношении только тех государств, которые являются полноправными участниками Пакта и Протокола.

4. Первая процедура охватывает рассмотрение нарушений всех прав и основных свобод человека, тогда как процедура Протокола касается лишь тех гражданских и политических прав, которые провозглашаются в Международном пакте о гражданских и политических правах.

5. По «Процедуре 1503» в ООН могут обращаться любые лица, группы лиц, неправительственные организации, если они располагают непосредственными или косвенными данными о предполагаемых нарушениях. В соответствии с процедурой Факультативного протокола сообщение подается лицом, полагающим, что его права нарушены, либо другим человеком, уполномоченным действовать от имени жертвы.

6. В соответствии с «Процедурой 1503» авторы сообщений не привлекаются к разбирательству, не уведомляются о принятых ме-

рах, пока они не будут оглашены. Автор жалобы уведомляется о получении сообщения и направлении копии тем государствам, где произошло нарушение. Автор сообщения по процедуре Факультативного протокола имеет больше полномочий. Ему сообщается обо всех предпринимаемых мерах, он имеет возможность сделать замечание на письменные ответы государств⁸.

За время деятельности Организации Объединенных Наций сложились определенные «правила приемлемости» сообщений, петиций, жалоб. Не вдаваясь в специфику, имеющую место при обращении в те или иные структуры, отметим самое важное:

- (1) сообщения должны быть совместимы с Уставом ООН, Всеобщей декларацией прав человека, международными пактами о правах человека;
- (2) до обращения в ООН должны быть исчерпаны все доступные внутренние, национальные средства правовой защиты, предусмотренные законодательством Российской Федерации;
- (3) не приемлемы жалобы, не относящиеся к компетенции данного органа, специализированного учреждения, другой структуры ООН;
- (4) не приемлемы жалобы на частных лиц, на общественные объединения. Жалоба должна быть направлена против государства и его структур, допускающих или нарушающих права и свободы человека;
- (5) жалоба может быть не принята, если обнаружится, что данный вопрос рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;
- (6) не приемлемы сообщения, основанные на материалах средств массовой информации;
- (7) не принимаются анонимные сообщения;
- (8) жалоба, сообщение не должны содержать оскорбительных оценок, замечаний в адрес государства, являющегося объектом жалобы.

В рамках ООН существуют и другие механизмы процедуры защиты прав и свобод человека как по линии других конвенционных комитетов, так и по линии специализирован-

ных учреждений ООН, но их рассмотрение выходит за рамки данной статьи⁹. Помимо ООН, существуют и механизмы защиты прав человека, применяемые Советом Европы: Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека¹⁰.

Правила приемлемости жалоб в Европейскую комиссию и Европейский суд сходны с требованиями ООН.

Европейская комиссия по правам человека является предварительной ступенью рассмотрения жалоб и ведет работу по оценке соответствия жалобы материальным и процессуальным нормам Совета Европы. Признав содержащиеся в жалобе факты соответствующими действительности, Комиссия предпринимает шаги к дружественному урегулированию спорного вопроса. Комиссия предлагает государству, допустившему нарушения прав и свобод человека, восстановить нарушенные права конкретных лиц и принять меры к совершенствованию своего законодательства и приведению его в соответствие с общеевропейскими нормами — Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и несколькими дополнительными протоколами к Конвенции.

Если не удастся достичь результата путем взаимного соглашения, дело поступает в Европейский суд по правам человека. Суд в данной ситуации выступает как первая инстанция, т.е. рассматривает вопрос по существу дела, а не как апелляционная или надзорная инстанция. Решение Суда передается Комитету министров Совета Европы, который, в свою очередь принимает решение, обязывающее государство-ответчик выполнить решение Суда и контролирует ход его выполнения¹¹.

Региональная общеевропейская система защиты прав человека общепризнана как наиболее эффективная. В государствах, где постоянно нарушаются права и свободы человека, могут применяться международно-правовые санкции: запрет на импорт многих важных товаров и технологий, не предоставляется гуманитарная, международная помощь, блокада, применяются силовые методы давления.

¹ См.: *Устав* Организации Объединенных Наций. Казань, 1995. С. 19—23; *Всеобщая Декларация прав человека* // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 413—419; *Зубов, И.Н., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н.* и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; *Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Червошук В.И.* Конституционное право зарубежных государств: Учеб.-метод. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

² См.: *Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года* // Права человека: Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С. 85—117; *Африканская хартия прав человека и народов 1981 год* // Права человека: Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С. 166—179; *Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 год* // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 384—397; *Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка* // Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. С. 163—170; *Документ* Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ // *Международная жизнь*. 1990. № 9. С. 135—149; *Меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорен к смертной казни* // Международные соглашения и рекомендации Организации Объединенных Наций в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1989. С. 69—70; *Минимальные стандартные правила обращения с заключенными* // Международные соглашения и рекомендации Организации Объединенных Наций в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1989. С. 71—92; *Доклад* Комитета по правам человека на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк, 1993; *Доклад* Генерального секретаря Организации Объединенных Наций на 1-й очередной сессии ЭКОСОС. Нью-Йорк, 1985; *Документ* Московского совещания. Конференция по человеческому измерению СБСЕ. М., 1991; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник для студ. вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2015. (Сер. *Dura lex, sed lex*).

³ См.: *Международный пакт о гражданских и политических правах* // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 302—320; *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 292—302; *Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах* // Резолюции и

решения, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 44-й сессии. Нью-Йорк, 1990. С. 288—291.

⁴ См.: *Манов Б., Манов К., Москаленок К.* Обращение в международно-правовые органы как средство защиты прав и свобод человека // *Законность*. 1996. № 6. С. 12—18; *Палеев М.* Организация Объединенных Наций создает Международный Суд // *Российская юстиция*. 1996. № 11. С. 2—4; *Хазова В.Е., Хазов Е.Н.* Международно-правовая защита национально-культурного достоинства народов: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009; *Румянцев Н.В., Горшенева И.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н.* Организация деятельности полиции зарубежных государств: Учебник. М., 2013; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной России: Учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление». 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. (Сер. *Magister*); *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

⁵ См.: *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 292—302; *Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах* // Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 44-й сессии. Нью-Йорк, 1990. С. 288—291.

⁶ См.: *Лядях И.* Новый Уголовный кодекс РФ и международно-правовые стандарты по правам человека // *Российская юстиция*. 1997. № 1. С. 4—7; *Хазов Е.Н.* Содержание современной концепции конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // *Образование и право*. 2010. № 2. С. 62—71.

⁷ См.: *Хазов Е.Н.* юридические гарантии как необходимый элемент реализации прав и свобод человека и гражданина // *Образование и право*. 2010. № 4. С. 96—119; *Каламкарян Р.* Поведение сторон на стадии открытия Международного судебного производства // *Государство и право*. 1997. № 3. С. 98—111.

⁸ См.: *Тузмухамедов Р.А.* Права и свободы народов в современных источниках международного права. Сборник документов. Казань, 1995. С. 55—60; *Хазов Е.Н.* Реализация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // *Образование и право*. 2010. № 6. С. 63—81.

⁹ См.: *Палеев М.* Организация Объединенных Наций создает Международный Суд // *Российская юстиция*. 1996. № 2. С. 24—25.

¹⁰ См.: *Организация и работа Европейского суда по правам человека* // *Российская юстиция*. 1997. № 2. С. 10;

¹¹ *Бернхардт Р.* Европейский суд по правам человека в Стразбурге: новый этап, новые проблемы // *Государ-*

ство и право. 1999. № 7. С. 57—62; *Грудцына Л.Ю.* Государство и гражданское общество: Монография. М.: Юркмпани, 2010; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России Теоретические основы и проблемы реализации: Монография М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 301—308.

¹¹ См.: *Бернхардт Р.* Европейский суд по правам человека в Страсбурге: новый этап, новые проблемы // Государство и право. 1999. № 7. С. 57—62; *Завадская Л.* Право жалобы в Европейский суд // Российская юстиция. 1996. № 8. С. 48—50; *Совместная программа между Комиссией Европейских Сообществ и Советом Европы по укреплению федеральных структур и механизмов защиты прав человека, по реформированию правовой системы Российской Федерации* // Российская юстиция. 1996. № 11. С. 2—4; *Хазов Е.Н., Хазова В.Е.*

Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6; *Николаев Б.В., Хазов Е.Н.* Конституционно-правовое регулирование вопросов государственного финансирования религиозных образовательных институтов и программ в США // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2008. № 11. С. 126—129; *Хазов Е.Н., Степанов А.А.* Опыт австралийского союза в защите обеспечения прав коренного и аборигенного населения Австралии // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2009. № 2. С. 171—174; *Николаев Б.В.* Права и свободы человека в США: очерки развития законодательства и практика верховного суда. Пенза. М., 2015.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ!



Курбанов Р.А. Евразийское право. Теоретические основы: Монография // Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 847 с.

Переход к мультиполярности и несостоятельность идеи однополярного мира в настоящее время уже являются неоспоримым фактом. В этих условиях региональные интеграционные процессы приобретают особое значение, становятся неотъемлемой частью эволюции.

Усиление геополитической конкуренции, активное создание в мире новых региональных экономических, социальных, военно-политических и правовых пространств и полиформатных объединений неизбежно ставят перед Россией задачи пересмотра и корреляции существующих направлений регионального сотрудничества, развития новой многовекторной политики, в первую очередь на евразийском пространстве. Важнейшую роль в процессе достижения поставленных целей играет право, которое является регулятором отношений как на национальном, так и на межгосударственном уровне.

В данном контексте единая концепция евразийского права является основным инструментом, отражающим различные аспекты развития интеграционных процессов в евразийском регионе.

В настоящем издании изложена авторская концепция формирования евразийского права, разработанная на основе анализа доктринальных подходов, раскрывающих теоретико-правовые основы, генезис, основные черты и особенности евразийского права как составной части международного права. Развитие евразийского права, несомненно, будет способствовать продвижению и пропаганде в мире евразийских ценностей и повышению роли евразийского полюса на мировой арене.

Для сотрудников государственных органов, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, научных работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами евразийской интеграции.

УДК 342

ALEXANDER NIKANOROV,

associate at Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

ELENA MIKHAILOVA,

senior teacher methodologist and LABILITY NC
at Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA AND THE ROLE OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND ITS FORMATION

Annotation. The article deals with the topical questions on the implementation of the European Charter of local self-government in the legislation of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution of the Russian Federation, municipal entities and local governments

АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ НИКАНОРОВ,

адъюнкт Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА МИХАЙЛОВА,

старший преподаватель, методист ФПП и НК
Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕГО СТАНОВЛЕНИИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы по имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления в законодательство Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, муниципальные образования, органы местного самоуправления

Органы местного самоуправления являются одной из главных основ построения любого демократического государства¹ — провозглашается в Преамбуле Европейской хартии местного самоуправления.

Российская Федерация, развиваясь и функционируя как демократическое государство, безусловно, опирается на такой институт, как местное самоуправление, ее признание и га-

рантия обеспечения деятельности составляют одну из основ Конституционного строя России.

Глава 8 Конституции РФ полностью посвящена рассматриваемой нами проблематике. Однако в указанной главе содержатся лишь признаки местной власти — легального всеобъемлющего понятия местного самоуправления законодателем не приводится². Статья 3 Европейской хартии местного са-

моуправления дает понятие местного самоуправления — под *местным самоуправлением* понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В целом вопрос о понятии местного самоуправления в юридической литературе рассматривается достаточно широко. Ю.А. Дмитриев определяет местное самоуправление как «инициативную, самостоятельную, осуществляемую под свою ответственность деятельность местных жителей, направленную на решение задач, отнесенных к их ведению законом или актом местного самоуправления»³.

И.В. Выдрин определяет местное самоуправление «как процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, базирующийся на принципах разумного сочетания представительских институтов и институтов непосредственной демократии, предоставления всем субъектам территориальных сообществ широких возможностей по заявлению и проведению в жизнь собственных интересов, политико-правовой привязанности местного самоуправления к конкретным запросам жителей»⁴.

Характеризуя местное самоуправление ряд авторитетных ученых выработали общее основные подходы, что местное самоуправление — это самостоятельная деятельность населения и избрание ими негосударственных органов. Что же касается законодательного определения местного самоуправления, необходимо обратиться к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁵ «Об общих принципах организации местного самоуправления, в Российской Федерации», где в ч. 1 ст. 2 провозглашается: «местное самоуправление это — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения ис-

ходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»⁶.

Данным Федеральным законом устанавливаются принципы организации местного самоуправления, обеспечивающие единство местного самоуправления на территории Российской Федерации. Общие принципы организации местного самоуправления стали предметом исследования О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, давших следующее определение принципам: «это закрепляемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами и обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований»⁷. Выделяют три основных принципа местного самоуправления.

Принцип самостоятельности местного самоуправления гарантирует муниципальным органам владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью, а также ведение местного хозяйства и формирование местного бюджета, но данная самостоятельность муниципальных органов допускается лишь в пределах полномочий местного самоуправления, определенных в ст. 12 Конституции РФ.

Принцип независимости органов местного самоуправления является самым дискуссионным принципом, так как, согласно ст. 12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»⁸, а, представляется, для полной управляемости и контролем над территориями муниципальных образований органы местного самоуправления должны входить в систему органов государственной власти.

Принцип ответственности органов местного самоуправления реализуется в предусмотренных законодательством формах как перед населением конкретного муниципального образования, так и перед государством. Ответственность местного самоуправления перед населением наступает в результате ут-

раты его доверия, перед государством — в результате нарушения Конституции, федерального, регионального законодательства и других законов, регламентирующих деятельность местного самоуправления.

Обращаясь к истории правового закрепления местного самоуправления, важно отметить, что в европейских государствах данный вопрос прорабатывался еще в прошлом веке. Принятая 15 октября 1985 г. Европейская хартия местного самоуправления явилась источником целой отрасли права, называемой в России «муниципальное право». Российская Федерация, став членом Совета Европы в 1996 г., подписала данную Хартию, признавая демократические принципы и необходимость децентрализации власти в целях построения правового демократического государства. С 1 сентября 1998 г. положения Хартии вступили в законную силу в Российской Федерации и стали одними из немногих источников муниципального права. В этой связи важность рассматриваемого нами международного документа трудно переоценить.

Европейская хартия местного самоуправления состоит из преамбулы и всего 18 статей. Важно отметить ст. 2 Хартии, которая провозглашает, что «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и там, где это практически целесообразно, в конституции государства»⁹. Анализируя современное отечественное законодательство в данной области, справедливо заключить, что в Российской Федерации в полной мере и на должном уровне уделено внимание нормативному закреплению функционирования местного самоуправления. При этом важно подчеркнуть, что нормы Хартии определяют лишь направление для построения местного самоуправления, оставляя странам, ратифицировавшим ее, свободу действий при реализации закрепленных норм.

Обращаясь в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., а именно к первой главе, отметим, что гарантии местного самоуправления определены в ч. 2 ст. 3, где говорится: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», и там же, в ст. 12, дек-

ларировано — «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». В соответствии со ст. 16 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления «не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией». Рассмотренные нормы без преувеличения являются важной и бесспорной гарантией развития местного самоуправления в нашей стране. Вопросам местного самоуправления было уделено немало внимания со стороны российских ученых, таких как В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, В.И. Лешкова, Б.Н. Чичерена. Кроме того, гарантии местного самоуправления определенные Конституцией РФ, закрепляются в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹⁰. В ст. 4 указанного Федерального закона, как и положено, на первом месте среди источников отмечены международные нормы, к которым, безусловно, относится и Европейская хартия местного самоуправления.

Несомненно, Европейская хартия местного самоуправления является международно-правовым источником российского муниципального права. При этом Конституция РФ, имея высшую юридическую силу по отношению к Хартии, закрепляет фундаментальные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Кроме того, Европейская хартия местного самоуправления определяет следующее: с момента ратификации государство обязано соблюдать не все нормы, а только изложенные в определенном числе пунктов текста Хартии. Проанализировав действующее законодательство в вопросах организации местного самоуправления в Российской Федерации, приходим к выводу, что основы такого источника, как Европейская хартия местного самоуправления, отечественным законодателем безусловно учтены.

¹ О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления: ФЗ от 11 апреля 1998 года // СЗ РФ. 1998.

№ 36. Ст. 4466; См.: Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право России Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013; Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

² Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.ru>; Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

³ Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1999. С. 12.

⁴ Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации. Екатеринбург. 1998. С. 46; Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>

⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>

⁷ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М. С. 96; Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

⁸ Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.ru>; Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России. Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. Magister).

⁹ О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления: ФЗ от 11 апреля 1998года // СЗ РФ.1998. № 36. Ст. 4466.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>; Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право России.

УДК 342

VICTORIA KHAZOVA,

senior lecturer civil and labor law Moscow University
The Ministry of internal Affairs
of Russia named after V.Ya. Kikot PhD

NIKOLAY BERDNIKOV,

adjunct LABILITY and NC Moscow
University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

POLICE COOPERATION WITH LOCAL AUTHORITIES TO ENSURE POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

Annotation. The basic directions of interaction of police with local government to ensure political rights and freedoms of citizens in modern Russia, their role and importance. We discuss the main theoretical problems and suggests solutions.

Keywords: police, local authorities, the Constitution of the Russian Federation, political rights and freedoms, protection of political rights and freedoms of citizens and legal mechanism for implementing the rights of the citizen

ВИКТОРИЯ ЕВГЕНЬЕВНА ХАЗОВА,

старший преподаватель кафедры
гражданского и трудового права
Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ БЕРДНИКОВ,

адъюнкт ФППП и НК Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Аннотация. Рассматриваются основные направления взаимодействия полиции с органами местного самоуправления по обеспечению политических прав и свобод граждан в современной России, раскрываются их роль и значение. Обсуждаются основные теоретические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: полиция, органы местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, политические права и свободы гражданина, защита политических прав и свобод граждан, юридический механизм реализации прав гражданина

Обеспечение прав человека и организации охраны общественного порядка на территории муниципального образования, являясь составной частью охраны государственного правопорядка, поддержание общественного порядка выступают условием функционирования муницип-

пальных образований, институтов местной демократии, реализации прав и законных интересов населения.

Под правами и свободами человека следует понимать естественные, неотчуждаемые, соблюдаемые, охраняемые и защищаемые государством и мировым сообществом его воз-

возможности свободно, осознанно и ответственно избирать вид и меру своего поведения. В идеальном варианте права и свободы человека не должны зависеть от социально-экономического строя государства, уровня его развития, исторических и иных особенностей. Права человека являются естественными и принадлежат ему по рождению, независимо от того, является ли он гражданином государства или нет. Если права человека принадлежат ему по рождению, то права гражданина возникают в силу состояния лица в гражданстве конкретного государства. Каждый гражданин обладает всем комплексом прав, относящихся к общепризнанным правам человека, плюс всеми правами гражданина, признаваемыми и закрепляемыми в данном государстве. В основном это политические права и свободы¹. Политические права и свободы и их гарантии закреплены во второй главе Конституции РФ. К политическим правам и свободам закрепленным в Конституции РФ, можно отнести:

- право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (п. 1 ст. 30);
- право собираться мирно, без оружия, проводить собрания митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31);
- право участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления (п. 1 ст. 32);
- право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (п. 2 ст. 32);
- право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (п. 3 ст. 32);
- право участвовать в отправлении правосудия (п. 5 ст. 32)².

Права человека неотчуждаемы, они охраняются и защищаются не только государством, но и органами местного самоуправления и всем мировым сообществом. А в случае их нарушения могут применяться международно-правовые санкции.

Необходимостью научного осмысления понятия «охрана общественного порядка» обуславливает актуальность работы, поскольку

ку в законодательстве Российской Федерации до сих пор отсутствуют его официальное определение и толкование. Требуют специального научного внимания сохраняющиеся законодательные пробелы и коллизии по исследуемым вопросам.

Отдельные аспекты охраны общественного порядка постоянно привлекали к себе внимание ученых-теоретиков и практиков из различных отраслей права. В настоящее время наблюдается острый научный интерес представителей конституционной и муниципальной отраслей российской системы права, обращенный к исследованию роли и места органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка. Данная тематика рассматривается такими учеными, как С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, В.И. Васильев, В.В. Еремян, Н.А. Емельянов, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, А.В. Лагуткин, Н.В. Постовой, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет, И.Н. Зубов, Е.Н. Хазов, Н.Д. Эриашвили, А.М. Багмет, В.Н. Белоновский, А.М. и Е.Ю. Зинченко, А.А. Опалева, Н.А., Чертова, А.М., Освелюк, С.А. Егоров, А.Л. Мионов, С.П. Булавин, И.А. Алексеев, А.А. Кальгина, Е.А. Павлова, А.Ю. Кирсанов³.

Защита политических прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся и совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции РФ⁴. При этом осуществление мер по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям Правительства РФ. Здесь можно отметить, что нередко в научной литературе функцию охраны общественного порядка характеризуют как первую основную функцию исполнительных органов государственной власти. В то же время в соответствии со ст. 132 Конституции РФ охрана общественного порядка — это функция органов местного самоуправления⁵.

Конституционное положение о том, что они вправе самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка, развивается в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. В нем охрана общественного порядка назва-

на вопросом местного значения и отнесена к ведению муниципальных образований⁶.

Представляется, что интересы местного самоуправления в области охраны общественного порядка могут быть связаны прежде всего с возможностью реализации конкретных потребностей населения и обеспечении личной и имущественной безопасности, поддержании обстановки общественного спокойствия, создании благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций, труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. При таком подходе основное внимание государства будет направлено на разработку общегосударственных программ укрепления правопорядка в стране, создание правовых и экономических условий решения на местах задач охраны общественного порядка. Иными словами, в ведении государства должны быть сосредоточены вопросы стратегии, а в сфере местного самоуправления — вопросы тактики охраны общественной порядка⁷.

Анализ действующего законодательства и сложившейся практики позволяет выделить ряд полномочий органов местного самоуправления, в той или иной степени имеющих отношение к охране общественного порядка. В настоящее время органы местного самоуправления выполняют следующие функции:

- определяют задачи и разрабатывают меры по соблюдению на территории муниципального образования законов, правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению охраны и защиты, политических прав и свобод граждан;
- формируют за счет собственных бюджетов дополнительную штатную численность полиции;
- заслушивают отчеты начальников городских, районных органов внутренних дел о состоянии охраны общественного порядка на обслуживаемой территории;
- создают необходимые условия для работы полиции (предоставляют служебные помещения, средства связи, оказывают коммунальные услуги, обеспечивают сотрудников полиции жилой площадью и др.);

- накладывают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;
- принимают предусмотренные законодательством меры по соблюдению, охране и защите политических прав и свобод граждан, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий;
- участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения;
- осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры по спасению людей, защите их жизни и здоровья, сохранению материальных ценностей, поддержанию порядка;
- содействуют органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе по обеспечению законности на территории муниципального образования;
- привлекают граждан, общественные организации, предприятия и учреждения к решению вопросов охраны общественного порядка.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только закрепляет за органами местного самоуправления функцию охраны общественного порядка, но и относит к ведению муниципальных образований организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, а также осуществление контроля за их деятельностью — органы местного самоуправления получают возможность самостоятельно заниматься охраной общественного порядка на своей территории силами собственных муниципальных правоохранительных формирований.

Таким образом, под муниципальными органами охраны общественного порядка следовало бы понимать правоохранительные формирования, создаваемые органами местного самоуправления, им подчиненные и кон-

тролируемые, финансируемые из средств местного бюджета, которые призваны защищать в пределах установленной компетенции, на территориях обслуживаемых муниципальных образований: личные, политические, экономические и социально-культурные права и свободы граждан, интересы населения соответствующей территории, общества и государства от преступных противоправных посягательств⁸.

Муниципальные органы по охране общественного порядка по своей сущности могут быть отнесены к исполнительным органам местного самоуправления и поэтому не должны входить в систему органов государственной власти, в том числе и в систему МВД России. Их наименование, компетенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации⁹.

Контроль за соблюдением требований законов и подзаконных актов в пределах компетенции органов местного самоуправления, имеют право и обязаны осуществлять те юридические и должностные лица, которые наделены правом издавать законы, акты административного управления либо отдавать приказы, приказания, распоряжения. Для того чтобы закон, приказ, приказание, распоряжение соблюдались, претворялись в жизнь, необходимо органам, вводящим их в действие, и лицам, их отдающим, помнить минимум о трех условиях:

(1) о наличии временных возможностей исполнить;

(2) экономической, материальной обеспеченности;

(3) возможности добиваться их неукоснительного исполнения¹⁰.

Игнорирование хотя бы одного из трех условий обязательно завершится либо ненадлежащим исполнением, либо полным неисполнением правопредписаний, распоряжений. Осуществление надлежащего повседневного контроля за исполнением законов и актов административного управления в пределах компетенции органов местного самоуправления есть важное условие обеспечения законности правопорядка на конкретной местности.

Таким образом, охрана общественного порядка — это чрезвычайно важный объект социального управления, который является необходимой предпосылкой для нормального существования гражданского общества и функционирования всех его структур (политических, экономических, культурных). Ослабление функции охраны общественного порядка приводит к росту административных проступков и преступлений, резким понижением культуры человеческого общения, повреждением государственного имущества в общественных местах, нарушением санитарных и экологических правил. Правонарушения глубже других вступают в противоречие с общепринятыми правилами поведения людей, с нормами морали и нравственности и поэтому со стороны общества становятся все более нетерпимыми¹¹. Успешно преодолеть эти антиобщественные проявления можно только путем четкой организации власти в центре и на местах, целенаправленного формирования ее органов, укрепления государственной дисциплины, надежного обеспечения правопорядка и безопасности. Именно поэтому в настоящее время деятельность органов местного самоуправления по поддержанию общественного порядка играет огромную роль.

¹ См.: Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 12—14; Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тез. ст. М., 2003. С. 58—60; Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2004.

² Конституция Российской Федерации. М., 2016.

³ См.: Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России: Учебник для студ. вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2015. (Сер. *Dura lex, sed lex*).

⁴ Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.ru>; Прудников А.С., Авсеев В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное

право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; *Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н.* Актуальные проблемы конституционного права России. М., 2016; *Хазов Е.Н.* Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21.

⁵ См.: *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право России: Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013; *Грудцына Л.Ю.* Государство и гражданское общество: Монография. М.: Юркомпани, 2010; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России // Теоретические основы и проблемы реализации: Монография М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 301—308.

⁶ См.: *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ* (ред. от 22.10.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. № 186. 8 октября.

⁷ См.: *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти: Учеб. пособие М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; *Афанасьев Д.В., Хазов Е.Н.* Административно-правовая деятельность штабных подразделений органов внутренних дел: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012; *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. 2008. № 3. С. 15.

⁸ *Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в Рос-

сии. М., 2004; *Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н.* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013. *Афанасьев Д.В., Хазов Е.Н.* Административно-правовая деятельность штабных подразделений органов внутренних дел: Монография М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012; *Николаев Б.В.* Права и свободы человека в США: очерки развития законодательства и практика верховного суда // Моск. ун-т им. С.Ю. Витте, ф-л Моск. ун-та им. С.Ю. Витте в г. Пензе. М., 2015.

⁹ См.: *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право России: Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013; *Старцев В.М.* Обеспечение правопорядка в деятельности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 44—48.

¹⁰ *Лапманов П.Г.* Механизм защиты прав граждан // Законность. 2007. № 10. С. 24—35.

¹¹ См.: *Хазов Е.Н., Афанасьев Д.В.* Основные направления деятельности штабных подразделений ОВД // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2007. № 1. С. 130—131; *Кононов А.М.* Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право. 2007. № 12. С. 33—36; *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право России: Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

УДК 342

YURI VOZNYAK,
applicant Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot

EUGENE KHAZOV
head of Department of constitutional and
municipal law of Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikot, doctor of legal Sciences, Professor

PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Annotation. Covers the basics of an international right of protection of the rights and freedoms of man and citizen in modern Russia, reveals its role and importance. We discuss the main theoretical problems and suggests solutions.

Keywords: United Nations, European Court of human rights, the Constitution of the Russian Federation, rights and freedoms, international right protection of the rights and freedoms of man and citizen, a legal mechanism of realization of human rights

ЮРИЙ СЕРГЕЕВИЧ ВОЗНЯК,
соискатель Московского
университета МВД России
им. В.Я. Кикотя

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,
начальник кафедры конституционного и
муниципального права Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Аннотация. Рассматриваются основы международно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина в современной России, раскрывается его роль и значение. Обсуждаются основные теоретические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, Европейский Суд по правам человека, Конституция Российской Федерации, права и свободы человека, международно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина, юридический механизм реализации прав человека

Международная охрана, защита прав и свобод человека – это возможность обращения в международные правозащитные организации ООН, Совет Европы, Европейский суд по правам человека в соответствии с международными договорами России в том случае, если исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты

внутри страны (пройдены все судебные инстанции). В ст. 15 Конституции РФ признается приоритет принципов и норм международного права и их принадлежность к правовой системе Российской Федерации. Часть 3 ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому право на обращение в межгосударственные органы защиты прав и свобод, если ис-

черпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Права человека и их защита регулируются в современном мире не только национальным правом, но и международным¹.

Учреждение и функционирование межгосударственного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина являются одними из важных достижений в международном регулировании прав человека². Сегодня в соответствии с положениями международных договоров сложилась определенная система межгосударственных органов, наделенных функциями контроля за деятельностью государства в сфере защиты прав человека. Таким образом, Россия дополняет внутригосударственные способы защиты прав и свобод международными способами. В международном праве различают:

(1) региональные органы, действующие в рамках какой-либо территории.

Так, вступление России в Совет Европы и подписание Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод³ открыло отдельным лицам возможность обращаться с индивидуальными жалобами в Европейский суд по правам человека (ЕС). Европейский суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц (индивидуальная жалоба). Любое государство-участник может передать в Европейский суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другому государству-участнику (жалобы государств). Жалобы могут подаваться только против государств или действий и актов его органов власти. Жалобы против отдельных лиц или частных организаций и объединений не подпадают под компетенцию Европейской конвенции о правах человека. Уже к началу 2006 г. в него обратились с жалобами более 6 тыс. россиян. По данным заместителя секретаря канцлера ЕС по правам человека Э. Фриберга, число жалоб от россиян составляет около 10% от всего количества обращений, полученных судом. Эти жало-

бы касаются социально-экономических вопросов: пенсий, пособий, вкладов в банках и т.д.;

(2) универсальные органы (органы ООН).

Основными органами ООН по правам человека являются, в частности:

- Генеральная Ассамблея ООН — согласно Уставу ООН, вправе рассматривать принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, обсуждать любые вопросы, относящиеся к международному миру и безопасности, и делать по ним рекомендации, за исключением тех случаев, когда спор или ситуация находятся на рассмотрении Совета Безопасности и т.д.;
- Комиссия ООН по правам человека — состоит из 18 членов (избираемых на 4 года) и создана для контроля за выполнением государствами-участниками условий Пакта о гражданских и политических правах и двух Факультативных протоколов к нему;
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации — состоит из 18 экспертов, контролирует реализацию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1965 г.;
- Комитет против пыток — состоит из 10 экспертов и контролирует выполнение Конвенции против пыток, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1984 г. и вступила в силу в 1987 г.⁴

Принятие Билля о правах человека⁵, включающего Всеобщую декларацию прав человека 1948 г.⁶, Международный пакт о гражданских и политических правах 1976 г.⁷, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1976 г.⁸, Факультативный протокол № 1⁹ и Факультативный протокол № 2¹⁰ к Международному пакту о гражданских и политических правах, внесло коренные изменения в статус человека, переместив это понятие в разряд международных. В первом документе СБСЕ — Хельсинкском заключительном акте 1975 г., закрепившем принцип уважения основных прав и свобод человека в качестве принципа международного права, —

устанавливался баланс равного взаимодействия международно-правового и национального регулирования прав человека¹¹.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, вступив в силу на территории Российской Федерации 5 мая 1998 г.¹², стала составной частью правовой системы Российского государства (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Высшие суды Российской Федерации предприняли шаги по включению национальной судебной системы в общеевропейскую систему защиты прав человека.

Так, Конституционный Суд РФ принял большое число постановлений, в которых отражены стандарты европейской системы судебной защиты прав и свобод человека¹³. Высший Арбитражный Суд РФ в информационном письме от 20 декабря 1999 г. подробно изложил требования ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Конвенции и ст. 1 «Защита собственности» Протокола № 1 к Конвенции применительно к толкованию прецедентов Европейского суда и обязал все арбитражные суды принять во внимание эти требования при рассмотрении исков¹⁴.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» указал судам: «Российская Федерация, как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении Российской Федерации (статья 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»). Поэтому применение судами вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод»¹⁵.

Согласно ст. 34 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. суд может принимать жалобы от любого физического или юридического лица¹⁶, любой неправительственной организации¹⁷ или любой группы частных лиц, которые утверждают, что «явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права».

Заявитель индивидуальной жалобы должен сам выступать в качестве жертвы того нарушения права или прав, предусмотренных Конвенцией, на которое он жалуется. Это - абсолютно необходимое условие. Конвенция не предоставляет права подавать жалобу против нарушений прав человека вообще (*action popularis*)¹⁸: чтобы жалоба имела шансы на успех, заявитель должен продемонстрировать, что он лично пострадал в результате нарушений, на которые жалуется. Таким образом, суд не рассматривает *in abstracto* вопрос о соответствии внутреннего законодательства конвенции. Условие о том, что заявитель должен быть жертвой нарушения его прав, гарантированных Конвенцией, должно соблюдаться на протяжении всего периода разбирательства дела в суде¹⁹. Так, если, пока дело ожидало слушаний в Суде, заявитель получил компенсацию от внутригосударственных властей или иную форму возмещения, например, в результате применения экстраординарных мер правовой защиты, Суд может установить, что данное лицо не является более жертвой в смысле, придаваемом этому слову ст. 34 Конвенции²⁰. С 5 мая 1998 г. (дата вступления в силу для России Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод) по настоящее время в Европейский суд по правам человека поступило около 10 000 жалоб на действия российских властей. Примерно 3500 из этих жалоб суд отклонил по различным основаниям²¹. Должность Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека²² учреждена в связи с ратификацией Россией Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Цель Уполномоченного — защита интересов государства при рассмотрении жа-

лоб на Россию в Европейском суде. Организационно аппарат Уполномоченного входит в структуру Главного государственного-правового управления Президента РФ и подотчетен Президенту РФ²³.

Россия как независимое государство относительно недавно приступила к созданию собственного правового поля. В наследство нашей стране досталось законодательство, отражавшее состояние общественных отношений советского общественного строя, не приспособленного к проведению демократических процессов и рыночных реформ и тем более не соответствовавшее требованиям и подходам европейского права.

Принятие Конституции РФ создало базу для начала реформирования законодательства. В то же время Конституция России показала несбалансированность правового механизма, а в некоторых отраслях права — его отсутствие. Так, правовое поле в сфере обеспечения прав человека не соответствовало единым европейским стандартам. Это обстоятельство стало объективным условием, вызвавшим потребность в проведении правовой реформы, целью которой явилось создание единого сбалансированного механизма реализации правовых подходов на основе обновленного законодательства. В сфере прав человека такой механизм создается после ратификации Россией в 1998 г. Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Изложенные в Конвенции права и свободы человека и гражданина, по сути, являются нормами прямого действия, что закреплено в главе 2 Конституции РФ.

Европейский суд по правам человека призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государствами-участниками. Он осуществляет эту задачу путем рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией. Возможно также подача жалобы на нарушение Конвенции государством — членом Совета Европы со стороны другого государства-члена. Начав свою деятельность в 1959 г., Европейский суд к концу 1998 г. рассмотрел более тысячи дел, подавляющее большинство из которых — по жалобам граждан. Сегодня

можно сказать, что все нормы, содержащиеся в разделе I Конвенции, а также нормы Протоколов, дополняющие этот раздел, применяются так, как они истолкованы в решениях Европейского суда.

Ратификация Россией Европейской конвенции позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский суд, если они считают свои права нарушенными, что подтверждается ст. 46 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Ратификация Конвенции и признание юрисдикции Европейского суда по правам человека означает, что деятельность всех российских органов государственной власти, в особенности судебных, их решения и используемые процедуры, равно как и решения законодательных органов, не должны противоречить положениям Конвенции, тем более что в соответствии со ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ она образует составную часть российской правовой системы.

Европейский суд не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства — участника Конвенции. Поэтому он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактного контроля национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Суд рассматривает только конкретные жалобы, с тем чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требований Конвенции. Однако Суд вправе присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

За всю многолетнюю практику Европейского суда не было зафиксировано ни одного случая неисполнения государствами — чле-

нами Совета Европы решений Суда. Иное, согласно Уставу Совета Европы, может привести к приостановлению членства государства и в конце концов в соответствии с решением Комитета министров — исключению государства из состава Совета Европы. В случае если государство констатирует, что без изменения законодательства или судебной практики рассмотренная Европейским Судом ситуация может повториться, оно, как правило, осуществляет необходимые новации²⁴.

В соответствии со ст. 46 Конвенции надзор за исполнением решений Суда осуществляет Комитет министров Совета Европы, который во исполнение этой нормы призван следить не только за своевременной выплатой денежной компенсации, но и за тем, как государство — участник Конвенции исправляет ставшие очевидными в свете решения Суда расхождения норм его внутреннего права или позиции судебной практики со стандартами Совета Европы. Юридически решение, вынесенное Судом, обязательно лишь для государства — ответчика по делу. Однако нередко значимость решений Суда выходит за национальные пределы, воздействуя на право и судебную практику и других государств — участников Конвенции.

Из статистических данных о деятельности Европейского суда по правам человека за период с 1 января по 30 сентября 2015 г. следует, что общее количество жалоб, поданных в ЕСПЧ и переданных на рассмотрение Судей в 2015 г., — 30 550; 2014 г. — 47 250 (–35%); внутренние процедурные решения — жалобы коммуницированные властям государств-ответчиков в 2015 г. — 10 642; 2014 г. — 5406 (+97%); жалобы, рассмотрение которых завершено принятием решения или вынесением и оглашением постановления в 2015 г., — 34 082; 2014 г. — 62 092 (–45%), из их в том числе вынесение и оглашением постановления в 2015 г. — 1930; 2014 г. — 2022 (–5%), принятием решения о признании жалобы неприемлемой или об исключении ее из списка подлежащих рассмотрению дел в 2015 г. — 32 152; 2014 г. — 60 070 (–46%); жалобы, ожидающие рассмотрения, общее количество в 2015 г. — 66 150; 2014 г. — 69 900 (–5%). Наибольшее количество жалоб от частных лиц за год было подано против: Украины

(14 250 — 21%), России (9250 — 14,0%), Турции (9150 — 13,8%), Италии (8050 — 12,2%), Венгрии (3550 — 5,4%), Румынии (3400 — 5,1%), Грузии (2200 — 3,3%), Польши (1850 — 2,8%), Словении (1650 — 2,5%), Азербайджана (1500 — 2,3%) и 37 других стран (11 300 — 17,1%). Жалобы, полученные Европейским судом по правам человека, но не переданные на рассмотрение Судей (не зарегистрированные в качестве поданных жалоб), т.е. оформленные с нарушением требований, окончательное решение по которым пока не принято, — в 2015 г. — 10 200; 2014 г. — 21 950 (–54%); жалобы в регистрации которым окончательно отказано (в отношении которых Секретариат ЕСПЧ направил заявителю или его представителю уведомление о невозможности их рассмотрения 2015 г.) — 26 250; 2014 г. — 17 600 (+49%). Это свидетельствует прежде всего о плохой подготовленности подаваемых в Суд жалоб от граждан Украины и России²⁵.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что на стадии исполнения постановлений и решений Суда контроль за исполнением решений ЕСПЧ осуществляет Комитет министров государств — членов Совета Европы. Заявитель имеет некоторый доступ к процедуре контроля за исполнением решения Суда, поскольку он правомочен обращаться к Комитету министров по вопросам выплаты справедливой денежной компенсации и принятия иных мер. Таким образом, от активности адвоката заявителя зависит информированность Комитета министров по названным вопросам. Сама процедура, начатая подачей жалобы, не закончена вынесением решения, а продолжается до момента его исполнения государством — участником Конвенции, выступавшим ответчиком.

Схема контроля Комитетом министров за выполнением решения ЕСПЧ такова: ЕСПЧ направляет одновременно окончательное решение по делу адвокату — представителю заявителя, представителю государства-ответчика и Комитету министров Совета Европы. Государство-ответчик должно проинформировать Комитет министров о своевременном исполнении решения ЕСПЧ. Если в дальнейшем Комитет министров удовлетворяет информацию об исполнении решения ЕСПЧ, то

он удостоверяется, выплачена ли денежная компенсация.

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Моск. ун-т МВД Российской Федерации. М., 2011; *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Хазов Е.Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 12—14; *Гончаров С.И., Хазов Е.Н.* Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тез. ст. Моск. ун-т. М., 2003. С. 58—60; *Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2004.

² См.: *Грудцына Л.Ю.* Государство и гражданское общество: Монография. М.: Юркомпани, 2010; *Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.* Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 78.

³ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была подписана 4 ноября 1950 г. в Риме. 3 сентября 1953 г. Конвенция вступила в силу и по состоянию на апрель 2003 г. ратифицирована 44 государствами — членами Совета Европы. Конвенция стала первым юридически обязательным нормативным актом, который детально кодифицировал основные права человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека. См.: *Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А.* и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 «Юриспруденция». М., 2013.

⁴ В 1982 г. Генеральная Ассамблея создала Добровольный фонд ООН в помощь жертвам пыток. Цель Фонда состоит в том, чтобы получить добровольные вклады от правительств, организаций, фондов, частных предприятий, а также отдельных лиц. Фонд распределяет их неправительственным организациям и центрам, помогающим жертвам пыток и их родственникам, чьи права человека были грубо нарушены в результате пыток.

⁵ См.: *Международный билль о правах человека* // Международные акты о правах человека: Сб. док. 2-е изд. М., 2002. С. 38—77.

⁶ *Всеобщая декларация прав человека* (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН): Сб. док. М.: Норма—Инфра-М., 1998.

⁷ См.: *Международный пакт от 16 декабря 1966 о гражданских и политических правах* // Бюлл. Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁸ См.: *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(1831).

⁹ См.: *Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах* // Бюлл. международных договоров. 1993. № 1. Март.

¹⁰ См.: *Второй Факультативный Протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни* (принят и открыт для подписания на 82-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 44/128 от 15 декабря 1989 г.) // Советская юстиция. 1992. № 7/8. С. 38.

¹¹ См.: *Павлова Л.В.* Современная концепция прав и свобод человека и ее трактовка Всеобщей декларацией прав человека 1948 года // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998 г. № 5; *Грудцына Л.Ю.* Государство и гражданское общество: Монография. М.: Юркомпани, 2010.

¹² См.: *Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней»* // СЗ РФ. 1998. № 14. 6 апреля. Ст. 1514.

¹³ См.: *Европейские правовые стандарты в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации*. М.: Юрид. лит., 2003; см., также: *Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к Конституции Российской Федерации*. Избранные права. М.: Ин-т права и публичной политики, 2002; *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Хазов Е.Н.* и др. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013; *Хазова В.Е., Хазов Е.Н.* Международно-правовая защита национально-культурного достоинства народов: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

¹⁴ См.: *Информационное письмо ВАС РФ № С1-7/СМП-1341 от 20.12.1999 г. «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие»* // Вестн. ВАС РФ. 2000. № 2.

¹⁵ См.: *Постановление Пленума Верховного Суда РФ от*

10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюлл. Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

¹⁶ См., в частности: дело *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, постановление от 9 декабря 1994 г., Сер. А, № 301-В.

¹⁷ См., в частности, дело *Sanea Catholic Church v. Greece*, постановление от 16 декабря 1997 г., Reports 1997-VIII, параграф 30, 31.

¹⁸ См., в частности: постановление о приемлемости дела *Tuncer and Durmus v. Turkey* (жалоба № 30494/96) от 19 июня 2001 г.

¹⁹ *Европейский Суд по правам человека: правила обращения и судопроизводства*: Сб. ст. и док. / Под ред. А.В. Деменевой, Б. Петранова. Вып. 1. Екатеринбург, 2001. С. 14—15.

²⁰ См.: дело *Saraher v. the United Kingdom* (24520/94), постановление о приемлемости от 11 января 2000 г.

²¹ Действия российских властей в Европейский суд по правам человека обжаловали Анатолий Бурдов и еще 10 000 его сограждан. См.: Бюлл. Европейского суда по правам человека. Российское издание Московского клуба юристов. 2002. № 3. С. 3—4.

²² Деятельность Уполномоченного регулируется Положением об Уполномоченном РФ при Европейском суде по правам человека, утвержденном Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310.

²³ См.: *Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.* Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 79; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011; *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; *Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н.* Актуальные проблемы конституционного права России. М., 2016; *Хазов Е.Н.* Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // *Образование. Наука. Научные кадры.* 2011. № 3. С. 17—21.

²⁴ Сайты: www.echr.coe.int, www.echr.ru, www.espch.ru.

²⁵ См.: Сайты: www.echr.coe.int, www.echr.ru; *Рожкова М.А., Афанасьев Д.В.* Новые правила обращения в Европейский суд по правам человека. М., 2004. С. 3—4; *Николаев Б.В.* Права и свободы человека в США: очерки развития законодательства и практика верховного суда. М., 2015. С. 93—98.

УДК 342

OLGA ZELENKOVA,
applicant Moscow University
The Ministry of internal
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

TATYANA MOKHOVA,
associate at Moscow University
The Ministry of internal
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

VLADIMIR ISCHUK,
associate at Moscow University
The Ministry of internal
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

THE FORMATION OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN RUSSIA ON THE BASIS OF THE PROVISIONS OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Annotation. The article considers topical issues of the formation of the municipal authorities on the implementation of the European Charter of local self-government in the legislation of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: European Charter of local self-government, the Constitution of the Russian Federation, municipal entities and local governments.

ОЛЬГА ПЕТРОВНА ЗЕЛЕНКОВА,
соискатель Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя

ТАТЬЯНА СЕРГЕЕВНА МОХОВА,
адъюнкт Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя

ВЛАДИМИР ГРИГОРЬЕВИЧ ИЩУК,
адъюнкт Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя

ФОРМИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ НА ОСНОВЕ ПОЛОЖЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы формирования муниципальной власти по имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления в законодательство Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, муниципальные образования, органы местного самоуправления

В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления закреплено, что государства — члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, считают, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием. Одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления. Органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя, право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами — членами Совета Европы, полагая, что это право наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне, защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти. Это предполагает наличие местных органов самоуправления, которые располагают уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка и средств ее осуществления и необходимых для этого ресурсов¹.

*Деятельность правовых институтов государства, реализующих положения Конституции Российской Федерации*². Среди таких институтов важнейшим является институт местного самоуправления, которым непосредственно обеспечивает исполнение не только основных прав и свобод человека и гражданина, но и принцип демократического народовластия на местах, применительно к каждой конкретной личности человека и гражданина. Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосова-

ния. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение ни в коей мере не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону³.

Определяющими условиями реализации международных и конституционных норм и принципов, возложенных на местное самоуправление, являются наличие соответствующей правовой базы, позволяющей местному самоуправлению качественно реализовать его функции, а также наличие продуктивной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивающей эффективное исполнение законодательства. Особо значимой является деятельность высшего должностного лица местного самоуправления, являющегося в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁴ обязательным звеном структуры органов и должностных лиц местного самоуправления и фактическим руководителем деятельности органов местного самоуправления⁵.

С учетом такого статуса главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления очевидным становится то, что от него во многом зависит уровень социально-экономического развития муниципального образования, а следовательно, и качество реализации прав жителей. Однако достижение высокого уровня удовлетворения социальных потребностей находится в зависимости не только лично от главы муниципального образования, нередко в этом процессе решающую роль играет организационный аспект. В частности, соотношение между занимаемой главой местного самоуправления должностью и его профессиональным уровнем.

Этот вопрос приобрел актуальность с четким закреплением в Федеральном законе зависимости замещения главой муниципального образования должности от его способа избрания. Так, Федеральный закон предусматривает несколько способов избрания главы муниципального образования, от которых зависит его место в структуре органов мест-

ного самоуправления. Согласно п. 2 ст. 36 Федерального закона предусмотрено два способа избрания главы муниципального образования, это либо избрание на муниципальных выборах, либо избрание представительным органом муниципального образования из своего состава. В соответствии с вышеуказанной статьей в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию, в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя⁶.

С учетом способа избрания, определяемого уставом муниципального образования, глава муниципального образования либо осуществляет руководство деятельностью исполнительно-распорядительного органа, либо руководит деятельностью представительного органа муниципального образования. Исходя из этого, в соответствии с п. 1 ст. 36 уставом муниципального образования глава местного самоуправления наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Главы муниципального образования, входящие в состав представительного органа, наделяются представительскими полномочиями, главы муниципального образования, возглавляющие местную администрацию, наделяются исполнительно-распорядительными полномочиями.

Основываясь на общих принципах Европейской хартии местного самоуправления⁷, ряд авторов выделяют несколько моделей организации структуры органов местного самоуправления, отличающихся в первую очередь занимаемым главой муниципального образования местом в данной структуре. Представляется интересной точка зрения А.Н. Кокотова и А.С. Саломаткина, которые выделяют шесть моделей организации местной власти⁸. В качестве *первой модели* они предлагают такую форму организации местной власти, где глава муниципального образования избирается непосредственно населением и после избрания возглавляет местную администрацию. К достоинствам этой модели авторы относят наличие сильного исполнительного органа, действующего под едино-

личным руководством главы муниципально-го образования, наделенного значительными полномочиями, позволяющими ему проявлять инициативу в хозяйственных делах. Другим плюсом этой модели представляется подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования представительному органу.

Однако подконтрольность в этой модели слишком формальна, поскольку наличие у главы муниципального образования властных полномочий не зависит от характера замещаемой должности и волеизъявления избирателей. В соответствии с п. 4 ст. 36 Федерального закона к общим относятся полномочия по представлению муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, действие без доверенности от имени муниципального образования; подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования; издание правовых актов в пределах своих полномочий; обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. К специальным муниципально-властным полномочиям глав муниципального образования относятся полномочия, предусмотренные п. 13 ст. 35 Федерального закона, которые предусматривают право отлагательного вето в отношении нормативных правовых актов, принятых представительным органом⁹.

Наличие указанных полномочий позволяет главе муниципального образования, занимающего должность руководителя местной администрации, единолично выполнять не только исполнительно-распорядительные функции, но и влиять на существенные решения. В этом случае негативные последствия непрофессиональной деятельности либо злоупотреблений властью ничем и никем не уравновешены в структуре органов местного самоуправления и, как справедливо замечает Е.В. Белоусова, такой глава «доминирует над всеми другими органами местного самоуправ-

ления»¹⁰. Такое положение далеко не всегда позволяет механизмам контроля эффективно функционировать и вовремя прекратить незаконную деятельность местного руководителя.

Более рациональной с этой точки зрения представляется *вторая модель* организации местной власти, при которой глава избирается непосредственно населением, но является высшим должностным лицом муниципального образования и председателем представительного органа. Среди достоинств данной модели указывают гарантированность от необоснованной концентрации местной власти в одних руках. В этой модели полномочия главы муниципального образования дают возможность ему контролировать деятельность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (местной администрации), замещающего должность по контракту. С другой стороны, деятельность самого главы муниципального образования, исполняющего полномочия руководителя представительного органа, является контролируемой за счет коллегиального характера принятия решений. В данном случае некомпетентность главы муниципального образования редко проявляется в решении представительного органа, так же как и снижаются риски злоупотреблений со стороны главы муниципального образования.

Третья модель, где глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и является его председателем, характеризуется теми же особенностями, что и предыдущая модель, к которым добавляется «распорядительная» слабость полномочий главы муниципального образования. Поскольку глава местного самоуправления в этом случае находится в более жесткой зависимости от представительного органа. Преимуществом рассматриваемой модели является больший контроль за его деятельностью представительным органом местной власти. Вместе с тем и у этой модели имеются недостатки. Среди них П.А. Астафичева выделяет отсутствие органов прямого представительства населения¹¹.

В этом смысле серьезно отличается *четвертая модель* организации местной власти,

используемая в соответствии с законом только в сельских поселениях и внутригородских муниципальных образованиях. В этом случае глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно исполняет полномочия руководителя исполнительно-распорядительного и представительного органа, а также является высшим должностным лицом муниципального образования.

К недостаткам модели относят отсутствие фактической зависимости от представительного органа муниципального образования, следовательно, формальный контроль за его деятельностью. В качестве достоинств называется существенная экономия средств местного бюджета муниципального образования на денежное содержание двух должностных лиц, а также то, что нивелируются возможные конфликты и противоречия между представительной и исполнительной властью.

Вместе с тем достоинства четвертой модели будут проявляться на уровне жизни населения муниципального образования лишь в том случае, когда деятельность главы муниципального образования будет осуществляться на высоком профессиональном уровне и без злоупотреблений. В противном случае отсутствие необходимой для принятия взвешенных коллегиальных решений системы «сдержек и противовесов» может привести к последствиям более тяжелым, чем при использовании модели, где глава муниципального образования избирается населением и является руководителем исполнительно-распорядительного органа.

Необходимо также отметить, что в данном случае может эффективно сработать контроль со стороны населения данной территории за деятельностью главы муниципального образования. Это связано с тем, что власть в муниципальных образованиях такого вида максимально приближена к населению, что обеспечивает высокую степень активности обращений граждан в органы местного самоуправления.

Такое преимущество данной модели организации местной власти наблюдается и в *пятой модели*, предусмотренной федеральным законом для поселений, в которых численность жителей, обладающих избиратель-

ным правом, составляет не более 100 человек. Ее принципиальным отличием от других моделей служит то, что в ней отсутствует представительный орган муниципального образования, а его полномочия осуществляет сход граждан. В таких поселениях глава муниципального образования совмещает функции председателя схода и главы местной администрации. В данной модели достоинствами является, как уже было отмечено, наличие системы «сдержек и противовесов» со стороны населения муниципального образования, а также экономия средств на содержание представительного органа. Недостатками этой модели, как и предыдущей, служит отсутствие представительного органа, обеспечивающего более детальный контроль за деятельностью главы муниципального образования, а также помощь в процессе решения стратегических вопросов для муниципального образования. Это является серьезным препятствием развития муниципального образования, так как в условиях нехватки профессиональных управленческих кадров глава муниципального образования как руководитель представительного органа не всегда способен предлагать эффективные решения и как руководитель исполнительно-распорядительного органа реализовывать их.

Шестая модель организации местной власти применяется редко, но при этом имеет ряд преимуществ по сравнению с другими моделями. Ее особенность состоит в том, что она предусмотрена лишь для таких видов муниципальных образований, как муниципальный район. Эта модель предусмотрена п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона¹², согласно которому представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения нормой представительства. То есть при закреплении в уставе муниципального района подобного порядка формирования представительного органа происходит делегирование представителей от муниципальных образований, находящихся на территории данного района, что позволяет поселениям влиять на

решения представительного органа муниципального района с учетом их интересов.

Наряду с таким серьезным достоинством данной модели ей, как и другим, присущие определенные недостатки. К самым социально опасным из них можно отнести полное отсутствие контроля за деятельностью представительного органа муниципального района со стороны населения за счет отстранения жителей от процесса формирования данного органа. Однако отсутствие возможности населения контролировать деятельность представительного органа муниципального района в таких случаях часто компенсируется более эффективным внутренним контролем представительного органа муниципального района, который проявляется в процессе продвижения интересов поселений.

Другой характерной чертой этой модели является особенность статуса высшего должностного лица такого муниципального образования. В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона он исполняет обязанности исключительно руководителя представительного органа муниципального района¹³. Следовательно, при условии избрания данного должностного лица из состава представительного органа муниципального района в обязательном порядке происходит совмещение полномочий. В случае если главой муниципального района избран депутат представительного органа поселения, входящего в состав муниципального района, происходит совмещение полномочий представительского характера. В случае если высшее должностное лицо является главой администрации такого поселения, то происходит совмещение должностей двух ветвей власти, что позволяет в качестве руководителя представительного органа муниципального района принимать стратегические решения и реализовывать их в качестве руководителя исполнительно-распорядительного органа поселения муниципального района. Это обстоятельство, с одной стороны, дает по сравнению с другими поселениями большие преимущества муниципальному образованию, глава которого избран руководителем представительного органа района, но, с другой стороны, при условии формального контроля и усиления властных полномочий главы администрации та-

кого поселения возрастает возможность злоупотреблений полномочиями.

В ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления закреплено, что без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры, с тем чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе¹⁴.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что законодатель с целью реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления предусмотрел разнообразие моделей организации местной власти и право ее самостоятельного выбора. Однако обилие законодательных возможностей организации местной власти не всегда позволяет муниципалитетам осуществлять выбор оптимальной модели организации местной власти с учетом местных особенностей и интересов. Следствием, несмотря на недостатки, стало подавляющее применение модели, при которой глава местного самоуправления является выборным лицом и исполняет обязанности руководителя администрации муниципального образования. В связи с этим представляется необходимой разработка правового механизма смены модели местного самоуправления в случаях, когда по решению субъекта Российской Федерации или федеральной власти выявлена неэффективность деятельности муниципалитета.

¹ *Европейская хартия местного самоуправления* // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² *Конституция Российской Федерации* 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.ru>; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

³ *Европейская хартия местного самоуправления* // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁴ *Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ* (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>; *Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370* «Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011. <http://www.pravo.ru>

⁵ См.: *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013; *Грудцына Л.Ю.* Государство и гражданское общество: Монография. М.: Юркомпани, 2010; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: Теоретические основы и проблемы реализации: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 301—308.

⁶ *Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ* (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>

⁷ *Европейская хартия местного самоуправления* // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁸ См.: *Кокотов А.Н.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2005; *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право России: Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

⁹ *Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ* (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>

¹⁰ См.: *Белоусова Е. В.* Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функций представительства населения // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 5. С. 72; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

¹¹ См.: *Астафичев П.А.* Право граждан на представительство в органах публичной власти // *Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 3. С. 12; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

¹² См.: *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник для студ. вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2015. (Сер. Dura lex, sed lex).

¹³ *Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ* (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.ru>

¹⁴ См.: *Европейская хартия местного самоуправления* // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466; *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право России: Учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013.

УДК 34
ББК 67

M.V. SAUDAKHANOV,
Candidate of Law sciences,
Associate professor of the chair of civil law disciplines
in the Russian law academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation

LEGAL SAFEGUARDS OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN TO BUSINESS ACTIVITY

Annotation. In this article we explore legal safeguards of rights and freedoms of man and citizen to business activity. The author makes the analysis and gives the conclusions.

Keywords: entrepreneurship, business activity, rights and freedoms, guarantees, safeguards, Constitution of the Russian Federation

Марат Вильданович САУДАХАНОВ,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин КИ Всероссийского
государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
northen.wind@bk.ru

Научные специальности: 12.00.02 — Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право
12.00.03 — Гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ЗАНЯТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы обеспечения юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина на занятие предпринимательской деятельностью. Автор проводит анализ и делает выводы.

Ключевые слова: предпринимательство, предпринимательская деятельность, права и свободы, гарантии, Конституция Российской Федерации

Место и роль юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина традиционно разделяют на гарантии реализации и гарантии охраны¹. К *первой группе* относятся такие юридические гарантии, как пределы прав и свобод, их конкретизация в текущем законодательстве; юридические факты, с которыми связывается их обладание и непосредственное пользование; процессуальные формы реализации; меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной и инициативной их реализации. *Вторую группу* юридических

гарантий составляют: конституционный контроль и надзор; меры защиты и меры ответственности виновных за нарушение прав и свобод личности; процессуальные формы осуществления контроля и надзора; средства предупреждения и профилактики нарушений прав личности и другие правовые средства.

Встречается позиция, согласно которой среди юридических гарантий выделяются гарантии реализации и гарантии защиты (перечень которых тем не менее совпадает с вышеназванным). Не оспаривая в целом применяемую терминологию, вторую группу

юридических гарантий, по нашему мнению, разумно было бы обозначить как «гарантии охраны и защиты», поскольку и в юридической и лексикографической литературе отличия между дефинициями «охрана» и «защита» все же проводятся, несмотря на то что в Конституции РФ и действующем законодательстве четкой границы между ними не существует².

Интересным является подход, согласно которому термин «защита» соотносится с понятием «охрана» как часть и целое; при этом, «защита» — это одна из форм охраны права³.

Полагаем, что данные категории являются тесно взаимосвязанными, но все-таки несколько отличными друг от друга. Термин «охрана» означает в большей степени профилактику, принятие мер для сохранения, безопасности, нормального функционирования механизма реализации права. Понятие «защита» предполагает активные действия как субъектов конституционного права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью, так и государственных органов в случае нарушения охраняемых прав граждан, их незаконного ограничения с целью восстановления нарушенного права. В связи с этим к гарантиям «охраны и защиты» наряду с перечисленными целесообразно отнести и систему государственной защиты, юридические средства защиты, процессуальные формы и способы защиты.

Относительная самостоятельность института охраны и защиты прав человека, его комплексный характер предполагают более полное и углубленное изучение отдельных составляющих системы охраны и защиты конституционного права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью, в особенности судебной защиты.

Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются главной обязанностью, важнейшей функцией государства. Основным элементом российского конституционного механизма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина на современном этапе является государственная охрана и защита основных прав и свобод. Положения о государственной охране и защите

прав и свобод личности содержатся во многих статьях Конституции РФ.

Конституционные права и свободы человека и гражданина, составляя субстанцию конституционализма, обладают специфическим набором средств и методов своей защиты, к каковым относятся конституционно-судебный механизм, судебная защита, административные действия органов исполнительной власти, законная самозащита человеком своих прав, международно-правовой механизм.

В нынешнее время в Российской Федерации сформировалась определенная система государственных органов и должностных лиц, которые уполномочены осуществлять охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина с помощью правовых средств.

Задача обеспечивать устойчивость государства в целом, его суверенитет и целостность возлагается Конституцией РФ на Президента РФ — главу государства, который, согласно ст. 80 Конституции РФ, является гарантом прав и свобод граждан. Эту функцию Президент РФ осуществляет как путем издания указов, направленных на охрану и защиту основных прав и свобод (в том числе конституционного права на предпринимательскую деятельность), реализации права законодательной инициативы, выполнения иных обязанностей, предусмотренных Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами, так и путем осуществления деятельности по созданию условий полноценного конституционного порядка в российском государстве. Все действия Президента РФ имеют комплексное, интегрирующее значение для государственной власти, защиты прав и свобод человека, оказывают влияние на разные стороны общественного бытия⁴.

Немаловажную роль в охране и защите прав и свобод предпринимателей играют Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, институт которых был введен Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г.⁵

Другим важным конституционным органом, имеющим основополагающее значение в охране и защите конституционного права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью, является Федеральное Собрание РФ.

Права человека и гражданина должен защищать прежде всего закон. В связи с этим Конституцией РФ предопределяется безусловная связанность деятельности основного законодательного органа страны – Федерального Собрания РФ — с необходимостью признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно российский парламент вправе и обязан установить необходимые пределы реализации прав предпринимателей в федеральных законах РФ, не допустить необоснованных ограничений данных прав, конкретизировать конституционное право граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью в текущем законодательстве, нормативно урегулировать процесс осуществления основных видов предпринимательской деятельности, определить ее основные организационно-правовые формы, регламентировать процедуру защиты предпринимателями своих прав.

В связи с этим необходимо отметить принятие Государственной Думой в 2001 г. Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁶. Данный нормативный правовой акт устанавливает дополнительные гарантии в сфере охраны и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля (надзора).

В поименованном нормативном правовом акте закреплены основные принципы защиты прав предпринимателей при проведении государственного контроля, имеющие большое значение для обеспечения нормального функционирования предпринимательских отношений, а именно:

- презумпция добросовестности предпринимателя;
- открытость и доступность правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля;
- соответствие предмета проводимого мероприятия компетенции органа государственного контроля;

- периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю;
- возможность обжалования действий должностных лиц органов государственного контроля, нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю;
- недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля отчислений от сумм, взысканных с предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю;
- недопустимость взимания органами государственного контроля платы за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов на осуществление исследований и экспертиз.

В системе юридических механизмов защиты прав и свобод человека особое место занимает Правительство РФ — высший орган исполнительной власти. Исполнение законов в правовом государстве, возлагаемое на исполнительную власть, предполагает осуществление больших распорядительных действий и требует оперативного реагирования на необходимость поиска новых методов и средств своей деятельности в целях содействия свободной экономике и росту благосостояния, недопустимости ограничения права частной собственности и свободы предпринимательства. Именно на исполнительную власть возлагаются все трудности проведения глубоких экономических преобразований, создания рыночных механизмов хозяйствования.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»⁷ определены достаточно широкие полномочия этого органа государственной власти в сфере экономики, обеспечения прав предпринимателей.

Правительство РФ:

- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами РФ, федеральными законами РФ, подзаконными нормативными правовыми актами регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг, реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительством РФ по вопросам, прямо или косвенно регулирующим предпринимательство, принимается около 20% общего числа постановлений, что свидетельствует о достаточно активном процессе детализации законодательных актов высшим органом исполнительной власти в сфере рыночной экономики⁸.

Существенная роль в процессе реализации, обеспечения конституционного права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью принадлежит таким федеральным органам исполнительной власти, как Министерство юстиции РФ и Федеральная антимонопольная служба.

Министерство юстиции РФ проводит государственную политику и осуществляет управление в сфере юстиции, а также координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Одной из основных задач Министерства юстиции РФ является обеспечение прав и законных интересов личности и государства.

В полномочия *Министерства юстиции РФ* входят:

- координация нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- проведение юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства РФ;
- проведение экспертизы актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам РФ.

Предоставление Минюсту РФ столь многочисленных функций и полномочий, формирование территориальной системы его органов и учреждений свидетельствуют о его последовательном превращении в один из ключевых федеральных органов исполнительной власти⁹.

Роль Министерства юстиции РФ в повышении качества нормотворческой деятельности в экономической сфере проявляется также в выявлении противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятии мер к их отмене. Как показывает анализ, до половины дефектных правовых актов субъектов связаны с неправомерным введением ограничений свободного перемещения товаров и услуг, установлением незаконных налогов и сборов, ограничением правового статуса субъектов предпринимательства, что существенно снижает положительный эффект мер законодательного характера, принимаемых на федеральном уровне¹⁰.

Министерство юстиции РФ также осуществляет функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Для обеспечения реализации правовых норм о возникновении, переходе и прекращении прав граждан и организаций (в том числе индивидуальных предпринимателей и юридических лиц) на недвижимое имущество необходимо осуществление компетентным органом — учреждением юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество — правоприменительной деятельности, носящей государственно-властный характер. В связи с этим нельзя не отметить значимость учреждений юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним для закрепления и защиты прав собственности, иных вещных и обязательственных прав предпринимателей.

Значительное место в системе охраны и защиты конституционного права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью принадлежит также *Федеральной ан-*

тимонопольной службе. Основными ее задачами являются:

- предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;
- осуществление государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей, о государственной поддержке предпринимательства, о рекламе, а также в пределах своих полномочий законодательства Российской Федерации о естественных монополиях и товарных биржах;
- проведение государственной политики, направленной на поддержку предпринимательства, в том числе малого и среднего, содействие становлению и укреплению предпринимательского сектора отечественной экономики, государственное регулирование, межотраслевая и межрегиональная координация в сфере развития и поддержки малого предпринимательства.

Центральным звеном в механизме защиты любого права и свободы человека является судебная защита. Этот институт охраны и защиты прав и свобод является наиболее эффективным и действенным из всех признанных в мировой истории элементов системы государственной защиты прав и свобод.

Надлежащее отправление правосудия является характерной чертой любого гражданского общества и правового государства, воплощением принципа верховенства Конституции РФ, идей справедливости. Значение судебной защиты состоит и в том, что процессуальное право путем регламентации судебной защиты обеспечивает реальность материального права.

Конституционные нормы о судебной защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ст. 46) служат важной гарантией основных прав. Право на судебную защиту принадлежит каждому гражданину и гарантируется государством. Исходным началом для защиты прав и свобод является закрепление в Конституции РФ поло-

жений, что судебная защита осуществляется только судом в особой процессуальной форме, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118); в суд могут быть обжалованы как какие-либо решения органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, так и любые их действия (бездействие) в случае нарушения ими прав и свобод человека и гражданина (ст. 46).

В недавнем прошлом право на судебную защиту граждан Российской Федерации было существенно ограничено административными средствами защиты. Именно с принятием Конституции РФ, закрепившей нормы о судебной защите как специальном юрисдикционном институте, существенным образом изменилось отношение к самой возможности судебной защиты нарушенных прав как в нормотворческой деятельности, так и в правоприменительной практике.

Высшим органом судебной власти, занимающим особое место во всей судебной системе Российской Федерации является Конституционный Суд РФ, специализированный орган правовой охраны Конституции и конституционного контроля. На него возложены полномочия по разрешению дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов РФ, конституций и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проверке конституционности закона по запросам судов и по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и др.¹¹ В связи с этим следует отметить огромное значение этого судебного органа как специализированного учреждения по правовой охране Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ выступает фактическим и юридическим гарантом прав и свобод личности, так как именно защита прав и свобод так или иначе была предметом проверки почти во всех делах, им разрешенных¹². Право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. В связи с этим в своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что право на су-

дебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, в соответствии с Конституцией РФ. При этом высшим органом судебной власти обращается внимание на необходимость соблюдения международных стандартов по охране и защите прав и свобод человека.

Судебная практика Конституционного Суда РФ свидетельствует о довольно значительном объеме рассматриваемых им дел, связанных с нарушением прав собственности, прав предпринимателей, главным образом в форме конкретного и индивидуального конституционного контроля.

Наибольшее число среди вышеуказанных дел составляют дела по жалобам физических и юридических лиц, в которых содержатся требования о признании неконституционными, не соответствующими ст. 34 и иным статьям Конституции РФ, конкретных норм нормативных правовых актов Российской Федерации, примененных судами РФ в их делах. Значительное место в деятельности Конституционного Суда РФ занимает разрешение данной категории дел и обеспечения справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц в договорных отношениях. Конституционным Судом РФ подчеркивается, что как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ, в частности со ст. 55, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Анализ практики деятельности Конституционного Суда РФ по конкретному и индивидуальному конституционному контролю свидетельствует о его принципиальной роли в обеспечении реализации, охраны и защиты конституционного права человека и гражданина на предпринимательскую деятельность.

Выполнение многогранной функции судебной защиты прав предпринимателей, безусловно, не может быть осуществлено одним, хотя и наиболее квалифицированным органом. Единство судебной системы предопределяет, что эта функция свойственна каждому ее звену. Необходимо также подчеркнуть первостепенную роль судов общей юрисдикции и арбитражных судов в возможности постоянной и каждодневной защиты конституционного права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью как по вопросам рассмотрения споров между самими предпринимателями, так и возможности обжалования в суд неправомερных действий органов управления и должностных лиц, признания недействительными определенных нормативных актов.

¹ Витрук Н.В. Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 200—201.

² См. об этом, например: *Толковый словарь русского языка* / Под ред. Д.Н. Ушакова. Т. 1. С. 1078; Т. 3. С. 1028; *Снежко О.А.* Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 13.

³ *Терехин В.А.* Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 9

⁴ *Окуньков Л.А.* Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // *Ж-л российского права*. 2001. № 2. С. 9.

⁵ См.: *СЗ РФ*. 2000. № 20. Ст. 2112.

⁶ См.: *СЗ РФ*. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3436.

⁷ См.: *СЗ РФ*. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

⁸ *Марченкова Е.М.* О постановлениях Правительства России в сфере предпринимательской деятельности // *Журнал российского права*. 2000. № 10.

⁹ *Чайка Ю.Я.* Министерство юстиции России на современном этапе // *Журнал российского права*. 2000. № 7. С. 4.

¹⁰ *Карлин А.Б.* Участие органов юстиции в формировании правовой основы современных экономических отношений // *Бюлл. МЮ РФ*. 2002. № 1. С. 28—29.

¹¹ См.: *О Конституционном Суде Российской Федерации: ФКЗ РФ от 12.07.1994 г.* // *СЗ РФ*. 1994. № 13. Ст. 1447; 2013. № 14. Ст. 1637.

¹² *Савицкий В.М.* Прошу у суда защиты! // *Защита прав человека в современном мире*. М.: ИГП РАН. С. 26—27.

УДК 342

LARISA BELYANSKY,
senior teacher of Department of constitutional
and municipal law of Moscow University of the Ministry
of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, PhD

IGOR GLEBOV,
Professor of constitutional
and municipal law of Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot,
doctor of legal Sciences, Professor

THE DEVELOPMENT OF FINANCIAL AND INVESTMENT ACTIVITY ON THE TERRITORY OF MUNICIPAL FORMATIONS

Annotation. The article considers topical issues on the development and implementation of financial and investment policy in municipalities of Russia. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: the European Charter on local self-government, municipalities, local governments, taxes, fees, investments

ЛАРИСА ИГОРЕВНА БЕЛЯНСКАЯ,
старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

ИГОРЬ НИКОЛАЕВИЧ ГЛЕБОВ
профессор кафедры конституционного
и муниципального права Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВО-ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы по развитию и реализации финансовой и инвестиционной политики в муниципальных образованиях России. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия о местном самоуправлении, муниципальные образования, органы местного самоуправления, налоги, сборы, инвестиции

В соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий¹.

Одним из важных факторов финансовой основы местного самоуправления является инвестиционная активность, которая складывается под воздействием централизации бюджетной и налоговой политики. Новейшие изменения в законодательстве² в этой сфере направлены на установление общего порядка бюджетирования, совершенствование ме-

ханизмов выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, внутригородских районов, муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, механизмы предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов и наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями³.

Существующее понимание того, что «задачи, которые поставлены по модернизации экономики и по инновациям, совершенно очевидно, невозможно решать без инвестиций»⁴, тем не менее не согласуется с реальным положением в отечественной инвестиционной сфере. Это связано с тем, что налоговая политика и такая ее составляющая, как налогово-правовое регулирование, всегда являлись одними из наиболее действенных средств стимулирования инвестиционной активности. Поэтому рассмотрение проблем налогообложения инвестиционной деятельности, которые выделяются самими инвесторами и специалистами в сфере налогообложения, и поиск путей их решения – одно из приоритетных направлений работы в сфере экономической безопасности.

Помимо упомянутой Президентом России на совещании 2 февраля 2010 г. проблемы своевременного возмещения НДС при капитальном строительстве и экспорте несырьевой продукции, связанной с тем, что заявительный порядок не работает по целому ряду причин, среди которых специалистами выделяются, в частности, отсутствие перечня банков, предоставляющих налогоплательщикам банковскую гарантию, и неопределенность в отношении механизма расчета и подтверждения такого критерия, как сумма уплаченных за последние три года налогов (10 млрд руб.), существуют и другие проблемы.

Любой инвестор, прежде чем начать свою деятельность, заботится о гарантиях этой деятельности. В качестве таких гарантий выступают не только наличие материальных ресурсов и технических возможностей для ее осуществления, но и ее правовое обеспечение. По данным Министерства экономического развития, иностранные инвесторы очень требовательны к законодательной базе. Наша законодательная база им кажется совсем не прозрачной и запутанной.

Налоговое законодательство подвергается более частым изменениям и поправкам, чем любое другое, множество инструкций и подзаконных актов в настоящее время являются одним из факторов, замедляющих приток инвестиций в экономику. И несмотря на то что многие из негативных факторов в правовом регулировании налогообложения иностранных организаций были устранены с включением в Налоговый кодекс России новых глав по соответствующим налогам, реформы налогового законодательства создали новые трудности, связанные с правопониманием и правореализацией.

Инвестиционное законодательство также на сегодняшний день не отличается стабильностью и систематизированностью, вследствие чего частному инвестору в регионах России приходится проходить от 80 до 300 согласований, чтобы начать вкладывать деньги в региональный сектор экономики. Нормы, которые регулируют налогообложение инвестиционной деятельности органов местного самоуправления, не просто рассредоточены между большим количеством нормативных правовых актов, таких как Налоговый, Бюджетный и Гражданский кодексы, федеральные законы от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и др.

Нормы законодательства в этой сфере подчас слабо согласованы между собой, что, в частности, можно проиллюстрировать на примере понятия «обособленное подразделение», которое применимо к органам местного самоуправления и которое используется в налоговом и гражданском законодательстве — положение п. 1 ст.11 НК РФ: «институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства РФ, используемые в настоящем Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства,

если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». В то же время категория «обособленного подразделения» закреплена в гражданском праве. Разумеется, что для целей налогообложения в понятие «обособленное подразделение» вкладывается другой смысл, нежели для целей муниципального управления. На наш взгляд, данные нормы возможно и необходимо согласовывать.

С позиции муниципального права, не вдаваясь в подробное рассмотрение различий между понятием «обособленного подразделения» по гражданскому и налоговому законодательству, отметим, что основное отличие заключается в количестве признаков, необходимых для признания обособленного подразделения таковым и трактовке этих признаков. В частности, для гражданского права необходимо наличие четырех аспектов обособленности: территориального, организационного, имущественного и функционального. Для налогового — достаточно лишь территориального и отчасти организационного аспектов. При этом вопрос, что подразумевает под собой территориальный аспект обособленности подразделения в налоговом законодательстве, не разрешен и имеет два варианта решения: либо определять его исходя из гражданско-правового понимания как нахождение подразделения по адресу, отличному от адреса расположения администрации юридического лица⁵; либо понимать территориальную обособленность как размещение структурного подразделения на территории вне места нахождения юридического лица, подведомственной другому органу, осуществляющему налоговый контроль, т.е. привязать территориальную обособленность к понятию налоговой юрисдикции⁶. Последний вариант вызвал бы немало проблем на практике, в связи с чем, на наш взгляд, применение первого подхода более целесообразно.

Если мы рассматриваем налогово-правовое определение как «обособленное подразделение организации», то в целях налогообложения под таковым предлагается понимать не подразделение, а оборудованные стационарные рабочие места. Это позволяет решить дискуссионный для гражданского права вопрос о моменте создания обособленного подразделения, а также установить сам факт возникновения у организации обязанности по

уплате налога в бюджет соответствующего уровня, однако в то же время слишком сильно расширяет понятие «обособленное подразделение», и в данном случае налоговым законодательством оставляются нерешенными вопросы о том, кто из работников должен исполнять эту обязанность, на основании каких нормативных актов он наделяется такими полномочиями, и, наконец, самое главное для налогового законодательства — как определить то имущество, из которого оно эту обязанность будет исполнять.

Эту двойственную ситуацию можно проиллюстрировать характером применения налога на прибыль организаций. В налоговом администрировании приходится сталкиваться парадоксом, когда, например, предприятие, созданное муниципалитетом, или сотрудника муниципального предприятия, отправленного в командировку более чем на месяц, равным образом считают обособленным подразделением организации. Подчеркнем при этом, что сам факт наличия или отсутствия у организации обособленного подразделения не является объектом ни одного из действующих на территории России налогов. Объектом налога на прибыль организаций является прибыль, полученная налогоплательщиком. Из этого логично заключить, что сумма налога, зачисляемая в бюджет субъекта, должна рассчитываться исходя из прибыли, полученной организацией на территории данного субъекта.

Критерием определения прибыли, полученной на территории субъекта, как раз и можно будет считать наличие оборудованных стационарных рабочих мест. В данном случае норма п. 2 ст. 288 Налогового кодекса примет следующий вид: «уплата авансовых платежей и сумм налога, подлежащих зачислению в доходную часть бюджета субъектов Российской Федерации, производится налогоплательщиками по месту нахождения оборудованных стационарных рабочих мест исходя из доли прибыли, полученной организацией на территории данного субъекта, определяемой как средняя арифметическая величина удельного веса среднесписочной численности работников на территории данного субъекта (расходов на оплату труда) и удельного веса остаточной стоимости амортизируемого имущества, находящегося на территории данного субъекта».

В целях унификации толкования понятий российского законодательства, на наш взгляд, также возможно сузить понятие «обособленное подразделение» в налоговом законодательстве, указав на необходимость наличия у обособленного подразделения, по крайней мере, имущественного аспекта обособленности и такого элемента организационной обособленности, как необходимость наличия у подразделения руководителя.

Подобные изменения гражданского и налогового законодательства не приведут к уменьшению эффективности применения того или иного нормативного правового акта или усилению роли той или иной отрасли российского законодательства, но при этом внесут ясность и упростят понимание этих актов теми, кому они адресованы, например инвесторами, что будет способствовать более эффективному правоприменению.

Наряду с проблемой различия толкования терминов, которая, несмотря на всю ее практическую значимость, имеет отношение более к теоретическим проблемам, существует и ряд более практически значимых проблем, связанных с налогово-правовыми режимами и правовым статусом организаций-инвесторов.

Специалисты указывают, в частности, на проблемы, связанные с особым режимом предпринимательской деятельности с участием различных муниципальных структур, называемых особыми экономическими зонами (ОЭЗ). Речь идет о том, что для привлечения инвесторов, которые бы участвовали в развитии высокотехнологичного бизнеса, государство предоставляет определенные налоговые, таможенные и иные преференции резидентам ОЭЗ и гарантию, называемую в юридической литературе «стабилизационная оговорка», в соответствии с которой акты российского законодательства о налогах и сборах (за исключением касающихся налогообложения подакцизных товаров), ухудшающие положение налогоплательщиков — резидентов ОЭЗ, не применяются по отношению к ним в течение срока действия соглашения о ведении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне.

Данная гарантия была нарушена со стороны государства в 2010 г., когда в резуль-

тате замены единого социального налога страховыми взносами отчисления резидентов ОЭЗ возросли с 26% фонда оплаты труда до 34%. На наш взгляд, следует согласиться с Е.Д. Фадеевым, что подобное нарушение обязательств негативно влияет на инвестиционный имидж России и что сложившуюся ситуацию необходимо исправить путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах...», в соответствии с которыми ставки страховых взносов для компаний — резидентов ОЭЗ, уже заключивших соглашения о ведении предпринимательской деятельности в ОЭЗ, составляли бы 14% (для технико-внедренческих зон) и 26% фонда заработной платы (для промышленно-производственных и туристско-рекреационных зон). В особенности, учитывая тот факт, что пониженные ставки ЕСН были реальным побудительным фактором для привлечения инвестиций в особые экономические зоны и предлагаемые меры по предварительным оценкам приведут к недополучению около 700 млн руб. ежегодно, в то время как потери от нарушения обязательств по соблюдению предоставленных государством гарантий инвестиционной деятельности будут намного выше.

Обращает на себя внимание также и другая проблема — обеспечение принципа недискриминации иностранных юридических лиц — резидентов государств, с которыми заключены международные соглашения, содержащие нормы о недискриминации. До настоящего времени в российском налоговом законодательстве не определен порядок применения норм международных договоров о недискриминации. Отсутствует и порядок действия национального законодательства в тех случаях, когда его применение для иностранных юридических лиц, являющихся налоговыми резидентами или национальными лицами государств, с которыми Россия заключила международный договор, содержащий статью «Недискриминация», приводит к нарушению обязательств по недискриминации. При этом в отечественном налоговом законодательстве содержится ряд положений, потенциально создающих опасность нарушения данного принципа.

Так, в главе 25 НК РФ, регламентирующей отношения, возникающие в связи с на-

логом на прибыль организаций, содержатся нормы о непринятии к вычету затрат головного офиса иностранной организации в целях исчисления налога на прибыль, в то время как для российских организаций, имеющих обособленные подразделения, такая возможность предусмотрена; установлена различная система расчетов налоговых обязательств для обособленных подразделений российских и иностранных организаций, несмотря на то что п. 2 ст. 11 НК РФ вводит понятие «обособленное подразделение организации», в котором термин «организация» понимается и как российская, и как иностранная. В главе 21, регулирующей отношения, возникающие в связи с налогом на добавленную стоимость, нарушение принципа недискриминации проявляется в отказе предоставить право на получение налоговых вычетов.

Небезынтересны также высказываемые некоторыми специалистами в сфере налогообложения на основе международного опыта предложения по разработке главы НК РФ о налогообложении капитала и операций с ним, в соответствии с правилами которой от НДС предлагается освободить любые операции, предметом которых являются ценные бумаги и производные от них, в том числе связанные с их учетом и хранением. Тем самым операции с ценными бумагами будут приравнены к операциям с денежными средствами, что уравнивает их инвестиционные возможности. Однако подобное предложение требует тщательной переработки не только налогового, но и гражданского законодательства в сфере правового регулирования ценных бумаг, поскольку о системных проблемах даже гражданско-правового регулирования института ценных бумаг неоднократно писалось в современной юридической литературе, и не может быть полноценно рассмотрено в рамках настоящей работы.

В целом же устранение разночтений норм различных отраслей российского законодательства, соблюдение государством своих обязательств при предоставлении гарантий инвесторам, разработка и внедрение механизмов правового регулирования новых общественных отношений, возникающих в сфере налогообложения инвестиционной деятельности, будут способствовать повышению инвестиционной активности в России.

Нельзя не сказать еще об одном факторе, влияющем на инвестиционную привлекательность российской экономики в целом – недостаток публичности и открытости. К глубокому сожалению, у многих перспективных производств до сих пор существует запрет на раскрытие и публикацию существенных фактов деятельности из жизни предприятий, но именно публичность и открытость на Западе играют решающую роль при заключении долговременных соглашений о сотрудничестве. Зарубежные компании при публикации отчетов о деятельности раскрывают информацию вплоть до опыта работы ключевого персонала. В современных российских условиях компании зачастую только выполняют требования законодательства, да и то не всегда, поскольку не везде предусмотрена ответственность (например, п. 6 ст. 277 НК РФ).

В этой связи можно отметить как весьма позитивную меру новейшие законодательные установления об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления⁷ Федеральным законом от 4 ноября 2014 г. № 331-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Теперь они обязаны размещать на официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в сети Интернет не только финансовую информацию, но и информацию о кадровом обеспечении органа местного самоуправления.

В российском информационном пространстве органы местного самоуправления могут успешно интегрировать и использовать существующие ресурсы финансовых и налоговых органов. В частности, такие как портал «Картоотека», где собраны официальные данные из ЕГРЮЛ, публикации из «Вестника государственной регистрации» и субботнего выпуска газеты «Коммерсантъ», публикующего объявления о несостоятельности (банкротстве). Активное использование информации портала, очевидно, будет способствовать принятию взвешенных управленческих решений.

Таким образом, анализ последних изменений в российском законодательстве, касающихся финансово-инвестиционной сферы

органов местного самоуправления, обнаруживает как минимум две позитивные тенденции: (1) внесение ясности и определенности в систему налогового администрирования и (2) наращивание потенциала открытости и информированности инвесторов о финансово-экономическом состоянии муниципальных систем. Хочется выразить уверенность, что корректировка норм российского права, а также пересмотр норм законодательства о раскрытии информации, внесут ощутимый вклад в улучшение инвестиционной привлекательности экономики муниципальных образований России.

¹ *Европейская хартия местного самоуправления* ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz3qegrqkeF>; *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Василевич Г.А.* и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
² *Федеральный закон* 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.09.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. <http://www.pravo.dov.ru>; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013. С. 58—67; *Пруд-*

ников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

³ *Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А.* и др. Конституционное право России: Учебник для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. И.Н. Зубова, А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова. М., 2013. (Сер. Юриспруденция для бакалавров).

⁴ *Стенографический отчет* о совещании по проблемам инвестиционного климата в России от 2 февраля 2010 г. // <http://news.kremlin.ru/transcripts/6769>

⁵ Данной позиции придерживается, например: *Хузин Р.З.* Обособленные подразделения юридических лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 15; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013. С. 58.

⁶ *Луцкевич О.В.* Методика аудита налогообложения организаций, имеющих обособленные подразделения: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. С. 23.

⁷ *Федеральный закон* от 4 ноября 2014 г. № 331-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». <http://www.pravo.dov.ru>; *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. (Сер. Magister); *Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н.* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013.

УДК 342

SVETLANA AKIMOVA,
associate Professor of Department of constitutional
and municipal law, Moscow University
of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot; PhD

SERGEI EGOROV,
Deputy head of the Department of constitutional
and municipal law of Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot,
candidate of legal Sciences, associate Professor

REPRESENTATIVE BODIES MUNICIPAL FORMATIONS OF RUSSIA AND PECULIARITIES OF THEIR FORMATION

Annotation. The article considers topical issues of formation and activity of representative bodies of municipal formations in Russia. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: the European Charter on local self-government, municipalities, representative bodies of local self-government, elections, powers

СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА АКИМОВА,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права Московского
университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ЕГОРОВ,
заместитель начальника кафедры конституционного
и муниципального права Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы по формированию и деятельности представительных органов в муниципальных образованиях России. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: Европейская хартия о местном самоуправлении, муниципальные образования, представительные органы местного самоуправления, выборы, полномочия

Основу местного самоуправления составляют представительные органы. Представительный орган выступает в отношениях с муниципальной собственностью не только как властный орган, но и как единственный орган, осуществля-

ющий прежде всего объединительную функцию, организующий население данной территории в единый территориальный самоуправленческий коллектив, местное сообщество как объект муниципальной собственности¹.

Представительные органы — это выборные органы, обладающие правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, имеющие юридическую силу на территории муниципального образования.

В системе местного самоуправления они занимают особое положение. В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ указывается, что местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и иные органы местного самоуправления, при этом другие органы не называются². Это свидетельствует о том, что приоритет отдается именно представительным органам.

Представительные органы избираются непосредственно самими жителями муниципального образования и призваны выражать их волю. Они наделены исключительной компетенцией, содержание которой подчеркивает особенность их статуса по сравнению с иными органами и должностными лицами местного самоуправления.

Основными чертами представительных органов местного самоуправления являются: выборность, срочность осуществления полномочий, возможность досрочного прекращения их полномочий, самостоятельное определение населением муниципального образования структуры представительных органов, представительный характер этих органов.

Обязательность *выборности (представительности)* органов местного самоуправления предусмотрена в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., в Конституции РФ, федеральном законодательстве и законах субъектов Федерации. Закрепляя права местного самоуправления в решении государственных дел, Европейская хартия устанавливает, что эти права осуществляются советами или собраниями, состоящими из депутатов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования³.

В соответствии со ст. 9 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме выборы органов местного самоуправления являются обязательными. Обязательность формирования выборных органов местного самоуправления предусмотрена и в Законе об обеспечении конституционных прав граждан избирать и

быть избранными в органы местного самоуправления.

В Законе об общих принципах организации местного самоуправления предусмотрен особый порядок для формирования представительных органов муниципальных районов. Они могут, во-первых, избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а во-вторых, формироваться из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

При этом Закон отдает предпочтение первому из способов, ограничивая применение второго рядом условий. Например, если решение о таком порядке формирования представительного органа муниципального района будет поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района, а сама инициатива о формировании представительного органа муниципального района в таком порядке может быть выдвинута не позднее чем за один год до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального района был бы вправе принять решение о назначении выборов депутатов представительного органа муниципального района нового созыва (ч. 5 ст. 35).

Однако Закон об общих принципах организации местного самоуправления непосредственно решает многие организационные вопросы деятельности муниципальных представительных органов. Так, он устанавливает минимальную численность депутатов представительных органов в зависимости от численности населения муниципального образования: для представительного органа поселения, в том числе городского округа⁴.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Закон предусмотрел, что на постоянной профессиональной основе имеют право работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципально-

го образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек — один депутат. Такая мера направлена против превращений депутатов в чиновников.

Срок полномочий представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях различен. Закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме устанавливает, что срок полномочий представительного органа не может составлять менее двух и более пяти лет. При этом многие муниципальные образования пожелали установить максимальный срок полномочий — 5 лет.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Депутат является выборным лицом органа местного самоуправления. Его статус закреплен в ст. 40 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, срок полномочий — от двух до пяти лет. Полномочия депутата, члена выборного органа, начинаются со дня его избрания и прекращаются с началом работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

Депутаты осуществляют свои полномочия на постоянной основе или на общественных началах. При этом, согласно закону, депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципально-

го образования. Депутат представительного органа муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, когда глава муниципального образования избирается из числа депутатов представительного органа.

Депутат обязан участвовать в заседаниях представительного органа местного самоуправления, выполнять его поручения. Работая в сессиях, депутат вправе принимать участие в обсуждении вопросов, вносить предложения в повестку дня, проекты нормативных правовых актов, программ по вопросам местного значения, поправки к обсуждаемым проектам решений, оглашать на заседаниях обращения граждан, имеющие общественное значение, обращаться с запросом (вопросом) к должностным лицам и получать ответ по существу.

Как правило, депутат состоит в одной или двух комиссиях (комитетах) представительного органа. В составе комиссии (комитета) он может быть избран и избирать ее руководителей. Депутат обязан присутствовать на заседаниях комиссии, по поручению руководства участвовать в подготовке вопросов, выносимых на заседание комиссии (комитета), в этих целях проводить проверки соответствующих предприятий, учреждений, организаций, запрашивать у должностных лиц необходимые материалы.

По итогам проверки депутат (группа депутатов) составляет обобщенный документ и представляет его председателю или секретарю комиссии. Депутаты принимают непосредственное участие в обсуждении рассматриваемых на заседаниях комиссии (комитета) вопросов, вносят свои предложения и замечания по проектам документов, выступают с обоснованием своих предложений, обладают правом решающего голоса при принятии решений комиссии.

Деятельность депутатов в избирательном округе регламентирована, как правило, уставами муниципальных образований. Депутат обязан вести прием избирателей в установленное время и по определенному адресу, проводить встречи с избирателями и отчитываться

о выполняемой им работе в представительном органе, комиссии (комитете) или в пределах своего избирательного округа.

В городах для повышения эффективности своей деятельности депутаты объединяются в территориальные депутатские группы. Работа депутатской группы строится на основе плана, в который включаются вопросы насущной жизни граждан: благоустройство территорий, санитарное состояние, подготовка жилищного фонда к зиме, организация досуга детей и подростков и т.д.

По вопросам, поставленным в заявлениях, жалобах граждан, депутат обязан в пределах своих полномочий принять все исчерпывающие меры для восстановления справедливости или наведения соответствующего порядка. Он вправе обратиться с этим вопросом к должностным лицам, от которых зависит его решение, а также к должностным лицам местного самоуправления. В случае невыполнения законных требований депутат вправе обратиться в суд.

Депутатский иммунитет позволяет депутату представительного органа местного самоуправления беспрепятственно осуществлять свои полномочия, не опасаясь возможного преследования за те или иные законные действия или за волеизъявление при голосовании.

Депутатам, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, должны устанавливаться специальные гарантии. Эту функцию Закон об общих принципах организации местного самоуправления относит к компетенции субъектов Федерации. Уставы отдельных муниципальных образований содержат правила, согласно которым все депутаты представительного органа работают на постоянной основе, за что получают заработную плату из средств местного бюджета. Кроме того, законы отдельных субъектов Федерации устанавливают некоторые социальные гарантии депутату, позволяющие вовлечь в представительные органы наиболее подготовленных людей, владеющих основами управления, обладающих высокими нравственными и волевыми качествами⁵.

В заключение необходимо отметить, что реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации требует комплексно-

го подхода к решению поставленных задач, поэтапного их выполнения, а также определения приоритетных направлений на соответствующем этапе реализации государственной политики. Успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Эффективное функционирование этой системы позволит обеспечить улучшение условий жизни населения в каждом муниципальном образовании и обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований.

¹ См.: *Бондарь Н.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д, 1998. С. 105; *Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зипченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006; *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013. С. 58–67.

² *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; *Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* и др. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. Magister).

³ *Европейская хартия местного самоуправления* (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361; *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Василевич Г.А.* и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; *Хазов Е.Н.* Конституционное право зарубежных государств. М., 2015; *Khazov E.N.* Constitutional law of foreign States in M., 2015.

⁴ *Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А.* и др. Конституционное право России: Учебник для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. И.Н. Зубова, А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова. М., 2013. (Сер. Юриспруденция для бакалавров).

⁵ *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. (Сер. Magister); *Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н.* Муниципальное право: Учебник. М., 2013.

УДК 343

V.F. KALINA,

Master of philosophical science, Master of Laws,
Associate professor of the International Law Department,
Law Faculty, Institute of Economics, Management and Law,
RSUH, Class III Active State Advisor of the Russian Federation.

FEDERALISM AS THE BASIS OF NATIONAL UNITY

Annotation. The author aims to show the originality and uniqueness of the Russian experience in the context of the global development of federalism. However, the question of the need to rethink a number of provisions from the perspective of the changing political situation in the world.

Keywords: federalism, social conflict, the Union Treaty, the Federal Treaty, national integrity, territorial integrity

В.Ф. КАЛИНА,

кандидат философских наук, кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
юридического факультета ИЭУП РГГУ,
государственный советник РФ 3-го класса

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОГО ЕДИНСТВА

Научная специальность: 12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
12.00.01 — Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Аннотация. Автор ставит своей целью показать своеобразие и уникальность российского опыта в контексте развития мирового федерализма. Вместе с тем ставится вопрос о необходимости переосмысления ряда положений под углом зрения меняющейся политической обстановки в мире.

Ключевые слова: федерализм, социальный конфликт, Союзный договор, Федеративный договор, государственная целостность, территориальная целостность

На грани прошлого и нынешнего столетий достаточно обострился интерес к проблемам федерализма и децентрализации. Серьезной ревизии были подвергнуты, казалось бы, незыблемые на протяжении двух с лишним столетий постулаты. Распались СССР, СФРЮ, Чехословакия. Жесткая борьба развернулась вокруг проблемы децентрализации и возможной федерализации Украины. Безусловным отголоском рухнувшей советской модели федерализма явилась проблема Крыма.

Несмотря на то что идея утверждения единства рода человеческого весьма древняя и восходит к Платону (легендарная Атлантида) и Апостолу Павлу (все братья во Христе, и нет ни иудея, ни эллина), федерализм как

принцип государственного устройства и как образ жизни значительно различающихся народов и государств — явление по историческим меркам достаточно молодое. Возникнув впервые в Северной Америке, он уверенно утвердился на всех континентах, показав большие возможности в плане укрепления национального единства, сохранения государственной целостности, обеспечения прав и свобод человека и, что особенно важно, обеспечения прав национальностей меньшинств.

Что делает федерализм столь эффективным при разрешении сложнейших внутригосударственных, а на сегодняшний день и межгосударственных противоречий?

Прежде всего, то, что в основе федерализации лежит национальное согласие, союз

граждан, который формально выражается в форме договора их полномочных представителей с федеральным центром. Это позволяет решить сложные проблемы на принципах социальной справедливости с минимальными издержками и исключить применение насилия. По утверждению И.А. Ильина «политика есть искусство справедливости, т.е. умение вчувствоваться в личное своеобразие людей, умение беречь индивидуального человека»¹.

Один из представителей непримиримой оппозиции в интервью радиостанции «Эхо Москвы» в 2005 г. заявил, что «революция в России должна быть такой же быстрой, как в Киргизии, и такой же мирной, как на Украине»². Слава Богу, мы научились отделять злаки от плевел, и старания адептов «быстрых революций» едва ли имеют шансы на успех.

Последовавший за Первой мировой войной процесс распада мировых империй активизировал тенденции к национальному самоопределению. Наряду с распадом шел также процесс поглощения, ожесточалась борьба за независимость. К настоящему времени более двух десятков стран предпочли федеративную форму государственного устройства. Для них федерализм стал компромиссом, позволившим преодолеть внутренние распри и сохранить единство и целостность государств, хотя, строго говоря, видеть в федерализме абсолютную гарантию целостности тоже нельзя³. Компромиссный характер федерации проявляется в урегулировании двух присущих ей основных тенденций: центристской и центробежной. В сохранении баланса этих тенденций или же наличии крена в пользу первой есть залог устойчивости государственной и территориальной целостности федеративного государства. Известно, что центристские силы удерживали на протяжении восьми веков единство швейцарских кантонов, составивших конфедерацию, которая стала федерацией только в 1848 г.⁴

Федеративная форма государственного устройства не панацея от социального конфликта. Однако она способна эффективно противостоять возникающим деструктивным тенденциям. Как полагает представитель теории позитивно-функционального конфлик-

та Льюис Козер, уже само существование социальных групп неизбежно порождает конфликты. Федерация в силу самой ее природы содержит потенциальную возможность конфликта, поскольку в ней постоянно сталкиваются интересы федерального центра и субъектов, а также вступают в противоречия межсубъектные интересы. При этом конфликт способен оказать позитивное воздействие на обеспечение устойчивости социальной системы, поскольку позволяет вовремя обнаружить очаг напряженности⁵. Надо только вовремя принимать необходимые меры к его разрешению. По мнению Р. Дарендорфа, конфликт, являясь естественным результатом управленческой деятельности, имеет определенные стадии и может быть поставлен под контроль. В противном случае его разрастание может приобрести необратимый характер, приводящий к распаду и гибели системы.

Применительно к федерации первой стадией конфликта можно считать его латентную фазу. В этой стадии конфликт спонтанно присутствует в силу упомянутой двойственности природы федерализма. На второй стадии происходит четкая артикуляция интересов конфликтующих сторон, «непосредственная кристаллизация, осознание латентных интересов». На этой стадии конфликт необходимо взять под контроль, чтобы разрешить его с минимальными потерями. Если упустить этот момент, то конфликт переходит в третью стадию, приобретает, как правило, необратимый характер, минуя так называемую точку невозврата⁶.

Будучи сложной системой, федерация требует согласованности действий всех ее элементов, которые должны работать на ее укрепление. Это вовсе не означает диктата федерального центра, неминуемо вызывающего противодействие, латентная форма которого может выражаться в неоформленной враждебности, скрытой агрессивности, которая, даже не выплескиваясь наружу, не теряет своего разрушительного действия. Все этнические конфликты подтверждают это.

Насколько глубоким и разрушительным может быть латентный конфликт, хорошо видно на примере СССР, СФРЮ, Чехословакии. Упразднение СССР, весьма уязвимое с правовой точки зрения, практически не выз-

вало никакой негативной реакции ни в одной из союзных республик, хотя на референдуме за сохранение СССР высказалось большинство его граждан. Едва ли это случайно. Воля народов в данном случае была принесена в жертву интересам правящих региональных элит. Для выхода из состава СССР закон требовал проведения республиканского референдума⁷. Поскольку результат такого референдума был очевиден, то упразднители грубо обошли закон. Следует иметь в виду, что решение в Вискулях принимали только руководители России, Украины и Белоруссии, в то время как учредителями СССР были и три республики Закавказья, руководители которых в известность не поставили. Споры нет, СССР нуждался в глубоком реформировании, но речь могла идти о политическом режиме, о форме правления, но не о жизни и смерти государства. Однако для реформ не было ни политической воли, ни кадрового потенциала.

В результате распада СССР реальная опасность распада нависла и над государственной целостностью России. В силу неопределенности статуса бывших автономных республик, вызванного изменениями в Конституции РСФСР от 24 мая 1991 г., в них активизировались сепаратистские настроения, что указывало на наличие латентного этнического конфликта. Спасти Россию от распада помог Федеративный договор, положивший начало превращению России в реальную федерацию⁸.

Вызывает удивление резко отрицательное отношение нынешнего украинского руководства к децентрализации и федерализации Украины. Украина всей своей историей просто обречена быть федерацией. Унитарные государства формировались на протяжении многовековой истории, имея в своем составе, как правило, мононациональное население. И даже при этом в ряде европейских стран наблюдаются межэтнические конфликты той или иной сложности и остроты.

Украина такого пути не прошла. Она большую часть своей истории входила в состав различных государств, свою нынешнюю территорию она обрела только в составе СССР. Украина, образно говоря, такое же «рукотворное» государство, как США, ФРГ, Российская Федерация, и стать полноценным цело-

стным государством может только в форме федерации, в форме союза, основанного на договоре, согласии и доверии граждан. Сегодня трудно представить иную основу, на которой возможно урегулирование отношений между Новороссией и Украиной. Данный конфликт может быть разрешен только путем компромисса, на основе уважительного отношения к правам, свободам, языку и культуре русскоязычного населения.

Федерализм не только форма государственного устройства, в нем заключены глубокие гуманистические начала, поскольку он способствует реальному обеспечению прав и свобод человека. Именно на это обстоятельство обращал внимание один из «отцов-основателей» и теоретик федерализма А. Гамильтон. Он утверждал, что в основе федеративного государства лежит договор между всеми гражданами, а не только между штатами, землями, кантонами, чем прямо давал понять, что федеративное устройство наряду с разделением власти между центром и регионами обеспечивает и реализацию прав и свобод человека и гражданина⁹. То есть федерализм представляет собой наиболее полный и последовательный вид децентрализации, способствующий сохранению целостности государства и согласия между его гражданами. Имеют место и иные формы децентрализации, например регионализм (Великобритания, Италия, Испания), где регионы, будучи административными единицами, имеют высокий уровень самостоятельности. Несмотря на жесткий государственный контроль над муниципалитетами за соблюдением законности, высок уровень их самостоятельности во Франции.

Все эти примеры говорят о том, что силовые методы разрешения конфликтов в современных государствах бесперспективны. Это не означает, что государство не должно защищать себя от всякого рода сепаратистов. Не только человека надо защищать от произвола государства, но и государство необходимо защищать от определенного типа личностей. Большинство федераций прошли через полосу испытаний и преодоления сепаратизма, применяя так называемую федеральную интервенцию. При этом следует иметь в виду, что надо не только преодолеть сопротивление сепаратистов, но и устранить причины конфликта, ибо, как справедливо

утверждает Р. Дарендорф, «подавление конфликта ведет к его обострению, а рациональная регуляция, напротив, ведет к контролируемой эволюции»¹⁰. И сегодня не снята напряженность в Северной Ирландии, ряде провинций в Испании, в штате Джамму и Кашмир в Индии, провинции Квебек в Канаде, на Юго-Востоке Украины и другими неспокойными регионами. На этом фоне примером продуманной системы преодоления этнического конфликта может служить разрешение чеченского кризиса. Жесткая позиция федерального центра по отношению к спонсируемым из-за рубежа боевикам и одновременно последовательно проводимая продуманная социальная политика привели к тому, что в Чеченской Республике установился мир и порядок.

Однако следует отличать сепаратизм определенных элитарных групп, которые, спекулируя на национальных, религиозных и иных чувствах людей, преследуют свои корыстные цели, а порой и иностранных государств, от подлинного волеизъявления народа. События на Балканах и косовский прецедент, в связи с которым Соединенные Штаты Америки прямо ревизовали ими же постулируемое положение о незыблемости федеративной государственности, дают основание по-иному взглянуть на возможные варианты разрешения этнических конфликтов как в федеративных, так и в унитарных государствах. В данном случае правомерен вопрос: что важнее, территориальная (не государственная, а именно территориальная) целостность или право народа на самоопределение и защиту от явно грозящего геноцида?

Безусловно, власти обязаны предпринять все меры, чтобы обеспечить мир и порядок в стране, обеспечить безопасность граждан, соблюдение их конституционных прав. Силовые средства не исключаются, но в рамках закона. Если власть не может и не желает это делать, если возникает реальная угроза геноцида, то народ правомерен сам определять свою судьбу. Именно такая ситуация сложилась вокруг Крыма, который по недоразумению незаконно был отторгнут от России. Проблема Крыма достаточно сложная, не вдаваясь в тонкости, ограничимся двумя

замечаниями. Н.С. Хрущев, «передав» Крым в состав Украины, не мог предполагать, что таким образом он может оказаться за границей. Это было чисто хозяйственное решение, к тому же Хрущеву требовалась поддержка украинской партийной организации. При денонсации Договора об образовании СССР в Вискулях необходимо было осуществить реституцию¹¹. В момент образования СССР не только Крыма, но и многих других областей в составе Украины не было. Историкам и юристам еще предстоит дать исчерпывающую правовую квалификацию фигурантов дела о развале СССР.

Проблемы российской модели федерализма постоянно находятся в поле зрения прессы и научной общественности. Высказывается немало критических замечаний, часто вполне обоснованных. Особенно это касается взаимоотношений федерального центра и регионов. Например, среди правых модно упрекать В.В. Путина в диктаторстве, отступлении от демократических принципов и от основополагающих положений федерализма. Некоторые даже предрекают крушение российской модели федерализма. Несостоятельность данной критики очевидна. Россия, переживая нелегкие времена, развивается как единое федеративное государство. Наивно было бы полагать, что федерация, включающая 85 субъектов, резко различающихся по уровню экономического развития, культуре, быту, климатическим условиям и многому другому, не имеющая опыта федеративного строительства (РСФСР была федерацией только по названию), сможет миновать конфликты и сложности. Тем не менее России удалось избежать серьезных конфликтов, несмотря на санкции, кризис и прочие объективные сложности. На примере Украины мы видим, во что превращается государство, если решение национальных проблем приносится в жертву олигархам и зарубежным государствам под видом установления ценностей западных «демократий». Только сильная власть, опирающаяся на поддержку граждан государства, действующая в строго конституционных рамках, способна своевременно обеспечить целостность государства и стабильность в обществе.

¹ Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 2. Кн. 2. М., 1993. С. 163.

² Цитируется по стенограмме передач радиостанции «Эхо Москвы» 27 марта 2005 г.

³ Произошедший распад ряда союзных государств так называемого советского блока, как и ранее имевший место распад ряда иных федераций, явился следствием различных специфических обстоятельств как внутренне-го, так и внешнего характера. Во всех этих случаях имели место отступления от принципиальных основ федерализма, заложенных при образовании данных федераций. Так, Советский Союз был изначально обречен на распад, поскольку представлял собой уродливую конструкцию из несовместимых элементов: унитаризма, конфедерализма и федерализма. К тому же союз строился по национальному признаку, субъектами федерации были национальные республики, обладавшие правом сепарации. По национальному признаку строились СФРЮ и Чехословакия. Имели место распады федераций в Латинской Америке.

⁴ Вероятно, этим обстоятельством объясняется то, что, став федерацией, Швейцария до сих пор именует себя конфедерацией.

⁵ См.: Козер Л. Функции социального конфликта. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 59–60.

⁶ См.: Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // Социс. 1994. № 5. С. 143.

⁷ Статья 2 Закона Союза ССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» от 26 апреля 1990 г. № 1457-1 (ВВСС 90-19) устанавливала: «За каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР. Решение о выходе союзной республики из СССР принимается свободным волеизъявлением народов союзной республики путем референдума (народного голосования). Порядок решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР, определяется Законом СССР» (*Ведомости Съезда Народных Депутатов СССР и Верховного Совета СССР*, М., 1990. № 19. С. 429–433).

⁸ Один из представителей непримиримой оппозиции в интервью радиостанции «Эхо Москвы» в 2005 г. заявил, что «революция в России должна быть такой же быстрой, как в Киргизии, и такой же мирной, как на Украине». Слава Богу, мы научились отделять злаки от плевел, и старания адептов «быстрых революций» едва ли имеют шансы на успех.

⁹ См.: *Федералист*. Политические эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1993. С. 113–114.

¹⁰ См.: Дарендорф Р. Указ. соч. С. 146.

¹¹ Случай с развалом СССР, конечно, уникальный, и хотя в международном праве нет прямого ответа на вопрос о реституции как следствии денонсации международного договора; исходя из здравого смысла, Украина обязана была вернуть территории, переданные ей после образования СССР, как части единого государства.

УДК 342

Galina Yurievna KURSKOVA,

The senior lecturer, chair of international law of juridical faculty
Russian state university for the humanities
E-mail: tais2702@mail.ru

POWER OF PEOPLE: THEORETICAL FOUNDATIONS AND CONSTITUTIONAL LEGALIZATION

Annotation. This article take about theoretical foundations of power of people and realization in Constitution RF. It show people how sovereign and single spring of power.

Keywords: theoretical foundations of power of people, authority, state, power of people, law, constitution

Галина Юрьевна КУРСКОВА,

доцент кафедры международного права юридического факультета
Российского государственного гуманитарного университета
E-mail: tais2702@mail.ru

Научная специальность: 12.00.02 — Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические основы народовластия и конституционные нормы народовластия как единственного источника власти.

Ключевые слова: теоретические основы народовластия, суверенитет, государство, власть, конституция

«Признание народа в качестве верховного носителя государственной власти является выражением народного суверенитета»¹.

Суверенитет народа, закрепленный в конституциях демократических государств, не ведет к практическому осуществлению прямого политического господства народа. Народный суверенитет выражается в учредительной власти народа, в выборе народных представителей и (в некоторых демократиях) в праве народа на прямое участие в разработке законодательства путем референдумов и народных инициатив. Выражение воли суверенного народа преимущественно осуществляется с помощью представительной системы и принципа большинства.

Идея народного суверенитета зарождается в процессе борьбы за «Великую хартию вольностей», гарантировавшую права и свободы человека в средневековой Англии.

В современном понимании эта идея восходит к Марсилию Падуанскому².

Доктрина естественного права заложила основы народного суверенитета, поскольку общественный договор образует единственную общественную связь, признаваемую естественным правом³. Равенство индивидов — предпосылка концепции народного суверенитета. Народ осуществляет власть через своих представителей.

Теория народного представительства была развита далее Ш.-Л. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо. По Монтескье, «в свободном государстве каждый человек, признаваемый свободным... должен управляться самим собой»⁴.

Суверенитет народа, по Руссо, принадлежит не частной (эгоистической) воле отдельных индивидов или корпораций; он принадлежит общей воле народа — воле, направленной на благо всего народа. Воля народа — воля

образующих его граждан. Суверенитет, принадлежащий народу... не представляем, поскольку общая воля не может быть представлена. Поэтому законодательная власть должна быть осуществляема непосредственно народом⁵.

Аббат Сийес создает свою теорию народного суверенитета: представительное собрание, которому доверено осуществление общей воли, при самом своем рождении получает определенные народом формы⁶.

Так, теория народного суверенитета находит свое развитие в теории народного представительства, нашедшей сторонников в странах Западной Европы⁷. Государственная власть мыслилась как избираемый из среды народа комитет, идентичный, с правовой точки зрения, самому народу⁸. Лучшей формой власти, по Миллю, должно быть представительное правление, «в котором верховная власть или право государственного контроля принадлежит всему обществу...»⁹.

С середины 60-х годов XIX в. классическая теория народного представительства подверглась основательной критике со стороны К. фон Гербера, П. Лабанда, М. Зейделя, Г. Еллинека и других представителей так называемого юридического направления.

Современное понимание сущности народного суверенитета:

- (1) народ – полновластный суверен;
- (2) вся власть в государстве исходит от народа; она является выражением его воли;
- (3) суверенитет народа неотчуждаем, ибо воля не может быть отчуждена;
- (4) народное представительство есть волеизъявление народа;
- (5) народ — доверитель; представительное собрание — доверенный орган народа;
- (6) народное представительство — обязанность, а не право.

Преамбула Конституции России провозглашает принятие Основного закона от имени многонационального народа Российской Федерации как носителя суверенитета и источника власти¹⁰. Именем народа были утверждены права и свободы человека и гражданина, равноправие и самоопределение народов, демократические основы государственного строя. Показательно, что впервые российс-

кий народ был признан частью мирового сообщества. Таким образом, народ – единая в политическом отношении государственно-правовая и международно-правовая субстанция, т.е. самостоятельный субъект, а воля народа — высший источник законной власти, потому что народ – суверен, право выбора принадлежит ему»¹¹.

Понятия «суверенитет» и «территория» системно связаны как с ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, так и с ее ст. 5, ч. 2 ст. 6, ч.1 ст. 15, ст. 65, 67, п. «б» ст. 71, ст. 74, 76, ч. 2 ст. 77, ст. 78 и др. Такая системность обуславливает основы и принципы регулирования единого и равного правового статуса личности, федеративного устройства России (единство и целостность федерации), распространение полномочий федеральной государственной власти на всю территорию страны. Исходным при этом является тезис о многонациональном народе России, который определен как носитель политико-правового суверенитета и единственный источник власти в государстве.

Реальность и самостоятельность юридического суверенитета проявляются в том, что, во-первых, характеризуют высшую власть государства в определенных законом границах; во-вторых, институционально связаны с государственными органами; в-третьих, проявляются в установленных правовых формах.

Субъектность народа — основание народного суверенитета. Суверенитет народа лежит в основе государственного суверенитета, который выступает в качестве выразителя суверенной воли народа. Отсюда субъектность народа предполагает способность народа в качестве совокупной личности обладать правами и обязанностями.

Конституция, обладая высшей юридической силой, призвана, прежде всего, гарантировать субъектность всего «многонационального народа России» как единого субъекта, реализующего свой суверенитет на трех уровнях: как многонациональный народ России; многонациональный народ субъектов федерации и население муниципальных образований (административно-территориальных единиц).

В Конституции Российской Федерации выстроена юридическая модель народовластия, представляющая собой систему предста-

вительных институтов, посредством которых реализуется народный суверенитет. Суверенитет народа — это конституционный принцип организации и функционирования власти народа. Указание конституционной нормы на источник власти подчеркивает ее первооснову. Признание народа в качестве верховного носителя государственной власти является выражением народного суверенитета¹².

Конституционные основы народовластия представляют собой совокупность норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления власти народом как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Суверенитет народа в Конституции РФ имеет определенные организационно-правовые формы выражения.

Наиболее общие из них закреплены в нормах-принципах, устанавливающих *основы правовой государственности и предпосылки реального народовластия*. К ним относятся: определение Российской Федерации как демократического правового государства с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ); определение человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности (ст. 2); верховенство закона и обязанности его соблюдения всеми гражданами и должностными лицами государства (ст. 15); идеологический и политический плюрализм (ст. 13); равенство всех перед законом и судом (ст. 19). Эти базовые нормы-принципы конкретизируются в институте народовластия и механизме его реализации.

Институт народовластия включает в себя достаточно обширную группу норм, устанавливающих, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3); «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3); высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1

ст. 32); местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130); местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131); граждане Российской Федерации имеют право на объединения (ст. 30); граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31); граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Механизм *реализации народовластия* включает в себя нормы, согласно которым граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 135)¹³. Конституция обязывает Президента быть гарантом обеспечения организации волеизъявления народа путем назначения референдума (ст. 84), выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ (ст. 84, 111, 117), а Совет Федерации своевременно назначить выборы Президента на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81).

Конституция Российской Федерации четко обозначила различие между конституционной системой власти народа (ч. 2 ст. 3) и конституционной системой государственной власти (ст. 11). Свою власть народ осуществляет в двух формах демократии: прямой (непосредственной) и представительной.

Положения ст. 2 и 3 Конституции, согласно которым власть государства производна от власти народа, а служение его интересам, обеспечение прав и свобод человека и гражданина — важнейшее предназначение и обязанность государства, — составляют консти-

туционно-правовую основу ответственности Российского государства перед народом, человеком и гражданином. Это означает, что государство призвано обеспечивать реализацию суверенитета народа — единственного источника власти в Российской Федерации (ст. 3).

Перечисленные конституционные положения неразрывно связаны, взаимно гарантируют друг друга.

Итак, идея народного суверенитета, роль и место народа во всех сферах жизни государства и общества закреплены в конституционных актах современных государств, в том числе и Российской Федерации. Отразились наиболее полно в теоретических концепциях Руссо и Монтескьё, идея народного суверенитета впоследствии трансформировалась в двух основных направлениях. Одно из них, берущее начало у Руссо, было развито в марксизме и реализовано в практике большевизма как сумма волей отдельных индивидов, равная воле государства¹⁴. Второе направление, восходящее к Монтескьё, реализованное в практике демократических государств Европы и Америки, предполагает осуществление народного суверенитета посредством народного представительства при строгом соблюдении закона и наличии механизмов защиты народовластия.

¹ Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. М., 1998. С. 8.

² Падуанский М. Защитник мира // Антология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. II. М., 1999. С. 609.

³ Локк Д. Два трактата о государственном правлении // Избранные философские произведения. Т. 2. М., 1960.

⁴ Монтескьё Ш.Л. О духе законов // Избранные произведения. М., 1956.

⁵ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Трактаты. М., 1969.

⁶ Аббат Сийес: От Бурбонов к Бонапарту / Сост., пер., вступ. ст. М.Б. Певзнера. СПб.: Алетейя, 2003.

⁷ Среди последователей Э.-Ж. Сийеса можно особо отметить Л. Дюги, К.ф. Роттека, Р.Ф. Моля и др., которые безоговорочно принимали его взгляды на характер народного представительства.

⁸ Мильт Дж.Ст. Представительное правление. СПб., 1907. С. 33.

⁹ Там же. С. 67, 77.

¹⁰ Конституция РФ отказалась от его социально-классовых характеристик, что было свойственно советским конституциям.

¹¹ Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М., 2004. С. 28.

¹² Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. Июнь.

¹³ Это положение, в свою очередь, конкретизируется в целом ряде нормативных правовых актов, например в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», федеральных законах о порядке выборов Президента РФ, о порядке формирования Совета Федерации и выборах депутатов Государственной Думы и др.

¹⁴ Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. С. 160–165.

УДК 342

VLADIMIR ISHCHUK,
adjunct of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot
E-mail: Valdemar130@ya.ru

scientific speciality: 12.00.02 — Constitutional law; constitutional litigation; municipal law

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF PRAWN COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN RUSSIA

Annotation. Within this article the retrospective of formation of the rights of the Commissioner for Human Rights is considered. Both foreign experience and domestic is investigated. The comparative analysis of the standard-right ensuring activity of the Commissioner for Human Rights is carried out.

Keywords: ombudsman, Commissioner for Human Rights, historical analysis, institute

ВЛАДИМИР ГРИГОРЬЕВИЧ ИЩУК,

адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: Valdemar130@ya.ru

Научная специальность: 12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

Аннотация. В рамках данной статьи рассматривается ретроспектива становления прав Уполномоченного по правам человека. Исследуется как зарубежный опыт, так и отечественный. Проводится сравнительный анализ нормативно-правового обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека.

Ключевые слова: омбудсмен, Уполномоченный по правам человека, исторический анализ, институт

Необходимость изучения истории деятельности института омбудсмана обуславливается, прежде всего, достаточной новизной института омбудсмана для российской действительности и необходимостью определения оптимальных путей его становления и развития. В любом научном исследовании прошлого неизбежно проявляются озарения и заблуждения настоящего времени. Хотим мы того или не хотим, но настоящее предлагает, а в иных случаях и диктует необходимость более детального и внимательного изучения прошлого. Ведь история — это не просто набор положительных или отрицательных сторон существующего института. Нужны не только его знания, но и понимание его существа. При обращении к прошлому разрушаются

различные стереотипы, которые казались неизблемыми еще некоторое время назад. Изучение прошлого позволяет исследователю легче определить будущее того или иного явления. Исходя из этого будет обоснованно рассматривать вопрос об истории возникновения взаимодействия этих мощных двух правозащитных государственных структур, каковыми являются институт прокуратуры и институт омбудсмана, с ретроспективы каждого из них¹.

Прежде всего, следует отметить, что непосредственно созданию органов прокуратуры и института омбудсмана как юридически оформленных структур, направленных на защиту прав человека, предшествовали соответствующие философские воззрения, которые были зафиксированы в различного

рода правительственных и культурных источников².

Одним из выдающихся памятников истории прав человека явилась «Декларация прав человека Великого Кира», принятая Великим Киром, персидским царем и основателем Ахеменидской империи в 539 г. до н. э. Этот древний документ считается первым в мире документом о правах человека³. Кир Великий провозгласил: «Объявляю, что каждый волен сам выбирать себе религию. Люди могут исповедовать любую веру и религию по своему убеждению, а также выбирать себе профессию, при условии, что они не нарушают права других людей...»⁴. Он освободил рабов, объявил свободу совести и вероисповедания, свободу передвижения и провозгласил расовое равенство.

Родиной института омбудсмена по праву считается Швеция, где еще в XIII в. омбудсменом назывался человек, который избирался для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство. Со шведского языка слово «омбудсмен» переводится как «поверенный», «доверенное лицо». Поначалу, в эпоху абсолютной монархии, омбудсмены были людьми короны, призванными контролировать от имени верховной власти деятельность чиновников и судей. По мере перехода к конституционной монархии омбудсмен стал осуществлять надзор за администрацией от имени парламента, что и получило закрепление в Конституции Швеции 1809 г.

Именно после Второй мировой войны стало очевидно, что без гарантий соблюдения прав человека невозможно существование стабильной демократии. С другой стороны, вне демократии нет и не может быть соблюдения и действенной защиты прав человека. Это два взаимосвязанных и взаимозависимых понятия, и именно поэтому демократическому государству необходим такой институт, как омбудсмен, являющийся стабилизационным фактором и гарантом эффективного функционирования демократической системы.

Особая потребность в этом институте появляется тогда, когда существующие государственные структуры зачастую лишь имитируют реализацию заложенных в Конституции и законах правозащитных положений и

возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола.

Сегодня более чем в 100 странах мира существуют уполномоченные по правам человека. Опыт их работы в странах Восточной Европы (Польше, Венгрии, Румынии, Словакии и др.) показывает, что данные структуры возлагают на себя роль посредника между государственной властью и обществом в деле защиты прав человека, способствуют созданию демократического правового государства и развитию правосознания граждан и должностных лиц⁵.

Становление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — одно из важнейших достижений демократических реформ в нашей стране. Правовая основа института Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в России была заложена Декларацией прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 г.⁶ Следующим шагом по введению должности российского уполномоченного (омбудсмена) стали ст. 45 и 103 Конституции РФ (принятой в 1993 г.)⁷. Статья 45 Конституции гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в РФ, а ст. 103 наделяет парламент правом назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека⁸. Дополнительным стимулом к правовому оформлению статуса Уполномоченного стало заключение Страсбурга по заявке России на вступление в Совет Европы, сделанное в январе 1996 года. Его п. V, в частности, гласил: «Ожидается, что будет принят соответствующий стандартам Совета Европы новый закон о роли, деятельности и организации Бюро уполномоченного по правам человека»⁹.

Еще до того, как закон об уполномоченном был принят, Государственная Дума в рамках межфракционного соглашения возложила обязанности Уполномоченного на известного правозащитника С.А. Ковалева. Он был назначен 17 января 1994 г. и освобожден от должности 10 марта 1995 г.

После всех процедур согласования Федерального конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной Думой 25 декабря 1996 г. и подписан

Президентом РФ 26 февраля 1997 г. Закон официально вступил в силу 4 марта 1997 г.¹⁰

Закон определяет статус уполномоченного, его компетенцию и порядок назначения и освобождения от должности и предусматривает независимость и неподотчетность Уполномоченного каким-либо государственным органам и должностным лицам. Законом также предусматривается учреждение региональных уполномоченных в субъектах Федерации.

В целом институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации служит своеобразным связующим мостом между властью и обществом, поскольку он разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов, выравнивает «баланс сил» государства и общества в области защиты прав и свобод. В то же время Уполномоченный не претендует на то, чтобы заменить собой традиционные органы и механизмы контроля. Основа его работы – критическое сотрудничество с органами власти различных уровней. Уполномоченный противостоит попыткам подорвать или исказить правовой характер государства.

Сегодня институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимает одно из центральных мест в отечественной системе несудебных форм правовой защиты, основным назначением которого является защита и восстановление нарушенных прав и свобод личности¹¹.

При этом рассматриваемый публично-правовой институт призван осуществлять на всей территории государства независимый контроль за соблюдением прав человека в решениях и действиях органов государственной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих¹², командований воинских частей и администрации мест принудительного содержания, а также при производстве предварительного расследования и судебном разбирательстве. В сравнении с другими правозащитными организациями Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обладает специфическими полномочиями для восстановления прав и интересов человека и гражданина.

Помимо задач, предусмотренных федеральным конституционным законом, Уполномоченный по правам человека в Российс-

кой Федерации решает и иные задачи, вытекающие из других законов.

Центральное место в правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимает работа с обращениями.

В 2014 г. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступило свыше 24 тыс. жалоб. При этом 56,7% их общего количества были посвящены нарушениям личных (гражданских) прав и свобод. На 5,3% выросла доля жалоб на нарушения права на достоинство. Подавляющее большинство таких жалоб было связано с унижительными для человеческого достоинства условиями содержания в следственных изоляторах и исправительных учреждениях¹³.

Анализ становления и развития института омбудсмена с учетом международной практики позволяет сделать вывод, что он является эффективным демократическим инструментом контроля за правомерностью деятельности органов государственной власти и их должностных лиц. Деятельность омбудсмена не ограничивается рассмотрением жалоб и заявлений граждан. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

¹ Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013.

² См. подробнее: Бадалянц Ю. С. Права человека: Курс лекций. Рязань, 2006. С. 40–50; Сафарова Д.С. Права человека и глобализация в контексте исламской правовой культуры: история и современность: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2012. С. 14–15; Магомедов А.М. Права человека в исламском и международном праве. М., 2012. С. 70–74; Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право России: Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2013; Хазова В.Е., Хазов Е.Н. Международно-правовая защита национально-культурного достоинства народов: Монография. М., ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

³ Хамидов Х.Х. Развитие основного закона современно-го Таджикистана. Душанбе, 2005. С. 145—146.

⁴ Тахиров Ф.Т., Халиков А.Г. Декларация Великого Кира как исторический источник о правах и свободах человека // Духовная культура таджиков в истории мировой цивилизации: Сб. ст. Душанбе, 2002. С. 113—126; Хазова В.Е., Хазов Е.Н. Международно-правовая защита национально-культурного достояния народов: Монография. М., 2009.

⁵ Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003; Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 «Юриспруденция». М., 2013. (Сер. Юриспруденция для бакалавров); Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств. М., 2015.

⁶ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1 ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст.1011. <http://www.pravo.dov.ru>

⁷ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>; Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук // Моск. ун-т МВД Российской Федерации. М., 2011.

⁸ Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С. и др. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 «Юриспруденция». М., 2013. (Сер. Юриспруденция для бакалавров).

⁹ Европейские правовые стандарты в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2003; см. также: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к Конституции Российской Федерации. Избранные права. М.: Ин-т права и публичной политики, 2002.

¹⁰ Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. и др. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016. (Сер. Magister); Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

¹¹ См.: Борсученко С.А. Указ. соч. С. 93.

¹² Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н. и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. (Сер. Magister).

¹³ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год; Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России Теоретические основы и проблемы реализации: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 301—308; Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

УДК 34
ББК 67

Georgy Eduardovich GEVORKOV,
Jr. research worker in the Research Institute
for Education and Science

LEGAL BASIS OF LIABILITY FOR A PLUNDER

Annotation. In this article we explore legal basis of liability for a plunder. The author makes analysis and gives conclusions.

Keywords: plunder, criminal code, theft, robbery

Георгий Эдуардович ГЕВОРКОВ,
мл. научный сотрудник НИИ образования и науки

Научная специальность: 12.00.08 – Уголовное право и криминология

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ГРАБЕЖ

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основы ответственности за грабеж. Автор проводит анализ и делает выводы.

Ключевые слова: грабеж, Уголовный кодекс, хищение, насильственный грабеж

Согласно Уголовному кодексу РФ грабеж есть открытое хищение чужого имущества, совершенное без насилия либо соединенное с насилием, не опасным для жизни и здоровья потерпевшего¹.

Особенность, лежащая в основе выделения грабежа в самостоятельный состав преступления, состоит в открытом способе изъятия имущества.

Открытым считается такое похищение, которое совершается в присутствии потерпевшего или лиц, в ведении или под охраной которых находится имущество, либо в присутствии посторонних, когда лицо, совершающее хищение, осознает, что присутствующие понимают характер его действий, но игнорируют данное обстоятельство. При этом вопрос об открытом характере хищения имущества решается на основании субъективного критерия, т.е. исходя из субъективного восприятия обстановки потерпевшими и виновным².

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 29 от 27.12.2002

года «похищение является открытым (грабежом), если виновный сознавал, что совершает его в присутствии потерпевших или других лиц и что они понимают характер его действий»³.

Следовательно, объективная сторона грабежа характеризуется активными действиями преступника, состоящими в открытом ненасильственном завладении чужим имуществом.

Типичным грабежом является «рывок», т.е. внезапный захват чужого имущества, совершаемый без намерения оказать какое-либо физическое воздействие на потерпевшего.

Если же присутствующие не замечают хищения либо, наблюдая факт изъятия имущества, считают его правомерным, на что и рассчитывает виновный, то хищение не может быть признано открытым, т.е. грабежом. Хищение не может квалифицироваться как грабеж и в том случае, когда кто-либо из присутствующих замечает, что совершается незаконное завладение чужим имуществом, однако сам преступник ошибочно по-

лагают, что действует незаметно для других лиц. В этом случае хищение также квалифицируется не как грабеж, а как кража⁴.

Возможна и более сложная ситуация, когда хищение, начатое как тайное, перерастает в грабеж. Если виновный намеревался совершить хищение тайно, но после того, как его застигли на месте преступления, перешел к активным действиям, совершенное следует рассматривать как грабеж.

Вопрос о перерастании тайного хищения в открытое возникает лишь в тех случаях, когда действия, начатые как кража, еще не закончены, т.е. виновный еще не завладел имуществом и не получил реальной возможности воспользоваться им (или распорядиться) по своему усмотрению⁵.

В данном случае следует учитывать, что грабеж признается оконченным с момента завладения чужим имуществом и получения возможности распорядиться им по своему усмотрению.

Общественно опасные последствия грабежа, выраженные в виде имущественного ущерба, нанесенного собственнику или иному законному владельцу имущества, являются обязательным признаком объективной стороны этого вида хищения. При этом в расчет не принимается то обстоятельство, успел виновный фактически распорядиться похищенным имуществом либо использовать его или нет. Фактическая реализация этой возможности находится вне рамок объективной стороны грабежа⁶.

Неудавшаяся же попытка открыто завладеть имуществом рассматривается лишь как покушение на грабеж.

Кроме того, в соответствии с комментарием⁷ к Уголовному кодексу не образуют состава грабежа и открытые действия, направленные на завладение чужим имуществом с целью его уничтожения, совершаемые из хулиганских побуждений или с целью временного его использования либо в связи с действительным или предполагаемым правом на это имущество. В качестве примера можно рассмотреть следующую ситуацию. Гражданин Т. со своей беременной женой возвращались вечером из гостей. У женщины неожиданно начались предродовые схватки, и возникла необходимость срочно доставить ее в родильный дом. Однако Т. не удавалось

остановить редкие проезжавшие мимо автомобили. Единственный же остановившийся водитель заявил, что ему не по пути. Возбужденный Т. насильно выволок водителя из машины и фактически угнал ее. Однако целью гражданина Т. не был грабеж машины как таковой и, следовательно, квалифицировать его действия как грабеж нельзя⁸.

Таким образом, в объективную сторону грабежа входит также причинно-следственная связь между противозаконными действиями виновного, преследовавшими цель завладеть чужим имуществом, и наступившими вредными последствиями⁹.

Как видно из сказанного выше, субъективная сторона грабежа характеризуется прямым умыслом: виновный осознает, что открыто, т.е. на глазах у других лиц, похищает чужое имущество, предвидит, что его действия нанесут собственнику или иному законному владельцу материальный ущерб, и желает наступления данных последствий. Руководствуясь корыстным мотивом, он преследует цель незаконного извлечения выгоды за счет чужого имущества.

Субъектом грабежа может быть любое дееспособное лицо, достигшее 14-летнего возраста.

Совершая открытое хищение, грабитель полагается на внезапность и дерзость своих действий, растерянность очевидцев. Поэтому открытое хищение нередко содержит в себе потенциальную угрозу насилия. Специфика же насильственного грабежа состоит в том, что виновный в качестве средства изъятия или для удержания только что изъятых имущества прибегает к физическому насилию по отношению к лицам, препятствующим ему¹⁰.

Специфическим для грабежа квалифицирующим признаком является применение насилия, не опасного для жизни или здоровья потерпевших, либо угроза применения такого насилия.

Для правильного применения этого признака необходимо учитывать три обстоятельства:

- во-первых, в отличие от Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. новый Кодекс предусматривает не только фактическое применение насилия, но и угрозу его применения. Причем признаком квалифицированного грабежа теперь является

ся не только физическое, но и психическое насилие, выражающееся в угрозе реального применения физического насилия;

- во-вторых, при совершении грабежа насилие может быть применено как к собственнику (или иному законному владельцу имущества), так и к другим лицам, которые, по мнению преступника, реально могли воспрепятствовать хищению;
- в-третьих, признаком насильственного грабежа является лишь такое насилие, которое по своему характеру не представляет опасности для жизни или здоровья граждан¹¹.

Под насилием, не опасным для жизни и здоровья потерпевшего, принято понимать действия, которые не создали угрозу для жизни и не причинили реального вреда здоровью потерпевшего, не вызвали стойкую, хотя бы и кратковременную, утрату трудоспособности, но были сопряжены с причинением физической боли с нанесением побоев или с ограничением свободы потерпевшего¹².

Легкий вред здоровью может быть выражен в поверхностных повреждениях в виде небольших ран, кровоподтеков, ссадин и т.д. К разряду такого насилия относятся также побои и иные насильственные действия, связанные с причинением потерпевшему лишь физической боли, но не повлекшие последствия, указанные в ст. 115 УК РФ (умышленное причинение легкого вреда здоровью), как то: кратковременное расстройство здоровья или незначительная стойкая утрата общей трудоспособности. К причинению легкого вреда, не имеющего последствий, также относятся незначительные быстро проходящие последствия, длившиеся не более 6 дней, а также слабые недомогания, не оставившие видимых следов¹³.

Следует сказать, что некоторые правоведы предлагают несколько иную трактовку понятия вреда, нанесенного здоровью¹⁴.

Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 августа 1992 г. № 10 «О выполнении судами руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по применению законодательства об ответственности за вымогательство»¹⁵ говорится, что под насилием, опасным для

жизни и здоровья, предлагается понимать в том числе такое насилие, которое хотя и не причинило особого вреда, но в момент причинения создавало реальную опасность для жизни и здоровья потерпевшего.

Все это говорит о том, что в судебной практике не существует устойчивого определения понятия насилия, не опасного для жизни и здоровья потерпевшего, что, безусловно, затрудняет квалификацию преступлений, с ним сопряженных.

Что же касается лишения или ограничения свободы потерпевшего, то оно может рассматриваться как насилие, не опасное для здоровья, в тех случаях, когда эти действия виновного направлены к тому, чтобы лишить потерпевшего возможности воспрепятствовать изъятию имущества.

В свою очередь, действия виновного, связанные с применением физической силы, но не к потерпевшему, а к его имуществу (срывание шапки с головы, вырывание из рук сумочки), также не принято квалифицировать как насилие¹⁶.

Наконец, грабеж является насильственным только в том случае, когда примененное насилие служило средством завладения имуществом или средством его удерживания непосредственно после задержания. Поэтому насилие, которое виновный применяет с целью избежать задержания после окончания, например, кражи, не может превратить ее в грабеж. И наоборот, если преступление было начато как ненасильственный грабеж или как кража, но после его обнаружения похититель применил насилие для завладения имуществом или для его удержания сразу после тайного завладения, деяние перерастает в насильственный грабеж¹⁷.

В целом можно сказать, что, выделяя насильственный грабеж в качестве квалифицированного состава преступления, законодатель исходит из повышенной общественной опасности действий виновного, который для завладения чужим имуществом избирает способ, выражающийся в посягательстве на личность.

Факт применения насилия меняет юридическую сущность грабежа. В подобных обстоятельствах преступление становится двухобъектным: вред причиняется (или создается угроза причинения вреда) не только отно-

шениям собственности, но и здоровью граждан или их личной свободе. Важным нововведением Уголовного кодекса Российской Федерации является указание на угрозу применения насилия, не опасного для жизни или здоровья¹⁸.

Конечно, как справедливо отмечают некоторые авторы, психическое насилие, применяемое при нападениях, выражается, как правило, в крайних формах устрашения¹⁹.

Вместе с тем не исключается возможность применения угрозы насилием, явно не представляющим опасности для здоровья потерпевшего.

Однако следует учитывать, что в практической деятельности установление характера угрозы является довольно проблематичным, поскольку правоохранительным органам приходится иметь дело не с реальным причиненным вредом, а с вредом мнимым, предполагаемым.

Вопрос о последнем должен решаться с учетом места совершения преступления, числа преступников, отсутствием возможности позвать на помощь и т.д.

¹ Уголовный кодекс РФ: принят 24 мая 1996 г.: по состоянию на 1 мая 2012 г., № 63-ФЗ. М.: ЭКСМО, 2012.

² Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть / Под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Контракт, Инфра-М, 2011.

³ <http://xn--b1azaj.xn--p1ai/2002/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N29-ot-27.12.2002.html>

⁴ Комментарий к Уголовному кодексу РФ / Под общ. ред. д.ю.н. В.М. Лебедева. М.: Норма, 2010.

⁵ См.: Там же.

⁶ Сверчков В.В. Уголовное право. Общая и Особенная части: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011.

⁷ Комментарий к Уголовному кодексу РФ / Под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма—Инфра-М., 2011

⁸ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2004 года (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 08.12.2004) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4. С. 34—42.

⁹ Уголовное право России. Часть Особенная: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Л.Л. Кругликов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2012.

¹⁰ Уголовное право. Общая часть: Учебник для вузов / Отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова. М.: Норма—Инфра-М, 2010.

¹¹ См.: Там же.

¹² Уголовное право России. Особенная часть: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2011.

¹³ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник / Под. ред. А.И. Рарога. М.: Юристъ, 2011

¹⁴ См., например: Питулько К.В., Коряковцев В.В. Уголовное право. Особенная часть: Учеб. пособие. 2-е изд. СПб.: Питер, 2010.

¹⁵ <http://base.garant.ru/1352893/>

¹⁶ Сверчков В. В. Уголовное право. Общая и особенная части: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник / Под ред. А.И. Рарога. М.: Юристъ, 2011.

¹⁹ Уголовное право России. Особенная часть: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2011.

УДК 342

I.S. MIKHALEVSKAYA,

competitor of The Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russian Federation
e-mail: aspirant-ilona@mail.ru

ANALYSIS OF PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE MORTGAGE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. In this article, the author analyzes the most vulnerable aspects of the pledge in the Russian Federation in the framework of the norms of the Civil Code. Particular attention is paid to the individual articles of the Civil Code regulating this subject. The author makes proposals to improve standards of Art of the Civil Code, regulating certain provisions pledges.

Keywords: pledge, collateral management agreement, service contract, special partnership agreement, agency contract, the mortgagee, mortgagor, creditor, real securit

Илона Сергеевна МИХАЛЕВСКАЯ,

соискатель Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

Научная специальность: 12.00.03 — Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Научный руководитель: Зоряна Викторовна Каменева, кандидат юридических наук, доцент

Рецензент: Нодари Дарчоевич Эриашвили, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники

АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЛОГА НЕДВИЖИМОСТИ В РФ

Аннотация. В настоящей статье автор анализирует наиболее уязвимые аспекты залога в Российской Федерации в рамках норм Гражданского кодекса РФ. Особое внимание уделено отдельным статьям Гражданского кодекса, регулирующим данную тематику. Автором сформулированы предложения по совершенствованию норм Гражданского кодекса РФ, регулирующих залоговые обязательства.

Ключевые слова: залог, договор управления залогом, простого товарищества, договор поручения, залогодержатель, залогодатель, кредитор, ипотека

В настоящее время правовое регулирование залога недвижимости (ипотеки) содержит определенные законодательные и правоприменительные проблемы. Не так давно на VIII Студенческой международной заочной научно-практической конференции «Молодежный научный форум: Гуманитарные науки» было предложено рассмотреть возможность возникновения ипотеки на основании завещания.

Данная необходимость объяснялась тем, что такой залог является удобным средством обеспечить всех наследников. Если лишить наследодателя такой возможности, то он будет вынужден прибегнуть или к чрезмерному раздроблению своего недвижимого имущества, или к оставлению недвижимости, например предприятия, в общей собственности наследников, несмотря на неспособность или невозможность некоторых из них уча-

ствовать в управлении завещанным имуществом. Таким образом предлагалось дополнить п. 3 ст. 334 ГК РФ следующим абзацем: «...залог возникает также на основании завещания». Однако это новшество повлечет за собой изменения также и в Земельном кодексе, в случае если речь идет о залоге земельного участка.

Однако остается вопрос: каким же образом наследники могут реализовать данное право, да и в какие сроки? Если данное право необходимо реализовать по аналогии с процедурой наследования, согласно нормам ГК РФ, то чем данная процедура отличается и в чем ее удобство? Иными словами, детали данного новшества не совсем ясны. Также анализ законодательной базы позволяет сделать вывод, что возможен совокупный залог (ипотека сразу нескольких объектов). Согласно ст. 26 Закона «О залоге», если предмет залога — несколько вещей или прав, залогодержатель вправе по своему выбору получить удовлетворение за счет всего этого имущества или за счет какой-либо из вещей (прав), сохраняя возможность впоследствии получить удовлетворение за счет других вещей (прав), составляющих предмет залога.

В связи с этим предлагается дополнить ст. 340 ГК РФ следующим абзацем: «...известно, что договор ипотеки может быть обеспечен несколькими объектами недвижимости, при этом стороны в договоре ипотеки обязаны определить очередность обращения взыскания на заложенное имущество».

Статья 56 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» изначально была представлена как «Способы реализации заложенного имущества». Однако затем название статьи было изменено Федеральным законом от 11 февраля 2002 г. № 18-ФЗ на «Реализация заложенного имущества». Но ни первоначальное, ни последующее названия не отражают содержания статьи. В ней даже не упоминается способ реализации заложенного недвижимого имущества путем продажи его залогодателем по договору об ипотеке залогодержателю, а лишь устанавливаются отдельные правила реализации заложенного недвижимого имущества на торгах (п. 1, 2) и ограничения по применению отдельных способов реализации предмета ипотеки (п. 2). В п. 3

речь идет не о реализации заложенного недвижимого имущества, а о реализации (уступке) права аренды недвижимого имущества. Таким образом, ст. 56 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» необходимо привести в соответствие с названием, детально определив способы реализации заложенного имущества.

Однако законодательные проблемы влекут за собой проблемы правоприменительные.

Так, частыми в судебной практике являются споры относительно условий договора.

Президиум ВАС РФ неоднократно указывал, что «существенные условия договора об ипотеке перечислены в п. 1 ст. 9 Закона об ипотеке, а именно: предмет ипотеки, его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой»¹. Из этого исходит и судебная практика.

Суды озадачены вопросом о процедуре индивидуализация предмета ипотеки. Так, в одном из дел окружной суд признал, что «...ссылка в договоре о залоге на кадастровый номер земельного участка позволяют определить, право аренды какого конкретно земельного участка передается в залог, а также его характеристики...». Этот же подход был продемонстрирован и в постановлении ФАС ПО от 19 июня 2011 г. № А65-25257/11-СГ1-9².

Следующая категория судебных споров связана с тем, какое имущество не может быть предметом ипотеки. Закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» называет имущество, которое может выступать предметом ипотеки. Однако данного перечня явно недостаточно. Это влечет споры в судебной практике. Так, в судебной практике имеются решения, в которых суды отрицали возможность того или иного имущества быть предметом договора ипотеки. Например, в одном из дел суд признал недействительным договор залога здания, являющегося объектом культуры. В другом деле суд признал невозможным залог учебных помещений.

Представляется правильным недопущение в судебной практике залога части здания, права на которую невозможно зарегистрировать отдельно от всего здания. На такой предмет ипотеки невозможно обратить взыскание.

Следующим особо важным условием договора ипотеки и поводом для судебных споров суды признают залоговую оценку предмета залога.

Оценка предмета залога не является рыночной ценой предмета залога, в связи с чем она может ей вообще не соответствовать, так как она осуществляется по соглашению сторон и для ее определения участие оценщика не является обязательным. В своих решениях суды основываются на том, что несоответствие указанной в договоре об ипотеке стоимости предмета залога его рыночной стоимости не является основанием для признания договора недействительным. Этот тезис не применим к договорам залога земельных участков, так как в соответствии с императивной нормой ст. 67 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» залоговая оценка заложенного земельного участка не может быть установлена в договоре ниже его нормативной цен.

Еще одна категория спорных дел — это дела об установлении существа, размера и срока исполнения обязательств, обеспеченных ипотекой.

В соответствии с п. 1 ст. 9 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в договоре ипотеки должно быть указано существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой. Именно на это и опирается судебная практика.

Договор ипотеки должен содержать срок выполнения обеспечиваемого обязательства. При возникновении спора относительно того, выполнено ли это условие в договоре ипотеки или нет, суды, как правило, руководствуются положениями ГК РФ о правилах исчисления сроков. Срок может определяться или указанием календарной даты, или указанием на событие, которое неизбежно наступит. Например, в одном из дел суд признал, что предусмотренное в договоре условие о том, что договор действует до полного выполнения заемщиком обязательств по кредитному договору, не может считаться условием о сроке выполнения обязательства. Согласно ст. 190 ГК РФ установленный срок исчисляется годами, месяцами, неделями, днями и часами.

Срок может определяться также указанием на событие, которое должно неизбежно

наступить. С учетом указанной нормы установленное в договоре залога условие о совпадении срока действия залога со сроком кредитного договора не является условием о сроке исполнения обязательства. При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции правомерно, по мнению окружного суда, признал условие о сроке выполнения обязательства несогласованным, а договор ипотеки незаключенным.

В другом деле суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции и признавая договор залога незаключенным, исходил из факта отсутствия в нем условия о сроке исполнения обязательства, обеспечиваемого залогом, которое является самостоятельным существенным элементом данного института обязательств. При этом суд указал, что установленное в спорном договоре условие о действии договора залога с даты его подписания уполномоченными лицами сторон и до момента исполнения залогодателем своих обязательств по договору не может считаться условием о сроке.

В договоре ипотеки также необходимо указывать место заключения обеспечиваемого договора. Вместе с тем суды полагают, что условие об указании места совершения основного договора будет считаться исполненным и в том случае, если договор ипотеки содержит ссылку на обеспечиваемый договор, а тот, в свою очередь, содержит указание на место его заключения³.

В случае если ипотекой обеспечивается и неустойка, установленная основным договором за нарушение его условий, размер неустойки и механизм ее исчисления необходимо указывать в договоре ипотеки. Так, например, в одном деле заявитель кассационной жалобы полагал, что условие о неустойке не является существенным условием договора займа, требование о включении в договор ипотеки условия о размере неустойки является необоснованным. Суд первой инстанции правильно, по мнению окружного суда, исходил из того, что в соответствии с п. 1 ст. 339 ГК РФ существенными условиями договора о залоге являются предмет и его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого залогом. Такие же требования к содержанию договора ипотеки содержатся в ст. 9 ФЗ

«Об ипотеке (залоге недвижимости)»⁴. Статьей 3 указанного Закона регулируются взаимоотношения сторон по размеру исполнения обязательства. Договором ипотеки, заключенным сторонами, было предусмотрено, что ипотекой обеспечивается как сумма займа, проценты на сумму займа, так и неустойка, если применение таковых будет осуществлено. Следовательно, в договоре ипотеки должно быть согласовано условие о сумме займа, размере процентов на сумму займа, размере неустойки.

Все перечисленное выше неизбежно приводит к выводу о том, что договором ипотеки не могут быть обеспечены обязательства, которые возникнут в будущем. Рассматривая спор о признании недействительным договора ипотеки, суд установил, что согласно условиям этого договора сделки по предоставлению кредитов должны были заключаться путем направления оферты — заявления заемщика и акцепта этой оферты кредитором — банком, и только после такого акцепта денежные средства могут быть предоставлены в качестве конкретного кредита. На момент заключения договора об ипотеке не существовало еще того обязательства, исполнение которого обеспечивалось бы ипотекой. По мнению суда, ни нормы ГК РФ, ни нормы Зако-

на об ипотеке не предусматривают возможности обеспечения ипотекой того обязательства, которое еще только возникнет в будущем⁵.

Таким образом, основные проблемы правоприменительной практики связаны с государственной регистрацией залога недвижимости и с определением условий договора ипотеки. Разрешение всех рассмотренных противоречий возможно путем более детального законодательного регулирования института ипотеки.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 27 ноября 2011 г. № 9822/11 // Вестн. ВАС РФ. 2012. № 1.С. 21.

² Постановление ФАС ПО от 19 сентября 2011 г. № А57-2889/11-6 // СПС «Гарант», 2013.

³ Постановление ФАС ПО от 19 сентября 2011 г. № А57-2889/11-6 // СПС «Гарант», 2013.

⁴ Об ипотеке (залоге недвижимости): Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ.

⁵ Постановление ФАС ДО от 12 апреля 2007 г. № Ф03-А51/05-1/211 // СПС «Гарант». 2013.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА»

предлагает комплекс услуг по изданию учебников, учебных пособий, авторских монографий

Тематика:

естественные науки, гуманитарные науки, общественные науки,
широкая тематика, искусствоведение, история, политология, юриспруденция

Труды, вышедшие в свет в нашем издательстве, получают импакт-фактор РИНЦ.

В стоимость издания входят:

- редакционно-издательские услуги; ■ печать тиража;
- передача 16 экземпляров в Книжную палату (ИТАР ТАСС).

Рукопись измеряется из расчета:

TNR 14 шрифт, 1,5 интервал, направляется в файле WORD.

Весь комплекс услуг занимает от двух до трех недель.

**Издательство оказывает эффективное содействие в продвижении издания
на книжные рынки России и других стран.**

Адрес издательства: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1.

Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14; unity@unity-dana.ru; www.unity-dana.ru