

Полухин Олег Николаевич,
д.полит.н., проф., ректор НИУ «БелГУ»
Коваленко Наталья Владимировна,
соискатель НИУ «БелГУ»
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ГАРАНТИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

Несмотря на большое количество научно-правовых работ по гарантиям прав и свобод человека и гражданина, в теоретическом плане еще остается немало дискуссионных вопросов в данной области. Так, довольно долго в советский период ряд известных тогда ученых полагали, что правовые гарантии непосредственно связаны с обеспечением законности¹, другие считали, что законность является только часть правовых гарантий². По мнению О.Ю. Рыбакова, гарантии прав и свобод зависят от политического режима, установленного в государстве, от того, в частности, насколько демократично развито общество, какой является гласность в принятии государственными органами решений и т.д.³ Е.Н. Хазов полагает, что в понятие гарантий прав следует включать «признание» этих прав в обществе⁴. Следует согласиться с А.И. Колташовым в том, что гарантии представляют собой определенную систему правового характера, позволяющая эффективно реализовать человеку (гражданину) имеющиеся у него права и свободы⁵. Доминирующей является также позиция, согласно которой гарантии классифицируются на общие гарантии, специально-юридические гарантии, организационные гарантии⁶. В силу достаточно высокого уровня разработанности этого и смежных с ним аспектов проблемы гарантий право и свобод в отечественной правовой науке, мы не будем останавливаться подробно на них.

¹ См., например: Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960; Правовые гарантии законности в СССР / Под ред. М.С. Строговича. М., 1962 и др.

² Максименко С.Т. Осуществление гражданских прав и обязанностей. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1970. С. 160.

³ Рыбаков О.Ю. Личность. Права и свободы. Правовая политика. М., 2004. С. 94.

⁴ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 15.

⁵ Колташов А. И. Гарантии реализации и защиты прав и свобод молодежи в РФ // Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина: региональные проблемы. Хабаровск, 1998. С. 21-22.

⁶ Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 10.

Отметим лишь, если иметь в виду общие гарантии, что они, создавая определенную среду, создают лишь возможности, но возможности, конечно, реальные, для реализации муниципально-правового статуса личности. К таким гарантиям можно отнести, например, конституционное положение (ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации), которым гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Данное обстоятельство послужило толчком для активной разработки категории государственно-правовых (конституционно-правовых) гарантий (охраны, защиты) прав и свобод личности. В частности, в литературе конституционно-правовая охрана основных прав и свобод личности рассматривается как особая концепция, выражающая тенденции развития госвласти и обеспечения конституционных норм о правах и свободах личности, как юридический комплекс, призванный обеспечить права и свободы личности¹. Однако нужно иметь в виду, что государственно-правовые гарантии правового статуса личности есть только частью всей системы государственной защиты прав и свобод². И действительно, для полноценного гарантирования прав личности недостаточно только системы правовых (юридических) гарантий, поскольку важное значение имеют также экономические условия функционирования государственного аппарата, деятельность профессиональных и общественных организаций³, в связи с чем трудно согласиться с тем, что органы государства (то есть само государство) является единственным гарантом защиты имеющихся у человека (гражданина) прав и свобод⁴. Другое дело, что каждая отраслевая наука исследует гарантии прав личности в своем ракурсе.

Вот и в нашем случае мы рассматриваем только юридические гарантии, понимая, что этот только часть общегосударственного гарантирования правового статуса личности, в том числе муниципально-правового статуса личности. При этом, опять же следует согласиться с тем, что общее понятие юридических гарантий не вызывает серьезных научных дискуссий, и обычно под ними понимаются отрегулированные

¹ Бутылин В.Н. Основы государственно-правового механизма охраны конституционных прав и свобод граждан. М.: Академия труда и социальных отношений, 2002. С. 9-11.

² Либанова С.Э. Политическая воля в обеспечении единообразия конституционного правоприменения // Конституционное право и политика. М.: Юрист, 2012. С. 347.

³ Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. Дис ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 13.

⁴ Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М.: МГУ, 2005. С. 226.

нормами права способы и средства, обеспечивающие полноценную реализацию и эффективную защиту прав и свобод личности¹. Сюда относят как правило наличие системы госорганов и правовых средств, посредством которых личность может реализовать и защитить имеющиеся у нее права и свободы.

Что касается муниципальных прав и обязанностей, то на федеральном уровне, и прежде всего на основании ст. 3 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны осуществлять государственные гарантии прав жителей муниципальных образований на местное самоуправление. Ограничения возможны только в порядке ст. 55 Конституции России. Так, в качестве юридической гарантии может выступать закрепленное в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. положение о недопустимости решения вопросов, связанных с изменением территории, границ муниципальных образований, равно как преобразований муниципальных образований без должным образом зафиксированного учета мнения жителей муниципальных образований. Соответствующие гарантии, но в меньшей степени, регулируются также в законодательстве субъектов Российской Федерации и нормативно-правовых актах органов местного самоуправления.

Важнейшей гарантией является судебная гарантия. И в этой связи нельзя не согласиться с Е.В. Пономаренко в том, что закрепление в Конституции России независимости судебной власти можно расценивать как признание за судебной властью ведущего гаранта, выступающего от имени государства, в области защиты прав и свобод личности². Не случайно в литературе судебная защита прав и свобод личности уже квалифицируется как самостоятельная государственная функция³, и в этом есть свой резон, опирающийся на отмеченную нами выше конституционную норму (ч. 3 ст. 45 Конституции России). Кроме того, важно заметить, что за судебной защитой жители муниципальных образований могут обращаться по поводу защиты любого муниципального права без

¹ Снежко О. А. Конституционный принцип государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Саратов. академ. права. 1998. № 3. С. 13.

² Пономаренко Е.В. Роль судебной власти в обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Российский судья. 2005. № 4. С. 63.

³ Международная и внутригосударственная защита прав человека / Под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 274.

исключения. Наконец, право на судебную защиту, будучи закрепленным в Конституции России, которая согласно ч. 1 ст. 15 имеет высшую юридическую силу, может быть реализовано даже при отсутствии в нормативно-правовых актах процедуры его осуществления; собственно, именно поэтому Пленум Верховного Суда Российской Федерации Постановлением от 31 октября 1995 г.¹ обязал суды обеспечить надлежащую защиту прав граждан, рекомендовал при необходимости непосредственно применять Конституцию России, включая и ситуации, когда нет федерального закона, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения.

Вместе с тем нужно признать, что обеспечение судебной защиты муниципально-правового статуса личности требует реформы судебной системы, поскольку действующие суды пока не справляются с огромным количеством вопросов в области применения муниципального законодательства, в частности, еще многие судьи не имеют необходимой правовой квалификации в сфере муниципального права. На наш взгляд, судебная гарантия муниципальных прав граждан будет на порядок эффективнее, если по опыту других стран как можно быстрее создать административные суды, о необходимости которых указано в конституционных нормах и соответствующие довольно детальные предложения уже давно высказывались в литературе². Как отмечает председатель Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедев, только посредством учреждения административных судов граждане получат возмож-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 (ред. от 16.04.2013) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 29.01.2014 г.).

² Чирнинов А.М. Некоторые проблемы создания административных судов в Российской Федерации // Политика, государство и право. 2012. № 5; Буторин А.Е. Перспективы развития административной юстиции в Российской Федерации // Представительная власть. 2006. № 3. С. 49-54; Пошивайлова А.В. К вопросу о создании административных судов в Российской Федерации // Труды Камчатск. филиала Дальневост. государств. универс. / Отв. ред. С. В. Гунько. П.-Камчатский, 2004. С. 96 – 117; Диков Г.В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта). // Государство и право. 2001. № 5. С. 32-36; Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18-20; Касьянов М.И. Необходимо ускорить создание в России административных судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 1-2; Лупарев Е. Административные суды: Эволюция или революция? // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 22-25; Стариков Ю.Н. Административные суды в России (анализ первого опыта законотворческой деятельности). // Российский судья. 2002. № 11. С. 8-11; Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития. // Российская юстиция. 1998. №8. С.35-37; Радченко В. Компетенция административных судов нам понятна // Российская юстиция. 2001. №12. С. 47-50 и др.

ность наиболее эффективно защищать свои права и свободы¹. Однако создание таких судов, вероятно, дело еще не скорого будущего.

В этой связи мы полагаем, что было бы целесообразным создавать институт уполномоченных по правам человека не только на федеральном и региональном, но и на муниципальном уровнях. В настоящее время в субъектах Российской Федерации, где учреждены уполномоченные по правам человека, функционируют так называемые представители уполномоченных по правам человека, закрепляемые за определенными муниципальными образованиями, статус которых определяется распоряжением самого уполномоченного по правам человека². Однако эффективность представителей, работающих к тому же на общественных началах, на порядок ниже в силу только лишь своего статуса, не позволяющего ему самостоятельно принимать меры по конкретным делам. В ряде муниципальных образований имеет место практика создания уполномоченных по правам ребенка³, однако этот институт охватывает только несовершеннолетних и, к тому же, деятельность такого уполномоченного предусматривается на общественных началах, которая в крупных муниципальных образованиях вряд ли будет эффективной. Решение о создании уполномоченного по правам человека муниципального образования, конечно же, должен принимать сам муниципалитет. Мы полагаем, что серьезным аргументом в пользу такого предложения является то обстоятельство, что большинство жалоб, которые направляются гражданами в органы публичной власти, приходится на органы местного самоуправления. Уполномоченный по правам человека муниципального образования, как нам представляется, должен иметь ограничения в том плане, что он занимается обращениями жителями муниципальных образований, связанные только с деятельностью местных органов власти. В настоящее время, когда таких уполномоченных нет, разбирательство жалоб затягивается на длительные сроки.

¹ Вячеслав Лебедев за создание административных судов // Информационный портал zasudili.ru/news (дата обращения – 30. 06. 2012 г.).

² См., например: Положение об общественных представителях уполномоченного по правам человека в Республике Коми в муниципальных образованиях в Республике Коми (утверждено распоряжением Уполномоченного по правам человека в Республике Коми от 20. 06. 2012 г. № 17) // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Коми (дата обращения – 16. 01. 2014 г.).

³ См., например: Положение об Уполномоченном по правам ребенка на территории муниципального образования город Покров Владимирской области (утверждено решением Совета народных депутатов город Покров от 30. 06. 2011 г. № 51/4) // Официальный сайт администрации муниципального образования город Покров Владимирской области (дата обращения – 02. 02. 2014 г.).

Введение института уполномоченного по правам человека муниципального образования будет способствовать также развитию гражданского общества в данном муниципальном образовании.

В литературе в связи с вопросом о гарантиях прав жителей муниципальных образований предлагается выделить гарантии права населения на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях и издать соответствующий федеральный закон о таких гарантиях¹. Однако мы полагаем, что в таком федеральном законе нет необходимости, поскольку соответствующие гарантии уже закреплены в отдельных законах, о которых шла речь выше.

Можно констатировать, что реализация муниципально-правового статуса представляет собой процесс, длящийся во времени столько, сколько необходимо личности для обретения социально-материальных и иных благ, предусматриваемых соответствующими субъективными муниципальными правами. При этом сама реализация муниципальных прав в технологическом плане есть последовательное осуществление действий как прежде всего самих субъектов права (жителей муниципального образования), так и органов и должностных лиц местной власти, в зоне ответственности которых находится обеспечение муниципальных прав личности. Механизм реализации муниципально-правового статуса состоит из системы определенных элементов государственно-правового (муниципально-правового) характера, находящихся в непосредственном взаимодействии. К числу таких элементов механизма реализации муниципально-правового статуса личности следует относить: 1) субъекты реализации муниципальных прав и обязанностей, предусмотренных муниципально-правовым статусом личности; 2) юридические нормы, определяющие муниципальные права и обязанности; 3) правовые средства, обеспечивающие непосредственное практическое получение субъектами муниципально-правового статуса общественно-политических и социально-экономических благ, предусмотренных муниципальными правами, и условия выполнения муниципальных обязанностей; 4) институциональные структуры публичной власти, обязанные осуществлять деятельность по обеспечению муниципально-правового статуса личности; 5) процессуальные стадии реализации муниципальных прав и обязанностей. В целях совершенствования право-

¹ Широбоков С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 23.

вого регулирования механизма реализации муниципально-правового статуса личности в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. целесообразно в ст. 2, где даются формулировки основных понятий, используемых в законе, раскрыть понятие субъектов реализации муниципальных прав и муниципальных обязанностей (как составных элементов муниципально-правового статуса личности) в виде дефиниции «жители муниципального образования», что является более универсальным термином, в следующей редакции: «жители муниципального образования – лица, проживающие на постоянной основе в границах муниципального образования, обладающие установленными в этом муниципальном образовании муниципальными правами и имеющие муниципальные обязанности». Правовые средства как элемент механизма реализации муниципально-правового статуса личности имеют правовую форму, а их применение соответственно предполагает правовое воздействие, влекущее юридические последствия; правовые средства, являясь правовыми институтами, предназначены для обеспечения обладания теми духовными, интеллектуальными, материальными и иными благами, которые предусматриваются субъективными правами как составными элементами муниципально-правового статуса личности. Целесообразно выделять следующие правовые средства, предназначенные для жителей муниципальных образований с целью обеспечения реализации ими субъективных муниципальных прав: а) правоприменительные акты в сфере осуществления жителями муниципальных образований имеющихся муниципальных прав; б) судебные иски по защите нарушенных прав; в) обжалование решений и действий органов и должностных лиц публичной власти федерального, регионального и местного уровня в административном порядке; г) обращения к уполномоченным по правам человека; д) меры юридической ответственности участников правовых отношений, в рамках которых реализуется муниципально-правовой статус личности. В теоретическом плане нужно отметить, что в целом имеют место три стадии механизма реализации муниципально-правового статуса личности, которые осуществляются последовательно друг за другом: 1) информационно-просветительская стадия; 2) стадия непосредственной реализации муниципального права (обязанности); 3) стадия защиты и восстановления нарушенного права. На федеральном уровне, и прежде всего на основании ст. 3 Федерального закона о

местном самоуправлении 2003 г. федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны осуществлять государственные гарантии прав жителей муниципальных образований на местное самоуправление. Ограничения возможны только в порядке ст. 55 Конституции России. Важнейшей гарантией является судебная гарантия, которая наиболее эффективная была бы в случае создания административных судов, однако их учреждение в России откладывается на неопределенное время. С учетом этого целесообразно предусмотреть институт уполномоченных по правам человека муниципальных образований.

Тонков Евгений Евгеньевич,
д.ю.н., проф., заслуженный юрист России,
директор Юридического института
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ РАССОГЛАСОВАНИЯ

Вопрос о характере соотношения суверенитета народа и суверенитета государства в России приобретает в последнее время ключевое значение, что объясняется осложнением отношений с Западом и неизбежными в связи с этим трансформациями не только во внешней, но и во внутренней политике. Казалось бы, ответ на данный вопрос очевиден и лежит на поверхности. В самом деле, статья 3 Конституции РФ, определяющая, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, предшествует статье 4, посвященной государственному суверенитету. Однако не все так просто и постатейный рейтинг Основного закона страны не всегда содержит решение исследуемой проблемы. С позиции современной конституционно-правовой науки государство может считаться суверенным лишь при том условии, что оно действительно реализует волю народа, а его система управления не только обладает признаками демократии, но и фактически ей соответствует.

Рассуждая о генезисе диалога между государством и народом на протяжении последних двадцати лет, не трудно заметить здесь симптомы очевидного рассогласования, причинами которого стали обстоятельства как объективного, так и субъективного порядка. Вероятно, к объективным причинам можно отнести самые различные факторы, начиная от внешнеполитической ситуации и заканчивая конкретными условиями жизни народа, ощущающего все большее давление государственного пресса. Не секрет, что в число субъ-