



Электронное научное периодическое издание
Издается с 2016 года

16+

Журнал выходит 4 раза в год

Учредитель и издатель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Северо-Восточный федеральный университет имени М. К. Аммосова»

2 (10) 2018

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ «ВЕСТНИКА СВФУ»

Главный редактор:

Е. И. Михайлова, академик РАО, д. п. н.

Члены редакционной коллегии:

А. А. Бурькин, д. филол. н., Институт лингвистических исследований РАН, Санкт-Петербург, Россия; *Л. Г. Гольдфарб*, проф., Национальный институт неврологических заболеваний (НИН/NINDS) Национальных институтов здоровья США, г. Вашингтон; *С. А. Карабасов*, проф., Лондонский университет имени Королевы Мэри, Великобритания; *Санг-Ву Ким*, Ph.D., Пусанский национальный университет, Южная Корея; *В. В. Красных*, проф., МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, Россия; *А. А. Петров*, д. филол. н., зам. директора Института народов Севера, Санкт-Петербург, Россия; *Л. Д. Раднаева*, д. филол. н., БГУ, Улан-Удэ, Россия; *Л. Сальмон*, проф., Генуэзский университет, Италия; *Дж. Судзуки*, проф., Университет Саппоро, Япония; *А. Н. Тихонов*, к. б. н., Зоологический институт РАН, Санкт-Петербург, Россия; *Д. К. Фишер*, проф., Мичиганский университет, США; *Ву Сок Хванг*, проф., Фонд биотехнологических исследований Soom, Южная Корея; *Дж.-Хо Чо*, проф. Университет Мёнджи, Южная Корея; *В. И. Васильев*, д. ф.-м. н., проф.; *Н. Н. Гермогенов*, д. б. н.; *Ю. М. Григорьев*, д. ф.-м. н., проф.; *Н. Н. Ефремов*, д. филол. н.; *А. П. Исаев*, д. б. н.; *Г. Ф. Крымский*, д. ф.-м. н., проф., академик РАН; *И. И. Мордосов*, д. б. н., проф.; *П. В. Сивцева-Максимова*, д. филол. н., проф.; *Н. Г. Соломонов*, д. б. н., член-корр. РАН, проф.; *Г. Г. Филитов*, д. филол. н., проф.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ «ИСТОРИЯ. ПОЛИТОЛОГИЯ. ПРАВО.
HISTORY. POLITICAL SCIENCE. LAW»:

Заместитель главного редактора, редактор серии:

П. В. Гоголев, д. ю. н.

Выпускающий редактор: *А. А. Павлова*, к. ю. н.

Технический редактор: *Н. Ю. Печетова*, к. филол. н.

Члены редакционной коллегии серии:

Густав Вахтер, доктор права, проф., Инсбрукский университет имени Леопольда и Франца, Австрия; *Ю. Н. Ермолаева*, к. и. н., проф., СВФУ им. М. К. Аммосова, Россия; *Ю. Д. Петров*, д. полит. н., проф., СВФУ им. М. К. Аммосова, Россия; *Пирс Витебски*, доктор антропологии, Институт полярных исследований имени Скотта Кембриджского университета, Великобритания; *Н. Н. Радченко*, к. и. н., доцент, СВФУ им. М. К. Аммосова, Россия; *И. А. Сосина*, д. полит. н., проф., СВФУ им. М. К. Аммосова, Россия; *Н. А. Стручкова*, к. и. н., проф., СВФУ им. М. К. Аммосова, Россия; *И. С. Сивцев*, к. и. н., проф., СВФУ им. М. К. Аммосова, Россия; *Н. С. Тимофеев*, д. ю. н., проф., МГУ имени М. В. Ломоносова, Россия; *Флориан Штаммлер*, научный сотрудник, Лапландский научный центр, Финляндия.

Адрес учредителя и издателя:

Россия, Республика Саха (Якутия), 677000, г. Якутск, ул. Белинского, д. 58.

Адрес редакции:

Россия, Республика Саха (Якутия), 677027, г. Якутск, ул. Кулаковского, д. 42, каб. 367.

Юридический факультет Северо-Восточного федерального университета имени М. К. Аммосова.

E-mail: ippvestnik@gmail.com

Сайт редакции: http://s-vfu.ru/universitet/nauka/Magazines/History_polit_jur/

VESTNIK OF NORTH-EASTERN FEDERAL UNIVERSITY
«HISTORY. POLITICAL SCIENCE. LAW» SERIES

Electronic scientific periodical
Published since 2016

The founder and publisher is the Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
«M. K. Ammosov North-Eastern Federal University».

2 (10) 2018

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief *E. I. Mikhailova*, Academician of RAS, Doctor, Professor.

Members of the editorial board:

A. A. Burykin, Dr. Sci. Philology, Institute for Linguistic Studies, Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg, Russian Federation; *L. G. Goldfarb*, Prof., the National Institute of Neurological Diseases (NIH/NINDS) of the National Institutes of Health of the USA, Washington; *S. A. Karabasov*, Prof., Queen Mary University of London, Great Britain; *Sang-Woo Kim*, Dr. Sci. Philosophy, Pusan National University, Republic of Korea; *V. V. Krasnykh*, Prof., M. V. Lomonosov Moscow State University, Russian Federation; *A. A. Petrov*, Dr. Sci. Philology, Vice Director, Institute of the Peoples of the North, Saint Petersburg, Russian Federation; *L. D. Radnayeveva*, Dr. Sci. Philology, Buryat State University, Ulan Ude, Russian Federation; *L. Salmon*, Prof., University of Genoa, Italy; *J. Suzuki*, Prof., Sapporo University, Japan; *A. N. Tikhonov*, Cand. Sci. Biology, RAS Zoological Institute, Saint Petersburg, Russian Federation; *D. C. Fisher*, Prof., University of Michigan, USA; *Woo Suk Hwang*, Prof., SOOAM Biotech Research Foundation, South Korea; *J.-H. Cho*, Prof., Myongji University, South Korea; *V. I. Vasiliev*, Dr. Sci. Physics & Mathematics, Prof.; *N. N. Germogenov*, Dr. Sci. Biology; *Yu. M. Grigoriev*, Dr. Sci. Physics & Mathematics, Prof.; *N. N. Yefremov*, Dr. Sci. Philology; *A. P. Isayev*, Dr. Sci. Biology; *G. F. Krymskiy*, Dr. Sci. Physics & Mathematics, Acad. RAS, Prof.; *I. I. Mordosov*, Dr. Sci. Biology, Prof.; *P. V. Sivtseva-Maksimova*, Dr. Sci. Philology, Prof.; *N. G. Solomonov*, Dr. Sci. Biology, Corr. Member RAS, Prof.; *G. G. Philippov*, Dr. Sci. Philology, Prof.

THE EDITORIAL BOARD SERIES

Deputy Editor-in-Chief, editor of the series:

P. V. Gogolev, Dr. of Law.

Production Editor:

A. A. Pavlova, Cand. of Law.

Technical Editor:

N. Yu. Pechetova, Cand. of Philology.

The members of the series' editorial board:

Gustav Wachter, Prof. of Law; *Yu. N. Ermolaeva*, Cand. of History, Prof.; *Yu. D. Petrov*, Dr. of Political Studies, Prof., Academician of the Russian Academy of Political Studies; *Pierce Vitebski*, Dr. of Anthropology, *N. N. Radchenko*, Cand. of History, Asst Prof.; *I. A. Sosina*, Dr. of Political Studies, Prof.; *N. A. Struchkova*, Cand. of History, Prof.; *I. S. Sivtsev*, Cand. of History, Prof.; *N. S. Timofeev*, Dr. of Law, Prof.; *Florian Stammerl*, researcher.

Founder and publisher address:

the North-Eastern Federal University, 58 Belinskogo st., Yakutsk, Russia, 677000

Editorial Office address: 367 off., 42 Kulakovskogo st., Yakutsk, Russia, 677027.

E-mail: ippvestnik@gmail.com

Faculty of Law of M. K. Ammosov North-Eastern Federal University

http://s-vfu.ru/universitet/nauka/Magazines/History_polit_jur/

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ И АРХЕОЛОГИЯ

| | |
|--|---|
| <i>Макарова А.И.</i> Историографический аспект проблемы государственной политики в области образования в Якутии в конце XIX – начале XX вв. | 5 |
|--|---|

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

| | |
|--|----|
| <i>Демидов В.Н.</i> К вопросу о вариантах совершенствования деятельности конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации | 12 |
| <i>Максимова О.Д.</i> Заключение Комитета конституционного надзора СССР и развитие прав человека в отечественном праве | 18 |
| <i>Миронов Д.Н.</i> 25-летие Конституционного суда Республики Саха (Якутия) | 22 |
| <i>Пахомов Е.А.</i> Вопросы реформы местного самоуправления в деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) | 29 |
| <i>Филиппов В.Т.</i> Процессуально-правовой взгляд на интерпретационную деятельность Конституционного суда Республики Саха (Якутия) | 38 |
| <i>Хармаев Ю.В.</i> Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности | 44 |
| <i>Хышикуев О.В., Вологодина К.В.</i> Актуальные проблемы повышения уровня правового просвещения и информирования граждан | 48 |

Трибуна молодого ученого

| | |
|---|----|
| <i>Архипова М.П., Барабанская Л.А., Петрова А.А.</i> Имплементация конвенции МОТ №169 в правовой системе РФ | 54 |
| <i>Корякина З.И., Степанова А.Н.</i> Правовая основа и пути реализации функций государственного контроля (надзора) за деятельностью коллекторов (на примере ФССП) | 58 |
| <i>Назаров И.Д.</i> О проблемах оспаривания ликвидации юридических лиц и порядке восстановления юридического лица после ликвидации | 67 |

CONTENT

HISTORICAL STUDIES AND ARCHAEOLOGY

| | |
|---|---|
| <i>Makarova A.I.</i> The Historiographical Aspect of the Problem of the State Policy in the Field of Education (on the Example of Yakutia) in the late XIX – early XX Centuries | 5 |
|---|---|

LAW

| | |
|---|----|
| <i>Demidov V. N.</i> On the Options of Improving the Activities of Constitutional (Statutory) Justice in the Subjects of the Russian Federation | 12 |
| <i>Maksimova O.</i> Conclusions of the Committee for Constitutional Supervision of the USSR and the Development of Human Rights in Domestic Law | 18 |
| <i>Mironov D.N.</i> The 25th Anniversary of the Constitutional court of the Republic of Sakha (Yakutia) | 22 |
| <i>Pakhomov E.A.</i> Local government reform problems in activity of the Constitutional judge of the Sakha Republic (Yakutia) | 29 |
| <i>Filippov V.T.</i> Procedural legal opinion on the interpretative activities of the Constitutional Court of the Sakha Republic (Yakutia) | 38 |
| <i>Kharmayev Iu.V.</i> Observance of rights and freedoms of a person and citizen in the operational-search activity | 44 |
| <i>Khyshiktuev O.V., Vologdina Ch.V.</i> Current challenges of legal education and public awareness | 48 |

YOUNG RESEARCHER'S TRIBUNE

| | |
|--|----|
| <i>Arkhipova M.P., Barabanskaya L.A., Petrova A.A.</i> Implementation of the ilo Convention №169 in the legal system of the Russian Federation | 54 |
| <i>Koryakina Z.I., Stepanova A.N.</i> Legal framework and ways of implementation of functions of state control (oversight) for activities of managers (on the example of FSSP) | 58 |
| <i>Nazarov I.D.</i> On the problems of challenging the liquidation of legal entities and the procedure for the restoration of a legal entity after liquidation | 67 |

– ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ И АРХЕОЛОГИЯ –

УДК 930

А.И. Макарова

Историографический аспект проблемы государственной политики в области образования в Якутии в конце XIX – начале XX вв.

Аннотация. Представлены обзор и краткий анализ литературы, посвященной реализации государственной политики в области образования в дореволюционный период на примере Якутии. Автор отмечает возросший уровень исследований, показывает, что в работах ведущих отечественных историков и исследователей многопланово использован конкретно-исторический материал. В результате анализа констатирует, что в настоящее время не имеется научного опыта комплексного изучения этой темы.

Ключевые слова: историография, история образования, государственная политика, проблемы образования и воспитания, народное образование, духовное образование, управление учебными заведениями, состояние учебного дела в Сибири, начальное образование, профессиональное и среднее образование.

A.I. Makarova

The Historiographical Aspect of the Problem of the State Policy in the Field of Education (On the Example of Yakutia) in the late XIX – early XX Centuries

Abstract. This article presents an overview and brief analysis of literature on implementation of state policy in the field of education in pre-revolutionary period on the example of Yakutia. The author notes the growing level of research reveals that in the works of the leading local historians and researchers used multidimensional concrete historical material. However, notes that currently there is scientific expertise a comprehensive study of this topic.

Keywords: historiography, history of education, public policy, education.

Проблемы образования и воспитания, формирования и реализации эффективной государственной политики в данной области являются объектом давнего и глубокого внимания со стороны научного сообщества.

Дореволюционный этап изучения различных аспектов развития образования характеризуется появлением ряда работ по истории школы и педагогики. Народное образование России конца XIX – начала XX в. (в плане исторического развития) изучали и анализировали некоторые дореволюционные историки школы и педагогики: В.П. Вахтеров [1, 2], Я.Г. Гуревич [3], П.Ф. Каптерев [4], А.П. Медведков [5] и др.

МАКАРОВА Аграфена Иннокентьевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории, обществознания и политологии Исторического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: if_aim@mail.ru

МАКАРОВА Аграфена Иннокентьевна – Candidate of Historical Sciences, associate professor of the Department of history, social studies and science Federal State, Histori Faculty, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

Представление об органах власти и государственной политике в области учебного дела можно получить из работ В.В. Григорьева [6], С.И. Миропольского [7], С.В. Рождественского [8], которые представляли консервативное направление. Эти работы подготовлены с использованием законодательных актов и нормативных документов министерства народного просвещения (МНП), комитета министров, сената и т.п. Для изучения системы органов власти в области народного просвещения ценным исследованием является труд С.В. Рождественского «Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902». В работе представлены материалы, отражающие процесс формирования органов государственной власти в центре и на местах. Автор в хронологической последовательности описывает процесс организации МНП, учебных округов, учебных ведомств, затрагивает вопросы компетенции должностных лиц.

Проблемы просвещения нерусских народов пореформенного периода отражены в трудах основателя оригинальной системы просвещения «инородцев», профессора Казанской учительской семинарии Н.И. Ильминского [9-14]. Вопрос управления учебными делами рассматривал П.Э. Соколовский в работе «Русская школа в Восточной Сибири и Приамурском крае» [15]. Автор обращал внимание на проблемы управления учебными заведениями в условиях обширной и малозаселенной территории. В 1912 г. редактор-издатель А.И. Линьков на страницах журнала «Сибирский Архив» опубликовал обзорную статью о состоянии учебного дела в Восточной Сибири [16]. В контексте обзора проблем восточносибирского образования он указывал на слабую организацию системы управления учебными заведениями. Как видно, в дореволюционной историографии аспект региональной системы управления народным просвещением представлен единичными работами, большинство исследований посвящено организации и деятельности отдельных учебных заведений.

Некоторые фактические данные дореволюционной начальной и средней школах Якутии изложены в работах П. Гадзяцкого и Н. Преловского [17], И.И. Майнова [18].

В вышеуказанных трудах представлены лишь первые попытки теоретически осмыслить организационные, содержательные и методические аспекты жизнедеятельности школ разных типов и уровней образования. В подавляющем большинстве работы носят описательный характер. Однако ценность этих трудов состоит в обобщении фактического материала.

Советская историко-педагогическая литература заметно пополнила научные знания о развитии народного образования в России исследуемого периода. В ранней советской историографии первый опыт анализа и обобщения состояния образования в Сибири был предпринят Н.С. Юрцовским в «Очерках по истории просвещения Сибири» [19]. Автор раскрывает динамику численности и социального состава учеников, сравнивает источники финансирования и размер платы за обучение в гимназиях и прогимназиях.

В довоенный период и в годы Великой Отечественной войны какие-либо серьезные исследования по изучаемой проблеме практически не велись.

В конце 40-х – начале 50-х гг. XX в. интерес историков к изучению дореволюционной системы образования усилился в связи с потребностью в историческом опыте для восстановления советского образования после разрушительной войны. В это время появился ряд исследований, посвященных истории и реформированию школы в XIX в. Особое значение представляют работы Ш.И. Ганелина [20], Н.А. Константинова [21, 22], А.В. Ососкова [23], Ф.Г. Панагина [24, 25], В.З. Смирнова [26] и др.

Особое место занимает работа А.П. Панчукова [27], в которой сделана попытка отразить ход исторического развития всех типов начальных и средних школ Восточной Сибири, имевших принадлежность к разным ведомствам и управлениям дореволюционного и советского периодов. Важной вехой в изучении истории педагогики и школ в Якутии является монография В.Ф. Афанасьева [28].

В целом советский этап историографии образовательной системы в России обогатился введением в научный оборот новых источников, расширив представления общества о прошлом отечественного просвещения. Но в то же время советская историческая наука продолжала

оценивать государственную политику Российской империи исключительно в негативных тонах, что ограничивало возможности понимания и использования исторического опыта в области образования. В частности, роль Русской Православной церкви в образовательном процессе абсолютным большинством исследователей рассматривалась как реакционный тормоз в деле просвещения народа.

Новый этап в историографии, наступивший в 1990-х годах, связан с переосмыслением многих проблем отечественной истории, в т.ч. культуры российского общества, отказом от стереотипных подходов к изучению вопросов духовной сферы, в т.ч. образовательной. На основе широкой источниковой базы началось планомерное изучение истории образования в России, стали появляться работы, основанные на современных методологических подходах. К их числу следует причислить работы: Е.В. Купинской [29], О.В. Кузьминой [30], А.Г. Морозова [31], И.В. Мятникова [32] и др.

Появляются также работы, посвященные органам управления народным просвещением в отдельных регионах. Представляют интерес работы А.Е. Оторочкиной [33], И.В. Неупкоева [34], А.А. Сеченова [35]. В этих работах представлены сведения об управлении народным просвещением с учетом организации учебных округов. В Восточной Сибири учебный округ, как известно, так и не был образован. Система управления народным просвещением в данном регионе отличалась от других территорий. Таким образом, уже в силу этого система управления учебными заведениями Восточной Сибири заслуживает внимания и может стать предметом самостоятельного исследования.

После полного разгрома системы учебных заведений духовного ведомства в первые годы советской власти их история надолго выпала из поля зрения историков. В настоящее время первые исследовательские шаги уже сделаны в ряде научных трудов, освещающих некоторые вопросы общественной деятельности православной церкви.

Проблема становления и развития епархиальных женских училищ в России достаточно подробно освещена в исследовании Е.А. Андреевой «Возникновение и развитие епархиальных женских училищ в России» [36]. Работа содержит основательную теоретическую разработку и фактический материал по указанной проблеме. В исследовании Т.А. Красницкой подробно освещается государственная политика в области духовного образования на примере отдельно взятых епархий [37].

Исследования, проведенные на материале учебных заведений центральной части России и обобщающие проблемы образования в общероссийском масштабе, не раскрывают развитие народного образования в регионах. Тем не менее, эти труды отражают условия, вскрывают факторы становления и развития общеобразовательной и педагогической школы в обозначенный для данного исследования период.

Из современных исследователей изучением системы общего образования в Восточной Сибири рассматриваемого периода занимается И.Н. Мамкина [38-42]. Она сосредоточила изучение проблемы в трех крупных блоках: формирование региональной системы управления общим образованием; модернизация системы общего образования; кадровое обеспечение и его особенности. По ее мнению, реализация реформы Александра II во второй половине XIX в. способствовала развитию системы органов власти в сфере народного просвещения в Восточной Сибири. Учреждение должностей главного инспектора училищ, окружных инспекторов позволило организовать более эффективное управление учебными делами. К началу XX в. количество учебных заведений и учащихся значительно возросло. Система органов власти к началу XX в. продолжала основываться на принципах жесткой централизации, иерархичности. Сохранение приоритета контрольно-надзорных функций над исполнительно-распорядительными стало для реформированной во второй половине XIX в. системы управления учебным делом одним из факторов, тормозящим развитие всего народного просвещения в Восточной Сибири.

В настоящее время имеется немало трудов, характеризующихся как региональные исследования, в которых затрагиваются отдельные аспекты системы образования. Среди региональ-

ных авторов заслуживают внимания работы А.А. Павлова [43-45]. В монографии, основанной на широкой источниковой базе, автор раскрыл историю профессиональных и средних школ Якутии с XVIII в. по начало XX в.

Существенно пополняют сведения о начальном образовании исследование Н.Д. Неустроева [46], в котором автор раскрыл историю развития начального образования в Якутии, охарактеризовал его особенности и основные этапы в контексте общей истории развития народного образования в крае.

Послеоктябрьские реформы не пощадили духовные учебные заведения, нанеся им, как классовому врагу, сокрушительный удар. В связи с этим об истории образования и деятельности данных учебных заведений нигде не писалось, не опубликовалось, следовательно, данная проблема в региональной историографии долгое время не изучалась. Между тем, они оставили глубокий след в просвещении народа, не только в религиозном, но и в общеобразовательном, духовном, культурном и нравственном отношении. В работах И.И. Юргановой рассматриваются история духовного образования в Якутии, взаимоотношения светской и духовной властей Якутской области в начале XX в. по вопросу о школьном образовании в контексте общеимперской образовательной политики [47, 48].

Исследователь Е.П. Антонов в своих работах отмечает, что основная часть якутской интеллигенции была воспитана в средних учебных заведениях г. Якутска в конце XIX – начале XX в.; анализирует влияние православной церкви на формирование интеллигенции и системы образования дореволюционной Якутии; раскрывается роль учебных заведений духовного ведомства в формировании первого поколения прогрессивных деятелей края [49-52].

Таким образом, анализ имеющейся литературы по данной проблеме свидетельствует о возросшем качественном уровне исследований. В работах ведущих историков и исследователей многопланово использован конкретно-исторический материал. Однако еще нет обобщающих работ, раскрывающих реализацию государственной политики в сфере образования в Якутии в конце XIX – начале XX вв.

Литература

1. Вахтеров В.П. Условия распространения грамотности в народе. – М., 1895.
2. Вахтеров В.П. Всеобщее обучение. – М., 1897.
3. Гуревич Я.Г. К вопросу о реформе системы среднего образования, в особенности же классических гимназий]. – СПб, 1900.
4. Каптерев П. Ф. Избранные педагогические сочинения / Под ред. А. М. Арсеньева. – М., 1982.
5. Медведков А.П. Краткая история педагогики в культурно-историческом освещении для школы и самообразования. – СПб, 1914.
6. Григорьев В.В. Исторический очерк русской школы. – М., 1900.
7. Миропольский С.И. Школа и государство. – СПб., 1876.
8. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902. – Издание МНП/ СПб., 1902.
9. Ильминский Н. И. По делу об образовании инородцев // Казанские губернские ведомости. – 1868. – № 16.
10. Ильминский Н. И. К истории инородческих переводов // -Православный собеседник. –1884. – № 3-4.
11. Ильминский Н. И. Переписка о трех школах уфимской губернии. – Казань, 1885.
12. Ильминский Н. И. Новые учебные руководства для татар-магометан г. Радлова // Журнал Министерства народного просвещения. – СПб., 1873, ч. 167, отд. 2.
13. Ильминский Н. И.
14. О просвещении нерусских народов Поволжья] // Сб. статей. – Казань: Изд-во Братства Св. Гурия, 1916.
15. Ильминский Н.И. Задачи народной школы. В кн.: Народная школа. Руководство для учителей и учительниц начальных народных училищ / сост. А. Анастасиевым. – М., 1912. Т.2. – С. 33.
16. Соколовский П. Русская школа в Восточной Сибири и Приамурском крае. – Харьков, 1914.

17. Линьков А. Рост учебного дела в Восточной Сибири. – Иркутск: Сибирский Архив, 1912. – С. 505–543.
18. Гадзяцкий П., Преловский Н. Деятельность Министерства народного просвещения в далеком Якутском крае. – Иркутск, 1893.
19. Майнов И.И. Зачатки народного образования в Якутской области // – Сибирский сб. – 1897. – №3.
20. Юрцовский Н.С. Очерки по истории просвещения в Сибири. – Ново-Николаевск, 1923.
21. Ганелин Ш.И. Очерки по истории средней школы в России второй половины XIX в. – М., 1954.
22. Константинов Н.А. Очерки по истории средней школы. – М., 1947.
23. Константинов Н.А., Струминский В.Я. Очерки по истории начального образования в России. – М.: Учпедгиз, 1953.
24. Ососков А.В. Начальное образование в дореволюционной России (1861-1917). – М., 1982.
25. Паначин Ф.Г. Педагогическое образование в России: Историко-педагогические очерки. – М., 1979.
26. Паначин Ф.Г. Учителство и революционное движение в России (XIX-нач. XX в.): Историко-педагогические очерки. – М., 1986.
27. Смирнов В.З. Реформа начальной и средней школы в 60-х гг. XIX в. – М., 1954.
28. Панчуков А. П. История начальной и средней школы Восточной Сибири. – Улан-Удэ: Бурят.кн. изд-во, 1956.
29. Афанасьев В.Ф. Школа и развитие педагогической мысли в Якутии. – Якутск, 1966.
30. Купинская Е.В. Проблемы реформы средней общеобразовательной школы в деятельности МНП в конце XIX – начале XX в. : Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 1999.
31. Кузьмина О.В. Государственная политика в области начального образования в России в первой половине 60-х гг. XIX в.: Дис. ... канд. ист. наук. – СПб, 2000.
32. Морозов А.Г. Разработка реформ образования в России в конце XIX – начале XX вв.: правительственная политика и общественно-педагогическое движение: Дис. ... канд. ист. наук. – Саратов, 2011.
33. Мятников И.В. Государственная политика России в области народного образования в начале XX в.: Дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2005.
34. Оторочкина А.Е. Оформление системы государственного управления народным образованием в российской провинции первой половины XIX века (на материалах губерний Верхней Волги). [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gvwrwgw.narod.ru> (дата обращения 05.06.2017)
35. Неупокоев И.В. Управление школьным делом в Тобольской губернии в конце XVIII – начале XX вв. // Научный вестник УрАГС. Вып. 3(12). 2010.
36. Сеченова А.А. Управление учебными заведениями Западной Сибири до учреждения учебного округа (1803-1885 гг.) // Материалы международной заочной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития психологии и педагогики». Новосибирск, 2011 г. URL: <http://sibac.info> (дата обращения 06.06.2017).
37. Андреева Е.А. Возникновение и развитие епархиальных женских училищ в России: Дис. ... канд. пед. наук. – М., 2000.
38. Красницкая Т.А. Начальное духовное образование в провинциальной России XIX – начала XX веков (на материалах Владимирской и Костромской губерний): Дис. ... канд. ист. наук. – Иваново, 2003.
39. Мамкина И.Н. Управление учебными заведениями Восточной Сибири (XIX – начало XX вв.) // Вестник ЗабГУ. – 2013. – №9. – С.13-22.
40. Мамкина И.Н. Восточносибирское учительство в системе государственной службы Российской империи в конце XIX – начале XX вв. // Гуманитарные науки в Сибири. – 2016. – Том 23. – № 4. – С. 110-113.
41. Мамкина И. Н. Опубликованные источники по истории образования XIX – начале XX в. // Изв. ИГУ. Сер. История. – 2016. – Т. 18. С. 103-110.
42. Мамкина И. Н. Развитие системы общего образования в Восточной Сибири в условиях модернизации (1864–1917 гг.): монография. – Чита: ЗабГУ, 2016.
43. Мамкина И.Н. Формирование системы общего образования в Якутской области в XIX – начале XX в. // Вестник РГГУ. – 2016. – №1 (10). – С.9-19.
44. Павлов А.А. Губернатор Крафт: Прорыв в области народного образования» // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – №1. – С.48-58.
45. Павлов А.А. Из истории начального образования в Восточной Сибири в конце XIX – начале XX вв. // Северо-Восточный гуманитарный вестник. – 2012. – № 2(5). – С.8 -14.
46. Павлов А.А. Профессиональные и средние школы Якутии в XVIII – начале XX вв. – Якутск, 2013.

47. Неустроев Н.Д. История развития начального образования в Якутии. Часть 1. История развития начального образования в дореволюционной Якутии. – Якутск, 1999.
48. Юрганова И.И. Из истории духовного образования в Якутии // Якутский архив. – 2006. – №3. – С.111-122.
49. Юрганова И.И. К вопросу о школьном образовании Якутии в начале XX в.: губернатор И.И. Крафт и епископ Макарий // Вестник Екатеринбургского института. – 2014. – №2 (26). – С. 125-128.
50. Антонов Е.П., Антонова В.Н. Образование и наука в Якутии (сер. XIX – начало XXI вв.) // Саха (Якуты). Серия: «Народы РФ». Ин-т антропологии и этнологии РАН. – М., 2012.
51. Антонов Е.П. «Генерал отправляет нашу дочь в Петербург учиться» // -Якутский архив. – 2015. – №1. – С.62-64.
52. Антонов Е.П. Польский ссыльный Н.А. Виташевский о системе начального образования в Якутии в XIX веке // Польские ссыльные в Сибири во второй половине XVIII – начале XX века в восприятии российской администрации, переселенцев и коренных народов Сибири Сборник научных трудов. – 2015. – С. 141-153.
53. Антонов Е.П. Роль православия в развитии просвещения и формировании интеллигенции Якутии // Известия Иркутского государственного университета. Серия «История». – 2015. – Т. 11. – С. 30-37.

References

1. Vakhterov V.P. Usloviya rasprostraneniya gramotnosti v narode [Tekst]. – М., 1895.
2. Vakhterov V.P. Vseobshhee obuchenie [Tekst]. – М., 1897.
3. Gurevich YA.G. K voprosu o reforme sistemy srednego obrazovaniya, v osobennosti zhe klassicheskikh gimnazij [Tekst]. – SPb, 1900.
4. Kapterev P. F. Izbrannye pedagogicheskie sochineniya [Tekst] / Pod red. A. M. Arsen'eva. – М., 1982.
5. Medvedkov A.P. Kratkaya istoriya pedagogiki v kul'turno-istoricheskom osveshhenii dlya shkoly i samoobrazovaniya [Tekst]. – SPb, 1914.
6. Grigor'ev V.V. Istoricheskij ocherk russkoj shkoly [Tekst]. – М., 1900.
7. Miropol'skij S.I. SHkola i gosudarstvo [Tekst]. – SPb., 1876.
8. Rozhdestvenskij S.V. Istoricheskij obzor deyatel'nosti Ministerstva narodnogo prosveshheniya. 1802-1902 [Tekst]. Izdanie MNP/ SPb., 1902.
9. Il'minskij N. I. Po delu ob obrazovanii inorod-tsev [Tekst] // – Kazanskije gubernskie vedomosti. – 1868. – № 16.
10. Il'minskij N. I. K istorii inorodcheskikh perevodov [Tekst] // -Pravoslavnyj sobesednik. -1884. -№ 3–4.
11. Il'minskij N. I. Perepiska o trekh shkolakh ufimskoj gubernii [Tekst]. – Kazan', 1885.
12. Il'minskij N. I.. Novye uchebnye rukovodstva dlya tatar-magometan g. Radlova [Tekst] // ZHurnal Ministerstva narodnogo prosveshheniya. – SPb., 1873, ch. 167, otd. 2.13. Il'minskij N. I. O prosveshhenii nerusskikh narodov Povolzh'ya [Tekst] // Sb. statej. – Kazan': Izd-vo Bratstva Sv. Guriya, 1916.
13. Il'minskij N. I. Zadachi narodnoj shkoly [Tekst]. V kn.: Narodnaya shkola. Rukovodstvo dlya uchitelej i uchitel'nits nachal'nykh narodnykh uchi-lishh / sost. A. Anastasievym. – М., 1912. Т.2. S. 33.
14. Sokolovskij P. Russkaya shkola v Vostochnoj Sibiri i Priamurskom krae [Tekst]. – KHar'kov, 1914.
15. Lin'kov A. Rost uchebnogo dela v Vostochnoj Sibiri [Tekst]. – Irkutsk: Sibirskij Arkhiv, 1912. S. 505–543.
16. Gadzyatskij P., Prelovskij N. Deyatel'nost' Ministerstva narodnogo prosveshheniya v dalekom YAkutskom krae [Tekst]. – Irkutsk, 1893.
17. Majnov I.I. Zachatki narodnogo obrazovaniya v YAkutskoj oblasti [Tekst]. // – Sibirskij sb. – 1897. – №3.
18. YUrtsovskij N.S. Ocherki po istorii prosveshheniya v Sibiri [Tekst]. – Novo-Nikolaevsk, 1923.
19. Ganelin SH.I. Ocherki po istorii srednej shkoly v Rossii vtoroj poloviny XIX v. [Tekst] М., 1954.
20. Konstantinov N.A. Ocherki po istorii srednej shkoly [Tekst]. – М.,1947.
21. Konstantinov N.A., Struminskij V.YA. Ocherki po istorii nachal'nogo obrazovaniya v Rossii [Tekst]. – М.: Uchpedgiz,1953
22. Ososkov A.V. Nachal'noe obrazovanie v dorevoljucionnoj Rossii (1861-1917) [Tekst]. – М., 1982.
23. Panachin F.G. Pedagogicheskoe obrazovanie v Rossii: Istoriko-pedagogicheskie ocherki [Tekst]. – М., 1979.
24. Panachin F.G. Uchitel'stvo i revolyucionnoe dvizhenie v Rossii (XIX-nach.XX v.): Istoriko-pedagogicheskie ocherki [Tekst]. – М.,1986.

26. Smirnov V.Z. Reforma nachal'noj i srednej shkoly v 60-kh gg. XIX v. [Tekst]. – M., 1954.
27. Panchukov A. P. Istoriya nachal'noj i srednej shkoly Vostochnoj Sibiri [Tekst]. – Ulan-Udeh: Buryat. kn. izd-vo, 1956.
28. Afanas'ev V.F. SHkola i razvitie pedagogicheskoy mysli v YAkutii [Tekst]. – YAkutsk, 1966.
29. Kupinskaya E.V. Problemy reformy srednej obshheobrazovatel'noj shkoly v deyatel'nosti MNP v kontse XIX – nachale XX v. [Tekst]: avtoref.dis. ... kand.ist.nauk. – M., 1999.
30. Kuz'mina O.V. Gosudarstvennaya politika v oblasti nachal'nogo obrazovaniya v Rossii v pervoj polovine 60-kh gg. XIX v. [Tekst]: dis. ...kand.ist.nauk. – SPb, 2000.
31. Morozov A.G. Razrabotka reform obrazovaniya v Rossii v kontse XIX–nachale XX vv.: pravitel'stvennaya politika i obshhestvenno-pedagogicheskoe dvizhenie [Tekst]: dis. ...kand.ist.nauk. – Saratov, 2011.
32. Myatnikov I.V. Gosudarstvennaya politika Rossii v oblasti narodnogo obrazovaniya v nachale XX v. [Tekst]: dis. ... kand.ist.nauk. – Kursk, 2005.
33. Otorochkina A.E. Oformlenie sistemy gosudarstvennogo upravleniya narodnym obrazovaniem v rossijskoj provintsii pervoj poloviny XIX veka (na materialakh gubernij Verkhnej Volgi). [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.gvwrwgw.narod.ru> (data obrashheniya 05.06.2017)
34. Neupokoev I.V. Upravlenie shkol'nym delom v Tobol'skoj gubernii v kontse XVIII – nachale KHKH vv. [Tekst] // Nauchnyj vestnik UrAGS. Vyp. 3(12). 2010.
35. Sechenova A.A. Upravlenie uchebnymi zavedeniyami Zapadnoj Sibiri do uchrezhdeniya uchebnogo okruga (1803-1885 gg.) // Materialy mezhdunarodnoj zaochnoj nauchno-prakticheskoy konferentsii «Problemy i perspektivy razvitiya psikhologii i pedagogiki». Novosibirsk, 2011 g. [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://sibac.info>. (data obrashheniya 06.06.2017).
36. Andreeva E.A. Vozniknovenie i razvitie eparkhial'nykh zhenskikh uchilishh v Rossii [Tekst]: dis. ... kand. ped. nauk. – M., 2000.
37. Krasnitskaya T.A. Nachal'noe dukhovnoe obrazovanie v provintsial'noj Rossii XIX – nachala XX vekov (na materialakh Vladimirskoj i Kostromskoj gubernij) [Tekst]: dis. ... kand. ist. nauk. – Ivanovo, 2003.
38. Mamkina I.N. Upravlenie uchebnymi zavedeniyami Vostochnoj Sibiri (XIX – nachalo XX vv.) [Tekst] // – Vestnik ZabGU. – 2013. – №9. – S.13-22.
39. Mamkina I.N. Vostochnosibirskoe uchitel'stvo v sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj imperii v kontse XIX–nachale KHKH vv. [Tekst] // – Gumanitarnye nauki v Sibiri. – 2016. – Tom 23. – № 4. -S. 110–113.
40. Mamkina I. N. Opublikovannye istochniki po istorii obrazovaniya KHIKH – nachale KHKH v. [Tekst] // – Izv. IGU. Ser. Istoriya. 2016. T. 18. S. 103–110.
41. Mamkina I. N. Razvitie sistemy obshhego obrazovaniya v Vostochnoj Sibiri v usloviyakh modernizatsii (1864–1917 gg.) [Tekst]: monografiya. – CHita: ZabGU, 2016.
42. Mamkina I.N. Formirovanie sistemy obshhego obrazovaniya v YAkutskoj oblasti v XIX – nachale KHKH v. [Tekst] // – Vestnik RGGU. -№1 (10). – M., 2016. S.9-19.
43. Pavlov A.A. Gubernator Kraft: Proryv v oblasti narodnogo obrazovaniya» [Tekst] // Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2011. №1. S.48-58.
44. Pavlov A.A. Iz istorii nachal'nogo obrazovaniya v Vostochnoj Sibiri v kontse KHIKH – nachale KHKH vv. [Tekst] // Severo- Vostochnyj gumanitarnyj vestnik. 2012. № 2(5). S.8 -14.
45. Pavlov A.A. Professional'nye i srednie shkoly YAkutii v KHVIII – nachale KHKH veka [Tekst]. – YAkutsk, 2013.
46. Neustroev N.D. Istoriya razvitiya nachal'nogo obrazovaniya v YAkutii. CHast' 1. Istoriya razvitiya nachal'nogo obrazovaniya v dorevoljutsionnoj YAkutii [Tekst]. – YAkutsk, 1999.
47. YUrganova I.I. Iz istorii dukhovnogo obrazovaniya v YAkutii [Tekst] // -YAkutskij arkhiv. – 2006. – №3. -S.111-122.
48. YUrganova I.I. K voprosu o shkol'nom obrazovanii YAkutii v nachale XX v.: gubernator I.I. Kraft i episkop Makarij [Tekst] // – Vestnik Ekaterininskogo instituta. – 2014. – №2 (26). – S.125-128.
49. Antonov E.P., Antonova V.N. Obrazovanie i nauka v YAkutii (ser.XIX – nachalo XXI vv.) [Tekst] // Sakha (YAkuty). Seriya: «Narody RF». In-t antropologii i ehtnologii RAN. – M., 2012.
50. Antonov E.P. «General otpravlyayet nashu doch' v Peterburg uchit'sya» [Tekst] // -YAkutskij arkhiv. -2015. -№1. -S.62-64.
51. Antonov E.P. Pol'skij ssyl'nyj N.A. Vitashevskij o sisteme nachal'nogo obrazovaniya v YAkutii v XIX veke [Tekst] // Sb. Pol'skie ssyl'nye v Sibiri vo vtoroj polovine XVIII – nachale XX veka v vospriyatii rossijskoj administratsii, pereselentsev i korennykh narodov Sibiri Sbornik nauchnykh trudov. 2015. S. 141-153.
52. Antonov E.P. Rol' pravoslaviya v razvitii prosveshheniya i formirovanii intelligentsii YAkutii [Tekst] // Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoriya» 2015. T. 11. S. 30–37.

– ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ –

УДК 342

*В.Н. Демидов***К вопросу о вариантах совершенствования деятельности конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации**

Аннотация. Актуальность темы исследования вызвана затянувшимся процессом создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, их отсутствием в большинстве российских регионов и, как следствие – незавершенностью системы регионального конституционного (уставного) правосудия в целом. При написании статьи ставилась цель рассмотреть наиболее существенные и часто обсуждаемые в юридической науке варианты преодоления причин, тормозящих развитие конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации, и дать им оценку с точки зрения возможного влияния практической реализации данных вариантов на распространение и работу региональной конституционной (уставной) юстиции. Достижение данной цели осуществлялось путем изучения работ известных ученых в сфере конституционного права Российской Федерации, посвященных вопросу развития конституционного (уставного) правосудия, и критического анализа содержащихся в них наиболее значимых предложений по совершенствованию системы конституционных (уставных) судов. В результате данного анализа автором выделены наиболее перспективные с его точки зрения варианты усовершенствования системы конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В их числе наделение таких судов полномочиями по предварительной проверке отдельных категорий нормативных правовых актов; создание объединенных конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, имеющих в своем составе автономные округа; создание законодательной базы отношений между Конституционным Судом Российской Федерации и региональными органами конституционной (уставной) юстиции. Некоторые иные из предлагаемых в юридической науке вариантов автор относит к числу ошибочных. В их числе – идеи о переносе регионального конституционного (уставного) правосудия на уровень федеральных округов, а также о формировании конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации на нештатной основе. При этом каждый из перечисленных вариантов раскрывается в статье кратко, но может в дальнейшем стать предметом отдельных исследований, посвященных более подробному изучению их практических преимуществ и недостатков.

Ключевые слова: конституционный (уставный) суд, конституционное (уставное) правосудие, субъекты Российской Федерации, эффективность работы конституционного правосудия, компетенция конституционного суда, конституционность нормативного правового акта, предварительный конституционный нормоконтроль, укрупнение конституционного правосудия, инстанционность конституционного правосудия, внештатный принцип работы судей, консультативный совет.

ДЕМИДОВ Виктор Николаевич – кандидат юридических наук, профессор, начальник управления, Министерство юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан.

E-mail: ru16@minjust.ru

DEMIDOV Viktor Nikolaevich – PhD, Professor, Head of the Department of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the Republic of Tatarstan.

On the Options of Improving the Activities of Constitutional (Statutory) Justice in the Subjects of the Russian Federation

Abstract. The relevance of the research topic is caused by the protracted process of creating constitutional (statutory) courts in the constituent entities of the Russian Federation, their absence in most Russian regions and, as a result, incompleteness of the system of regional constitutional (statutory) justice as a whole. The goal of the research was to consider the options, most significant and often discussed in the legal science, of how to overcome the reasons that hamper the development of constitutional (statutory) justice in the subjects of the Russian Federation, and give them an assessment in terms of the possible impact of the practical implementation of these options on the dissemination and work of the regional constitutional (statutory) justice. This goal was achieved by studying the works of well-known scholars in the field of constitutional law of the Russian Federation on the issue of the development of constitutional (statutory) justice and critical analysis of the most significant proposals to improve the system of constitutional (statutory) courts. As a result of this analysis, the author outlined the most promising options from his point of view for improving the system of constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation. These include the empowerment of such courts with the power to pre-screen certain categories of regulatory legal acts; creation of joint constitutional (statutory) courts in the constituent entities of the Russian Federation that have autonomous regions in their composition; the creation of a legislative framework for relations between the Constitutional Court of the Russian Federation and the regional bodies of constitutional (statutory) justice. Some of the other variants proposed in the legal science are attributed to the number of mistakes. Among them – the idea of transferring regional constitutional (statutory) justice to the level of federal districts, as well as the formation of constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation on an abnormal basis. However, each of these options is disclosed briefly in the article, but may later become the subject of separate studies devoted to a more detailed study of their practical advantages and disadvantages.

Keywords: constitutional (statutory) court, constitutional (statutory) justice, subjects of the Russian Federation, effectiveness of constitutional justice, competence of the constitutional court, constitutionality of the normative legal act, preliminary constitutional normative control, enlargement of constitutional justice, constitutional jurisdiction, non-staff principle of judges, advisory council.

Региональное конституционное правосудие, существующее в Российской Федерации более 20 лет, стало неотъемлемой частью российской судебной системы, предусмотренной федеральным законодательством, действующим в целом ряде субъектов и получившим признание в среде ученых-конституционалистов. Вместе с тем стоит констатировать, что процесс распространения конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации далек от своего завершения. В настоящее время органы конституционного правосудия созданы и функционируют в 16 российских регионах, в том числе в 13 республиках, в 2 областях и в 1 городе федерального подчинения. При этом за последнее время их число не только не увеличилось, а даже уменьшилось – в Республике Бурятия деятельность Конституционного суда временно приостановлена на период с 1 января 2014 г. по 31 декабря 2016 г., и по состоянию на сентябрь 2017 года, несмотря на принятие решения о восстановлении работы Конституционного суда Республики Бурятия, его деятельность реально не возобновлена в связи с отсутствием назначенных судей, а в Челябинской области Уставный суд с 1 марта 2014 г. и вовсе ликвидирован.

Кроме того, 34 субъекта Российской Федерации (не считая Республики Бурятия), предусмотрев создание органа конституционной юстиции, так и не реализовали это положение своих конституций и уставов на практике. Наконец, в 33 субъектах федерации, не считая уже упоминавшейся Челябинской области, создание конституционных (уставных) судов законодательством не предусмотрено.

Затянувшийся по времени процесс вовлечения все большего количества субъектов Российской Федерации в сферу региональной конституционной (уставной) юстиции, безусловно, ставит на повестку дня поиск путей его интенсификации. В целях скорейшего введения дан-

ного института судебной власти в тех субъектах Российской Федерации, где он пока не создан, его распространения на все новые территории исследователи предлагают разные варианты. Так, например, Н.В. Витрук исходил из того, что включение в компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации полномочия по осуществлению предварительного конституционного нормоконтроля (конституционной проверки проектов законов и иных нормативных правовых актов, то есть еще до вступления их в юридическую силу) способствовало бы повышению востребованности данных органов судебной власти [1].

С этой позицией можно согласиться, особо подчеркивая, что автор данного предложения не выступал за полный переход региональной конституционной (уставной) юстиции на предварительный нормоконтроль, а предлагал лишь дополнить этим видом контроля уже устоявшийся вариант последующего контроля. Добавим и то, что в ряде регионов данный подход отчасти уже реализован. Прежде всего, практически все действующие региональные конституционные (уставные) суды компетентны рассматривать не вступившие в силу договоры и соглашения органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе об их внешнеэкономических связях. Правда, дела данной категории случаются довольно редко. Кроме того, некоторые Конституционные суды, например, Республики Адыгея и Чеченской Республики обладают полномочием конституционной проверки проекта нормативного правового акта или иного вопроса, предполагаемого для вынесения на республиканский или местный референдум.

Схема, при которой все без исключения проекты законов и иных нормативных правовых актов, подведомственных конституционному (уставному) суду, рассматривались бы в порядке предварительного нормоконтроля, представляется необоснованной. Кроме сложностей ее практической реализации (ввиду огромного массива принимаемых в субъекте федерации региональных и муниципальных нормативных правовых актов), гораздо большие опасения вызывает ее совместимость с принципом разделения властей, поскольку в такой ситуации нельзя отрицать опасность превращения конституционного (уставного) суда в подобие экспертного совета при парламенте региона. Представляется, что в любом случае необходимы ограничения и исчерпывающие условия для передачи проектов нормативных правовых актов на предварительный конституционный (уставный) судебный контроль. Наряду с упомянутым условием, принятым в Адыгее и Чеченской Республике (проведение референдума), к таковым могла бы быть отнесена, например, возможность предварительной проверки только определенного перечня нормативных правовых актов. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации имеются категории законов, требующих при принятии не простого, а квалифицированного большинства голосов. Именно на подобные категории законопроектов вполне может быть распространен предварительный конституционный (уставный) нормоконтроль. Применительно к муниципальному уровню данный вид судебного контроля мог бы затронуть проекты, касающиеся уставов муниципальных образований.

Некоторые авторы выдвигают идею об образовании конституционных (уставных) судов не во всех субъектах федерации, а только на уровне федеральных округов [2, с. 59,60]. Такой принцип построения органов региональной конституционной (уставной) юстиции, на наш взгляд, заметно ослабляет принцип федерализма, которым и так не избалована российская судебная система. К тому же подобному подходу есть более приемлемая альтернатива. Если говорить о межрегиональном укрупнении конституционного (уставного) правосудия (и говорить об этом как об исключительном явлении, а не общем правиле), то в контексте создания конституционного (уставного) суда, общего для нескольких регионов – на основе их свободного волеизъявления [3].

Укрупнение конституционного (уставного) правосудия вполне подходит для так называемых сложноустроенных субъектов Российской Федерации, то есть имеющих в своем составе автономные округа. В этом случае можно согласиться с высказанным в литературе мнением о целесообразности функционирования одного общего органа конституционного (уставного) судебного контроля, юрисдикция которого распространяется в том числе на автономный округ [4, с. 9].

Довольно часто в юридической литературе встречаются предложения по реорганизации конституционного правосудия в Российской Федерации по принципу инстанционности, сведения Конституционного суда России и конституционных (уставных) судов субъектов федерации в единую систему, где последним отводилась бы роль низшей судебной инстанции, а первому – высшей. Другие исследователи не менее аргументированно возражают против таких предложений, указывая на их несовместимость с правовой природой Конституционного суда России, возможность вызвать тем самым его чрезмерную загруженность делами по обжалованию решений региональных судов и на иные не менее весомые доводы [5, с. 66-71]. Так или иначе, очевидно, что проблема назрела, и можно согласиться с мнением сопредседателя Ассоциации юристов России С.В. Степашина о необходимости создать законодательную базу взаимодействия региональных конституционных (уставных) судов с Конституционным Судом России, что актуально и в контексте активизации создания самих конституционных (уставных) судов в регионах [6].

Отдельные авторы предлагают организовать региональное конституционное (уставное) правосудие на «нештатной» основе, то есть превратить суд в непостоянно действующий орган власти и созывать судей на заседания лишь от случая к случаю по мере поступления судебных дел. Мотивируется это тем, что нагрузка на данные суды невелика, расходы на содержание суда, напротив, большие и что подобный опыт есть в ряде земель ФРГ [7, сс. 368, 369]. Такое предложение и его обоснование слишком оторваны от реальности и не учитывают специфику конституционного правосудия как самостоятельной ветви судебной власти. Что касается нагрузки, то здесь в принципе некорректно сравнивать количество дел, рассматриваемых конституционными и уставными судами, с показателями судов общей юрисдикции или арбитражных судов.

В научных исследованиях справедливо отмечается, что общий массив итоговых решений, наработанный действующими конституционными (уставными) судами российских регионов, вполне сопоставим с количественными показателями Конституционного суда Российской Федерации [8].

Практика Конституционного суда Республики Татарстан, начиная с момента его образования в 2000 г., красноречиво свидетельствует о том, что не было ни одного периода процессуального бездействия, простоя или какой-либо иной остановки в деятельности данного органа судебной власти. Напротив, всегда имеются дела, ожидающие своего рассмотрения в предусмотренном законом порядке очередности. Более того, в последние годы так называемый «портфель» дел имеет тенденцию к увеличению, что в немалой степени связано с усилиями суда по информированию, как целевых аудиторий граждан, так и широкой общественности о деятельности суда, специфике конституционного судопроизводства, правозащитных результатах принятых им итоговых решений.

Утверждение о том, что конституционный (уставный) суд дорого обходится региональному бюджету, на наш взгляд, является необоснованным по нескольким основаниям. Количественный состав судей такого суда редко превышает 5–6 человек, и это на весь регион, поскольку конституционный (уставный) суд, в отличие от судов общей юрисдикции и арбитражных судов, не имеет инстанций и, соответственно, каких-либо иных территориальных подразделений. Именно это количество судей плюс небольшой аппарат (региональные государственные служащие) в основном обуславливают расходы регионального бюджета. Едва ли это можно признать той суммой, которая считается значимой с точки зрения препятствования созданию единственного органа судебной власти, финансирование которого возможно из регионального бюджета (все остальные судьи, включая мировых, финансируются из федерального бюджета). К тому же, если продолжить руководствоваться логикой опровергаемого аргумента, с неизбежной неотвратимостью следует, что содержание любых органов государственной власти требует финансовых затрат и в такой трактовке дорого обходится налогоплательщику. Означает ли это, что можно пренебречь какой-либо ветвью государственной власти под предлогом сокращения финансовых расходов на ее содержание? Ответ очевиден.

В отношении ссылок на опыт земель Германии прежде всего необходимо отметить, что этот опыт свидетельствует в пользу повсеместного введения на региональном уровне конституционного (уставного) правосудия. Это, пожалуй, основной и наиболее наглядный императив, вытекающий из немецкого регионального опыта конституционной юстиции. Российским субъектам Федерации еще очень далеко до состояния, в котором пребывают земли ФРГ, из коих только одна (земля Шлезвиг-Гольштейн) не обладала собственным конституционным судом. При таком подходе в случае создания конституционных (уставных) судов в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации вполне приемлемо, если в порядке исключения некоторые отдельные регионы по немецкому примеру передадут свои полномочия в сфере конституционной (уставной) юстиции Конституционному суду Российской Федерации или, как уже отмечалось, «укрупнят» юрисдикцию конституционного (уставного) суда на территории двух или нескольких субъектов федерации. В целом можно согласиться с мнением судьи Конституционного суда России Г.А. Жилина, отмечающего, что «подобный опыт имелся в Германии, где Конституция федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, не имевшая до 2008 года в отличие от остальных 15 земель органа конституционной судебной юрисдикции, возлагала функции конституционного контроля на Федеральный конституционный суд. Однако Российская Федерация в этом отношении находится в совершенно иных условиях, поскольку на огромной территории имеет значительно большее население, проживающее в 85 регионах. При этом, в отличие от федеральных земель Германии, где конституционного суда не имела лишь одна из них, в абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации отсутствуют органы конституционной судебной юрисдикции. Наделение в таких условиях Конституционного суда Российской Федерации дополнительными полномочиями по рассмотрению вопросов соответствия нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и по ее толкованию (как это предусмотрено частью 1 статьи 27 Закона о судебной системе) поставило бы под угрозу саму возможность надлежащего исполнения основных обязанностей, возложенных на Суд непосредственно статьей 125 Конституции РФ» [9, сс.15, 16].

Есть и иные потенциальные направления повышения эффективности работы органов конституционного правосудия, оптимизации их места в системе органов государственной власти. В частности, судья Конституционного суда Российской Федерации М.И. Клеандров отмечает возможность и желательность усиления роли Консультативного совета председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации как органа судейского сообщества, представляющего интересы органов конституционного правосудия, вырабатывающего общую для них позицию по важнейшим вопросам их жизнедеятельности и способствующего углублению как их горизонтальных связей друг с другом, так и их связи с Конституционным судом России как федеральным органом конституционной юстиции. При этом, по мнению автора, «легитимация (пусть без обладания хоть какими-либо организационно-властными полномочиями) уже фактически существующего Консультативного совета обеспечила бы ему возможность не только обращения с рекомендациями и заявлениями о создании конституционных (уставных) судов в тех субъектах РФ, где их нет, но и с использованием различных механизмов разработки и внесения, пусть и не непосредственно, различных федеральных законопроектов по судоустройственному, судопроизводственному и судейско-статусному спектрам организации и деятельности конституционно-уставной юстиции субъектов РФ. А главное – позволяла бы эффективно противостоять периодически возникающим попыткам сужения сферы полномочий этого сегмента судебной системы, сокращения штатов и объемов финансирования, а то и полной ликвидации отдельных конституционных (уставных) судов субъектов РФ» [10, с. 30-31].

Конечно, все предлагаемые варианты совершенствования деятельности конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации могут быть предметом обсуждения с участием как ученых, так и практиков конституционного права. При этом хотелось бы еще раз отметить, что создание конституционных и уставных судов в каждом субъекте Российской

Федерации, как это сейчас происходит с институтом региональных уполномоченных по правам человека и по правам ребенка, расширило бы полномочия регионов в вопросе оказания гражданам судебной защиты их прав и свобод, укрепило основы конституционного строя на уровне субъектов Федерации, стабилизировало систему властных отношений регионального и муниципального масштаба.

Литература

1. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. – М., 2001.
2. Черкасов К.В. Органы конституционной юстиции на уровне федерального округа: перспективы становления // Российская юстиция. – 2007. – № 1.
3. Железнов Б.Л. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации: придет ли «второе дыхание»? // Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы. – Казань, 2005.
4. Подергин Е.С. Конституционно-правовые основы уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2006.
5. Несмеянова С.Э. Конституционное судопроизводство: возможна ли инстанционность? // Российский юридический журнал. – 2013. – № 4.
6. Отдых по Конституции // Российская газета (федеральный вып.). 2013. 28 июня. № 6115. <http://www.rg.ru/2013/06/28/vihodnoy.html>.
7. Пискотин М.И. Россия в XX веке. Неоконченная трагедия. – М.: Юристъ, 2004.
8. Беседа с М.А. Митюковым // Российский юридический журнал. – 2009. – № 4.
9. Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в субъектах РФ: основные проблемы // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 1.
10. Клеандров М.И. Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.

References

1. Vitruk N.V. Konstitucionnoe pravosudie v Rossii (1991–2001 gg.): ocherkitorii i praktiki. – M., 2001.
2. Cherkasov K.V. Organy konstitucionnoj justicii na urovne federal'nogo okruga: perspektivy stanovlenija // Rossijskajajusticija. – 2007. – № 1.
3. Zheleznov B.L. Konstitucionnye i ustavnnye sudy subektov Rossijskoj Federacii: pridet li «vtoroedyhanie»? // Konstitucionnoe pravosudie v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie, opyt, perspektivy. – Kazan', 2005.
4. Podergin E.S. Konstitucionno-pravovye osnovy ustavnogo pravosudija v slozhnoustroennyh subektah Rossijskoj Federacii: Avtoref. dis ... kand. jurid. nauk. – Tjumen', 2006.
5. Nesmejanova S.E. Konstitucionnoe sudoproizvodstvo: vozmozhna li instancionnost'? // Rossijski jjuridicheskij zhurnal. – 2013. № 4.
6. Otdyh po Konstitucii // Rossijskaja gazeta (federal'nyjvyp.). – 2013. – 28 ijunja. – № 6115. <http://www.rg.ru/2013/06/28/vihodnoy.html>.
7. Piskotin M.I. Rossija v XX veke. Neokonchennaja tragedija. – M.: Jurist#, 2004.
8. Beseda s M.A. Mitjukovym // Rossijskij juridicheskij zhurnal. – 2009. – № 4.
9. Zhilin G.A. Konstitucionnoe sudoproizvodstvo v subektah RF: osnovnye problemy // Zhurnal konstitucionnogo pravosudija. – 2014.– № 1.
10. Kleandrov M.I. Sudejskoe soobshhestvo: struktura, organizacionno-pravovoe razvitie. – M.: Norma: INFRA-M, 2014.



Заключения Комитета конституционного надзора СССР и развитие прав человека в отечественном праве

Аннотация. В статье показано становление и деятельность Комитета конституционного надзора СССР в 1988–1991 годах, изучаются правовые основы деятельности этого органа, рассматриваются заключения Комитета по делам, которые повлияли на развитие института прав человека в отечественном государстве. В качестве основного метода исследования использовались историко-правовой и сравнительно-правовой методы. Важным отличием Комитета конституционного надзора от современных органов конституционной юстиции РФ являлось то, что комитет не был органом конституционного правосудия, а коллегией экспертов-правоведов при Съезде народных депутатов СССР, что позволяло этому органу не только по запросам, но и по своей инициативе принимать к рассмотрению и разрешать проблемные вопросы отечественного права в соответствии с действовавшей Конституцией. За короткий период деятельности Комитет конституционного надзора принял более 40 актов и был одним из самых активных органов в СССР, который проводил демократизацию советского общества, способствовал формированию правового государства и гражданского общества. Современный конституционный контроль по своей сути и принципам организации существенно отличается от первого специального отечественного органа конституционного надзора. Учитывая высокую эффективность Комитета конституционного надзора СССР в развитии прав человека, представляется, что опыт данного органа мог бы быть полезен для современной системы конституционного контроля в Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный надзор, конституционная юстиция в России, конституция, права человека, международные стандарты по правам человека, эксперты-правоведы.

O. Maksimova

Conclusions of the Committee for Constitutional Supervision of the USSR and the Development of Human Rights in Domestic Law

Abstract. The article describes the formation and activities of the Committee of Constitutional Supervision of the USSR in 1988-1991, studies the legal basis of activities of this organ, considered the conclusions of the Committee in cases which have influenced the development of the Institute of human rights in Russia. The historical-legal and comparative legal methods were used as the primary research method. The Committee was not a body of constitutional justice, but it was a panel of experts. The Committee considered issues not only at request, but also on his initiative. In a short period of activity of the Constitutional Supervision Committee received more than 40 acts. This organ was the most active bodies in the USSR for the democratization of Soviet society, for constructing the rule of law and civil society. The experience of the Committee of constitutional supervision of the USSR be useful for the modern system of constitutional control in the Russian Federation.

Keywords: constitutional review, constitutional supervision, constitutional justice in Russia, Constitution, human rights, international standards of human rights, legal experts.

В советский период долгое время специального органа, осуществлявшего конституционный контроль в стране, не было. При необходимости данную функцию в разное время исполняли Всероссийский съезд Советов, ВЦИК, съезд Советов СССР, ЦИК СССР, Верховный суд СССР, прокурор СССР, Верховный Совет СССР, Президиум Верховного Совета СССР [1].

МАКСИМОВА Ольга Дмитриевна – доктор юридических наук, доцент, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Московский гуманитарный университет.

E-mail: omaksimova@yandex.ru

MAKSIMOVA Olga – Doctor of law, Head of Department of theory and history of state and law, Moscow University for the Humanities.

Впервые орган конституционного контроля был создан на основании Закона СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» [2]. В ст. 125 закона предусматривалось избрание из числа специалистов в области права и политики Комитета конституционного надзора СССР (далее ККН) сроком на 10 лет в составе председателя, его заместителя и 21 члена.

23 декабря 1989 года был принят закон СССР № 973-І «О конституционном надзоре в СССР» [3]. В тот же день Съезд народных депутатов СССР избрал председателем нового органа крупного ученого, создателя научной юридической школы в Свердловском юридическом институте Сергея Сергеевича Алексеева, а его заместителем – специалиста по административному и конституционному праву Бориса Михайловича Лазарева. Съезд поручил Верховному Совету на очередной сессии избрать членов Комитета, в том числе по одному от каждой союзной республики и четырех из автономных образований. 26 апреля 1990 года Верховный Совет избрал членов комитета.

Согласно ст. 1 Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» 1989 года целями конституционного надзора являлись: 1) обеспечение соответствия актов государственных органов и общественных организаций Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик, 2) охрана конституционных прав и свобод личности, прав народов СССР, демократических основ советского общества. По ст. 10 к актам, подлежащим надзору со стороны ККН, были отнесены проекты законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР; законы СССР и иные акты, принятые Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР; конституции союзных республик; указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР; распоряжения Председателя Верховного Совета СССР; законы союзных республик; постановления и распоряжения Совета Министров СССР; международные договорные и иные обязательства СССР и союзных республик, представленные на ратификацию или утверждение; руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР; акты Генерального прокурора СССР и Главного государственного арбитра СССР, имеющие нормативный характер, а также нормативные правовые акты других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществляется прокурорский надзор. Таким образом, круг вопросов, подлежащих рассмотрению ККН, был очень широким. ККН мог принимать к рассмотрению вопросы как по поручениям и предложениям указанных в ст. 12 Закона «О конституционном надзоре в СССР» органов власти, так и по собственной инициативе.

25 октября 1990 года по предложению Президента СССР ККН рассмотрел вопрос и вынес заключение «О запрете совмещения должностей руководителями государственных органов власти и управления, установленном в законодательстве РСФСР». Было указано, что «пункт 2 постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 года «О механизме народовластия РСФСР, не допускающий совмещения должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественно-политических организациях, не соответствует положениям Конституции, законодательству Союза ССР о труде и международным обязательствам Союза ССР и теряет силу с момента принятия настоящего Заключение» [4].

25 октября 1990 года по представлению председателя Верховного Совета СССР Комитета конституционного надзора СССР принял заключение «О законодательстве по вопросу о принудительном лечении и трудовом перевоспитании лиц, страдающих алкоголизмом и наркоманией». Комитет пришел к заключению, что Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1974 года «Об усилении борьбы с наркоманией» и другие нормативные акты в той части, которая предусматривает направление в лечебно-трудовые профилактории граждан, уклоняющихся от лечения алкоголизма или наркомании, продолжающих пьянствовать или употреблять наркотики после лечения, но при этом не нарушающих систематически общественный порядок или права других лиц, не соответствуют Конституции СССР и международным актам о правах человека и утрачивают силу. Также было признано, что статья 10 Указа

Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1974 года «Об усилении борьбы с наркоманией», устанавливающая административную и уголовную ответственность за потребление наркотиков без назначения врача, не соответствует Конституции СССР, статьям 5 и 7 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, статье 3 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик и утрачивает силу [5].

26 октября 1990 года ККН по собственной инициативе издал заключение «О законодательстве по вопросам прописки граждан». 29 ноября 1990 года по собственной инициативе рассмотрел и вынес заключение «О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан. 3 апреля 1991 года ККН принял заключение «Об обеспечении в законодательстве СССР права обвиняемого на защиту», а 11 октября 1991 года ККН издал заключение «О разрешительном порядке прописки граждан» [6].

Все вышеназванные предложения так или иначе в настоящее время закреплены в положениях действующего отечественного законодательства. И надо сказать, что по прошествии времени не все из вышеназванных нововведений можно оценивать как безусловно прогрессивные. Так, запрет на лечение от алкоголизма и наркомании без согласия лица не является однозначно полезной мерой для современного российского общества. Можно привести весомые доводы в пользу принудительного лечения, так как лица, страдающие этими недугами, не всегда осознают опасность своего состояния и приносят в течение длительного времени страдания окружающим.

Изучение заключений ККН за 1990-1991 гг. позволяет выделить следующие моменты.

1. Важным отличием ККН от современных органов конституционного контроля в РФ было то, что Комитет не являлся органом конституционного правосудия, а был коллегией экспертов-правоведов при Съезде народных депутатов СССР, к которой за помощью по сложным вопросам права могли обращаться высшие органы власти. Кроме того, ККН по своей инициативе рассматривал проблемные вопросы, причем предложения, выраженные в заключениях Комитета, находили закрепление в законодательстве. Например, 28 февраля 1991 года было издано постановление Верховного Совета РСФСР за подписью Б.Н. Ельцина «Об освобождении лиц из лечебно-трудовых профилакториев для хронических алкоголиков» [7].

2. Примечательным был состав ККН. Несомненно, что на момент создания в Комитет вошли известные юристы страны. Например, Розалия Ивановна Иванова – профессор юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук Людвиг Мнацаканович Карапетян – проректор Ереванского государственного университета, доктор философских наук, профессор; Ирек Шарифович Муксинов – руководитель проблемной группы национально-государственных отношений Института государства и права Академии наук СССР, кандидат юридических наук; Михаил Иванович Пискотин – главный редактор журнала «Народный депутат», доктор юридических наук, профессор; Георгий Кириллович Толстой – профессор Ленинградского государственного университета, доктор юридических наук; Вадим Донатович Филимонов – первый проректор Томского государственного университета имени В. В. Куйбышева, доктор юридических наук, профессор), причем были представители от всех союзных республик федеративного государства, что обеспечило высокий уровень научности и престиж, принимаемых ККН заключений.

3. Нормативная основа деятельности ККН оставалась старой советской, а предложения вносились новые в соответствии с международными стандартами по правам человека, прежде всего, в соответствии с Международными пактами 1966 года. Эти документы СССР ратифицировал еще в 1973 году, но работа по приведению советского законодательства в соответствии с ними планомерно не велась, то есть пакты, являясь международными обязательствами СССР, находились как бы в «спящем» режиме. Толчок для начала масштабных работ в этом направлении был дан, когда в 1989 году СССР подписал Итоговый документ Венской встречи государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [8, с. 83-91].

Таким образом, особенностью деятельности ККН было то, что на практике проводился принцип приоритета международного права над национальным правом, хотя в ст. 1 закона 1989 г. целью конституционного надзора являлось обеспечение соответствия актов Конституции СССР 1977 года. В настоящее время этот принцип, как известно, закреплен в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

4. За короткий период работы Комитет успел проделать довольно значительный объем работы по реформированию советского права и превращения его в современное право (за время своей деятельности Комитет принял более 40 актов). Можно сказать, что ККН был одним из наиболее активных органов в СССР, который проводил политику демократизации советского общества, формирования правового государства и развития прав человека. Деятельность ККН можно рассматривать как яркую страницу в истории отечественного государства и в развитии отечественного права. Через Комитет конституционного надзора как никогда прежде достижения отечественной юридической науки воплощались активно и быстро в нормативно-правовых актах государства. Представляется, что опыт ККН может быть использован на современном этапе развития конституционной юстиции в России. Несомненно, что Конституционный суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов РФ обладают огромным научным и творческим потенциалом для разработки и решения проблем российского права и законодательства в рамках своих полномочий. Эти органы являются не только органами конституционного правосудия, но и коллегиями судей-экспертов высокого класса, мнение которых, закрепленное в виде заключений может рассматриваться как своеобразный источник права. Следует согласиться с тем, что «конституционные (уставные) суды, выступая субсидиарными органами конституционного контроля, во многом обеспечивают эффективность иных правозащитных и контрольных органов (уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, прокуратуры) и поэтому являются незаменимыми органами в части охраны конституционного строя, защиты конституционных прав и свобод граждан, разрешения споров между органами власти в рамках системы «сдержек и противовесов» [9, с. 399].

Литература

1. Насырова Т.Я. Конституционный контроль. – Казань, 1992.
2. Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.
3. Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 572.
4. Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 47. Ст. 1002.
5. Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 47. Ст. 1001.
6. Отечественная конституционная юстиция. История и современность. Документы и материалы (1988-2010). – М., 2010. 7. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 10. Ст. 262.
8. Действующее международное право. Т. 1. – М., 1996.
9. Худoley К.М. Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ. // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – Вып. 34. – С. 391-401.

References

1. Nasyrova T.J. Konstitucionnyj kontrol. – Kazan, 1992. – 113 s.
2. Vedomosti VS SSSR. 1988. No. 49. St. 727.
3. Vedomosti SND i VS SSSR. 1989. No. 29. St. 572.
4. Vedomosti SND i VS SSSR. 1990. No. 47. St. 1002.
5. Vedomosti SND i VS SSSR. 1990. No. 47. St. 1001.
6. Otechestvennaja konstitucionnaja justicija. Istorija i sovremennost. Dokumenty i materialy (1988-2010). – М., 2010. 1120 p.
7. Vedomosti SND i VS SSSR. 1991. No. 10. St. 262.
8. Dejstvujushhee mezhdunarodnoe pravo. T. 1. – М., 1996. – 864 s.
9. Hudoley K.M. Nuzhen li konstitucionnyj (ustavnyj) sud v subʒekte RF, Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki. – 2016. – Vyp. 34. – S. 391-401.

25-летие Конституционного суда Республики Саха (Якутия)

Аннотация. Возникновение органов конституционной юстиции связано с утверждением суверенной России и обновлением российского федерализма. По мнению автора, организация деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) происходила в рамках перехода от Якутской АССР к Республике Саха (Якутия) и в соответствии с положениями Конституции Республики Саха (Якутия) о новой государственной власти республики, основанной на началах верховенства права, разделения властей и судебной защиты прав и свобод человека. Конституция Республики Саха (Якутия) и республиканские законы с учетом установлений Конституции Российской Федерации (ст. ст. 5, 10, 11, 46, 72, 73, 76 и 118), ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и федеральных законов определили цели и задачи Конституционного суда Республики Саха (Якутия) и наделили его необходимыми компетенциями. Не отвергая принятого в литературе деления сфер деятельности органов региональной конституционной юстиции, в статье предложена новая классификация направлений функционирования Конституционного суда Республики Саха (Якутия): поддержание договоренностей и компромиссов, достигнутых между общественными силами, участвовавшими в разработке и принятии Основного закона; отражение принципа большинства в решениях суда по защите прав физических и юридических лиц. Использование преимущества статуса органа конституционной юстиции в интересах защиты коллективных прав коренных малочисленных народов Севера Якутии. Еще одно направление – это охрана и защита прав, в том числе приобретенных и отложенных, граждан как жителей северных территорий.

Ключевые слова: государственный суверенитет России, российский федерализм, органы конституционной юстиции, Конституция Республики Саха (Якутия), Конституционный суд Республики Саха (Якутия); цели, задачи и полномочия, федеральные и региональные основы функционирования, направления деятельности, конституционно-правовая практика защиты прав КМНС, социальные права граждан РФ, проживающих в РС (Я), разделение властей, система сдержек и противовесов.

D.N. Mironov

The 25th Anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Sakha (Yakutia)

Abstract. The emergence of constitutional authorities related to establishing of a sovereign Russia and updating of the Russian federalism. According to the author, the organization of activities of the constitutional court of the Republic of Sakha (Yakutia) took place in the transition from the Yakut Autonomous Soviet socialist Republic to the Republic of Sakha (Yakutia) and in accordance with the provisions of the Constitution of the Republic of Sakha (Yakutia) on the new government of the Republic based on the rule of law, separation of powers and judicial protection of the rights and freedoms of the individual.

The Constitution of the Republic of Sakha (Yakutia) and Republic laws subject to the Constitution of the Russian Federation (art. 5, 10, 11, 46, 72, 73, 76 and 118), FKZ "About judicial system of the Russian Federation" and Federal law determines the goals and tasks of the constitutional court of the Republic of Sakha (Yakutia) and gave him the necessary competencies.

Without dismissing accepted in the literature division of the spheres of activity of bodies of regional constitutional justice, this article proposes a new classification of lines (directions) of the functioning of the constitutional court of the Republic of Sakha (Yakutia). The maintenance of agreements and compromises

МИРОНОВ Дмитрий Николаевич – доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного суда РС (Я) в почетной отставке, профессор-исследователь кафедры конституционного и муниципального права, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: chairman_ks@mail.ru

MIRONOV Dmitrii Nikolaevich – Doctor of Law, professor, Department of constitutional and municipal law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

reached between the social forces involved in the development and adoption of the Basic law. A reflection of the majority principle in decisions of the Court to protect the rights of individuals and legal entities. Use the advantages of status of organ of constitutional justice in protecting the collective rights of indigenous numerically small peoples of the North of Yakutia. Another area is the protection of rights, including the acquired and pending, citizens as residents of the Northern territories.

Keywords: State sovereignty of Russia, Russian federalism, the bodies of the constitutional justice, the Constitution of the Republic of Sakha (Yakutia), the constitutional court of the Republic of Sakha (Yakutia): the goals, objectives and powers of Federal and regional bases of operation, activities, constitutional and legal practice to protect the rights of indigenous peoples, social rights of Russian citizens residing in the Sakha (Yakutia), the separation of powers, system of checks and balances.

Со времени создания Конституционного суда Республики Саха (Якутия) прошло уже двадцать пять лет. Ушли от нас судьи Полятинский Николай Егорович, Антонов Анатолий Савич, Захаров Николай Гаврилович.

Позвольте от имени ветеранов Конституционного суда, находящихся в почетной отставке, поздравить действующих судей Конституционного суда Республики Саха (Якутия), гостей, аппарат суда с юбилеем, пожелать доброго здоровья, оптимизма и успехов.

Организация органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации не является изолированным событием. Процесс связан с утверждением суверенитета Российской Федерации и качественным обновлением российского федерализма.

Переход от Якутской АССР к Республике Саха (Якутия) основывался на концепции повышения конституционно-правового статуса Якутии. Многообразные изменения охватили не только социально-экономические и политические отношения, но и вопросы государственной власти республики. Верховный Совет ЯАССР, сформированный на альтернативной основе, стал действовать не только как законодательный, но и учредительный орган. В 1991 г. всенародно был избран Президент Республики Саха (Якутия). В апреле 1992 г. принимается Конституция Республики Саха (Якутия). Защита прав человека и гражданина превратилась в смысл функционирования органов государственной власти. Якутия вступила на путь конституционного развития. Задача состояла в том, чтобы общими усилиями гарантировать реальность конституционной демократии.

Организация деятельности Конституционного суда республики была ускорена началом работы Конституционного суда Российской Федерации и формированием органов конституционного контроля в субъектах Федерации.

В составлении проектов законов республики «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия)» и «Конституционном судопроизводстве» личная заслуга принадлежит Михаилу Михайловичу Федорову-младшему и Егору Михайловичу Ларионову. Позднее вместо двух законов судьей-секретарем В. Т. Филипповым был предложен проект одного закона, который был принят в 2002 году.

Конституция и закон республики, исходя из положений Конституции Российской Федерации (ст.ст. 5, 10, 11, 46, 66, 68, 72, 73, 76, 77, 118, 119 и 133), Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и федеральных законов, наделили Конституционный суд республики необходимыми полномочиями.

Важнейшая сторона деятельности Конституционного суда республики – защита и охрана прав граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Саха (Якутия).

Как орган конституционной юстиции, Конституционный суд республики охранял региональное верховенство Конституции республики, защищал ее ценности; гарантировал значимость ее положений в деятельности органов государственной власти республики. Суд участвовал в обеспечении нахождения органов государственной власти в границах, принятых федеральным законодателем по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной РФ и органами государственной власти субъектов Федерации.

Конституционный суд республики всегда связывал себя с необходимостью повышения правовой культуры населения, должностных лиц и органов государственной власти республики. Суд, оставаясь в пределах процессуальных правил, определенных законом, в своих решениях довольно подробно разъяснял содержание значимых для конституционной государственности правовых положений. В частности, такого рода разъяснения давались относительно равенства граждан перед законом и судом, свободы личности, связанности органов государственной власти с законодательством и правом. В определениях и постановлениях суда раскрывались содержательные стороны таких правовых принципов, как справедливость, соразмерность, определенность, властное усмотрение, дискреция государственного органа, преференции, льготы, компенсации и пр.

Конституционный суд республики успешно выполнял и превентивную роль органа конституционной юстиции.

За прошедшие годы органы государственной власти и должностные лица республики не сомневалась в необходимости Конституционного суда и активно участвовали в укреплении регионального конституционного судопроизводства [1].

На наш взгляд, в этом отражается, с одной стороны, глубокая вера республики в качественное обновление российского федерализма, а с другой – связанность ее с принятыми на себя обязательствами.

В реализации целей и задач, поставленных законодателем, суд следовал принципу конституционного прагматизма. Содержание его связано с необходимостью внедрения начал конституции в законы республики, нормативные правовые акты, а также в практику органов государственной власти и органов местного самоуправления. В пределах подхода складывались направления деятельности суда. Допуская определенную условность, можно сказать, что в деятельности суда, кроме всего прочего, выделялись следующие основные направления.

Во-первых, в плане практическом имела значение реализация тех положений Конституции Республики Саха (Якутия), где фиксировались определенные договоренности, компромиссы между участниками общественных отношений. Это «договоренности» касались различных сфер. Они затрагивали статус республики как субъекта Федерации. Они касались «расположенности» ветвей власти в системе государственной власти республики. Они касались взаимосвязей между органами государственной власти и их руководителями. Ограничимся одним примером. Конституционный суд обосновал правовую позицию, согласно которой срок полномочий руководителя парламента не определяется депутатами, которые участвовали в его избрании, а проистекает из продолжительности легислатуры (Постановление от 12 января 1995 года № 1-П) представительного органа.

Во-вторых, претворение принципа большинства в защите прав физических и юридических лиц. Фактически решения суда в той или иной мере касались большинства основных конституционных прав и свобод, многих жизненных случаев, значимых для права фактов, а также почти всех слоев и категорий населения республики: учащихся, студентов, горожан, жителей сельской местности, работников промышленности и строительства. Например, в отношении учащейся молодежи была выработана правовая позиция, согласно которой предоставление учащимся учебных изданий есть одно из проявлений бесплатного обучения. Определенное значение имело решение суда для студентов, проходящих обучение в городе Якутске, но имеющих постоянную связь с избирательными участками в районах (улусах). Удалось учесть интересы студентов посредством использования расширительного толкования положений Конституции о порядке реализации активного избирательного права. Для жителей города значимым стало решение суда относительно уровня благоустройства жилого помещения. Во исполнение правовой позиции суда по этому вопросу было принято известное распоряжение мэра г. Якутска по благоустройству.

Рассматриваемая линия деятельности суда осуществлялась в пределах его общих усилий, направленных на поощрение активности личности в реализации конституционных прав и свобод, в том числе по вопросам собственности, образования, предпринимательства, а также

в области осуществления политических прав. Об этом говорят правовые позиции суда по вопросам предпринимательства, порядка финансирования поддержки сельхозпроизводителей, организации законодательной инициативы региональных отделений всероссийских политических партий и другие.

В-третьих, еще одним направлением деятельности Конституционного суда республики стала защита прав коренных малочисленных народов Севера Якутии. Позитивная роль коллективных прав КМНС признается населением Якутии. Однако в их регулировании, а также в реализации уже фиксированных законодательством прав встречались и встречаются определенные трудности. Фактические отношения, действующие в местах хозяйственной деятельности представителей малочисленных народов, были сильно дифференцированными и остаются таковыми и в настоящее время. На этот счет авторы приводят различные сведения. Современные данные можно найти в статье Е.А. Пивневой [2].

В области защиты прав коренных малочисленных народов многое сделано и делается федеральным регулированием. Однако, несмотря на это, законодательство пока остается декларативным, противоречивым и пробельным [3]. Имеются и другие отрицательные моменты. Наблюдается отход практики от декларированных ценностей устойчивого развития КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока [4]. Вызывает недоумение то, что законные притязания коренных малочисленных народов «на компенсации трактуются как шантаж и вымогательство», а их попытки консолидироваться при защите своих прав «определяются как угроза компаниям и государству» [5].

Конституция Республики Саха (Якутия) прямо и опосредованно посвящает правам КМН Севера Якутии несколько статей. В регулировании прав коренных малочисленных народов Севера Якутии республика по ряду позиций признается лидером. По вопросам прав КМНС Конституционному суду республики удалось добиться толкования нескольких положений Конституции Республики Саха (Якутия) и установить конституционный смысл ряда законодательных норм. В результате выработаны правовые позиции, имеющие практическое значение. В.А. Кряжков, признанный в этой области специалист, подчеркивает, что опыт Конституционного суда Республики Саха (Якутия) по защите прав этих народов «отражает возможности более глубокого проникновения через призму культуры северных народов в конституционные нормы и их трактовки в интересах названных народов» [6].

Правда, некоторые авторы полагают, что в защите прав этих народов Конституционный суд республики выходит за пределы категории «коренные малочисленные народы» [4]. Правовые позиции органов конституционной юстиции субъектов Федерации направлены на конкретизацию мер, направленных на защиту прав коренных малочисленных народов. В них проблема конституционно-правовой политики не ставится. И потому оценка решений Конституционного суда республики с позиций большой политики представляется не совсем уместной. Впрочем, П.В. Гоголев верно замечает, что коренные народы являются объектом заботы не только национальных государств, но и международного сообщества, что, разумеется, обязывает ко многому [4, с. 114].

В пределах конституционных норм республики, положений ст. ст. 55, 69 и 72 Конституции РФ, международно-правовых документов, действующих в России, Конституционным судом республики выработана правовая позиция о выделении права коренных малочисленных народов на традиционный образ жизни в качестве определенной правовой конструкции, отличающейся от других видов конституционных прав. Конструкция отличается по составу субъектов, объектов и по характеру правоотношений, а также по порядку (механизму) реализации коллективных прав коренных малочисленных народов. Практическая роль конструкции связана с тем, что она дает возможность систематизировать права коренных малочисленных народов Севера. В правовых позициях Суда были затронуты вопросы признания, легализации и легитимации разновидностей прав коренных малочисленных народов и порядка их осуществления [4, с. 115]. Разновидности этих прав, например, право проживания в исторических территориях, право вести национально-традиционные формы хозяйствования (оленоводство,

рыболовство, охота) рассматривались судом отдельно. Была показана обусловленность самоуправления, осуществляемого общинами коренных малочисленных народов, их культурными традициями.

Одно из последних из этой «серии» постановлений суда было принято 15 апреля 2015 года. В этом постановлении была осуществлена проверка конституционности пунктов 5 и 9 порядка распределения квот добычи водных биологических ресурсов в целях обеспечения традиционной деятельности КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ на территории Республики Саха (Якутия), утвержденного постановлением Правительства РС (Я) от 12 февраля 2010 г. № 54. Суд признал не соответствующими Конституции республики те положения акта, которыми устанавливалась обязанность представителей КМНС при традиционной хозяйственной деятельности в виде традиционного рыболовства без предоставления рыбопромыслового участка представлять в уполномоченный орган исполнительной власти заявки о выделении квот добычи (вылова) водных ресурсов для традиционного рыболовства и получать на это документы уполномоченного органа.

При этом имелась в виду и правовая позиция суда, представленная в постановлении от 16 марта 2010 года. Тогда было отмечено, что «рыбный промысел является древнейшей формой хозяйственной деятельности КМНС. Способы добычи, места и сроки, применение орудий лова, секреты сохранения рыбной продукции передавались из поколения в поколение. Владея и пользуясь рыбопромысловыми угодьями, КМНС обеспечивают непрерывность ведения традиционного образа жизни».

Конституционный суд республики по запросу народного депутата дал толкование понятий «коренной народ Республики Саха (Якутия)» и «защита и обеспечение его неотъемлемых прав» (Постановление от 21 октября 2016 г. № 4-П) [7, с. 49].

В-четвертых, конкретизация содержания социально-экономических прав граждан. В плане нормативно-доктринальном Конституционный суд, следуя правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации, старался обосновать реальное содержание для жителей Якутии приобретенных ими прав в условиях Крайнего Севера и приравненных к ним районах. Некоторое значение имели обобщения суда относительно отложенных прав, которые при наступлении определенных условий могут быть реализованы. В современных условиях, когда возникла необходимость строгого учета положения бюджета и финансов в решении социальных прав, судом практикуется своеобразная формула. Согласно этой формуле признание не противоречащим Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) не исключает право органов государственной власти Республики Саха (Якутия) в рамках своих дискреционных полномочий внести в действующее правовое регулирование определенные изменения [8].

В-пятых, определенное место в деятельности Конституционного суда республики занимали вопросы поддержания принципа разделения властей. В частности, стоит выделить роль суда в разрешении споров между ветвями и структурами власти. В постановлениях суда от 15 октября 1999 г., 17 апреля 2000 г., 19 марта 2001 г. и 25 октября 2001 г. рассматривались споры о порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Обоснование в соответствии с Конституцией республики особого порядка обсуждения и принятия проекта конституционного закона, необходимого для внесения изменений и дополнений в Основной закон республики, имело позитивное значение. Такое же значение имел вывод суда о конституционной инициативе, которая несколько должна отличаться от законодательной инициативы. Практическое значение имели правовые позиции суда, содержащиеся в его постановлениях от 6 апреля 1999 г., 14 марта 2001 г. и 18 февраля 2009 г., которые касались положений преамбулы Конституции республики и ряда ее статей.

В науке по вопросу о развитии региональной конституционной юстиции высказаны различные точки зрения. Не входя в детали предложений, можно подчеркнуть моменты, которые показывают многоаспектность вопроса. Так, организационно-правовой аспект вопроса касается совершенствования взаимоотношений между Конституционным судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации. Можно предпо-

ложить, что в дальнейшем эти отношения могут обрести процессуальные основы. Некоторые вопросы полномочий конституционных (уставных) судов, как считают специалисты, переплетены с полномочиями других судов, например, судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Значит, можно ожидать развития законодательства и в этом направлении. Не без оснований ставится вопрос о расширении перечня субъектов обращения в орган конституционной юстиции. В целом подход мог бы соответствовать необходимости повышения роли судов в укреплении единого правового пространства. Может быть и политологический подход. В этой части возможны, например, решения, направленные на повышение роли конституционной юстиции в укреплении единства государственной власти и охране конституционно-правового статуса субъекта Федерации. Интересным представляется социологический аспект развития конституционной юстиции. Здесь можно говорить о необходимости обеспечения участия органа конституционной юстиции в укреплении гарантий эффективности юридически обоснованных действий (правовой активности) субъектов Российской Федерации в области экономических, имущественных, экологических и иных отношений.

По мере достижений в области социально-экономического развития более определенной становится распределительная роль субъектов Федерации. Это означает необходимость более глубокого, чем до сих пор, использования положений конституций (уставов) о социальной справедливости и социальной государственности. За всем этим последует укрепление места и роли конституций (уставов) в системе источников российского права.

Таким образом, разносторонняя деятельность Конституционного суда Республики Саха (Якутия), осуществлявшаяся в интересах укрепления единого правового пространства Российской Федерации и обеспечения верховенства Конституции республики над региональным правотворчеством, в той мере, в какой была направлена на защиту прав и свобод граждан способствовала реализации положений Конституции Республики Саха (Якутия).

Литература

1. Филиппов В.Т. Становление конституционного правосудия в Республике Саха (Якутия). – Якутск: Издательский дом СВФУ, 2017.
2. Пивнева Е.А. Коренные малочисленные народы Севера: коллективные права и персональная идентичность // Вестник Российской нации. – 2016. – № 6.
3. Кряжков В.А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. – 2012. – № 5.
4. Гоголев П.В. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. – М.: Изд-во Московского государственного ун-та, 2014.
5. Кряжков В.А. Традиционный образ жизни коренных малочисленных народов в конституционно-правовом измерении // Государство и право. – 2017. – № 12.
6. Кряжков В.А. Защита прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах Российской Федерации: практика и перспектива // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 3.
7. Портнова Е.В. Защита прав коренных малочисленных народов Севера Конституционным судом Республики Саха (Якутия) // Современное право. – 2017. – № 9..
8. Постановление Конституционного суда РС (Я) от 16 октября 2015 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений Указа Президента РС (Я) от 9 октября 2010 года № 292 «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственности должности Республики Саха (Якутия)» и др.

References

1. Filippov V.T. Stanovlenie konstitucionnogo pravosudiya v Respublike Saha (Yakutiya). – Yakutsk: Izdatel'skij dom SVFU, 2017.
2. Pivneva E.A. Korennyye malochislennyye narody Severa: kollektivnyye prava i personal'naya identichnost' // Vestnik Rossijskoj nacii. – 2016. – № 6.
3. Kryazhkov V.A. Rossijskoe zakonodatel'stvo o severnyh narodah i pravoprimeritel'naya praktika: sostoyanie i perspektivy // Gosudarstvo i pravo. – 2012. – № 5.

4. Gogolev P.V. Konstitucionno-pravovye osnovy gosudarstvennoj politiki v otnoshenii korenykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossii. – M.: Izd-vo Moskovskogo gosudarstvennogo un-ta, 2014.

5. Kryazhkov V.A. Tradicionnyj obraz zhizni korenykh malochislennykh narodov v konstitucionno-pravovom izmerenii // Gosudarstvo i pravo. – 2017. – № 12.

6. Kryazhkov V.A. Zashchita prav korenykh malochislennykh narodov Severa v konstitucionnykh sudah Rossijskoj Federacii: praktika i perspektiva // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya. – 2009. – № 3.

7. Portnova E.V. Zashchita prav korenykh malochislennykh narodov Severa Konstitucionnym sudom Respubliki Saha (Yakutiya) // Sovremennoe pravo. – 2017. – № 9.

8. Postanovlenie Konstitucionnogo suda RS (YA) ot 16 oktyabrya 2015 № 4-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij Ukaza Prezidenta RS (YA) ot 9 oktyabrya 2010 goda № 292 «O pensii za vyslugu let licam, zameshchavshim gosudarstvennosti dolzhnosti Respubliki Saha (Yakutiya)» i dr.



Вопросы реформы местного самоуправления в деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия)

Аннотация. Рассматривается деятельность Конституционного суда Республики Саха (Якутия) по вопросам реформы местного самоуправления в Республике Саха (Якутия), защиты конституционных прав граждан на местное самоуправление, анализируются правовые позиции органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации по проблемам организации системы местного самоуправления. В работе в аспекте конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части установления общих принципов организации местного самоуправления раскрывается роль деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) в становлении и развитии местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) как важнейшего института гражданского общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционное правосудие, конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации, конституционная юрисдикция, конституционное судопроизводство, презумпция конституционности, официальное толкование.

Е.А. Pakhomov

Local Government Reform Problems in Activity of the Constitutional Judge of the Sakha Republic (Yakutia)

Abstract. The article considers the activities of the Constitutional Court of the Sakha Republic (Yakutia) on the local government reform in the Sakha Republic (Yakutia), the defense of constitutional rights of the citizens for the local government; analyzes the legal views of constitutional justice bodies of the regions of the Russian Federation about the issues of organizing the system of local government. In terms of dividing responsibilities and powers between the government bodies of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation in the part of establishing common principles of organizing local governments, the article covers the role of the Constitutional Court of the Sakha Republic (Yakutia) in establishing and developing local government in the Sakha Republic (Yakutia) as the most important institute of the citizen's government.

Keywords: local government, constitutional justice, constitutional and regulation judges of the Russian Federation subjects, constitutional jurisdiction, constitutional legal proceedings, presumption of constitutionalism, official interpretation.

Деятельность Конституционного суда Республики Саха (Якутия) проходит в период эпо- хального переустройства в Российской Федерации – реформирования государственного и общественного устройства, экономических отношений, конституционно-правовой, муниципальной, судебной реформ. Среди действующих в настоящее время конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации масштабы деятельности органа конституционной юстиции Республики Саха (Якутия) выделяются своей интенсивностью – более полутора ста итоговых решений за 25-летний период деятельности по различным вопросам его конститу-

ПАХОМОВ Егор Афанасьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры социологии и управления персоналом Финансово-экономического института, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

PAKHOMOV Egor Afanas'evich – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Sociology and Personnel Management, Institute of Finances and Economics, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

ционной юрисдикции. В их ряду значительное место занимает рассмотрение вопросов, связанных со становлением и развитием местного самоуправления в Республике Саха (Якутия).

Сложнейшей проблемой в ходе муниципальной реформы в Российской Федерации стала задача установления уровня осуществления местного самоуправления. Определённая первоначально Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [1] система местного самоуправления в районах, городах, поселках, сельсоветах, сельских населенных пунктах через представительные органы власти (местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления) местные администрации была анахронична и действовала по инерции, соответствуя устройству и функционированию местной власти переходного периода. Вместе с тем её правовое регулирование не создавало проблем определения уровней осуществления государственной власти и местного самоуправления и разграничения компетенции между органами местного самоуправления. Вопрос о мере независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти стал одним из наиболее дискуссионных после закрепления в 1993 году в Конституции Российской Федерации современной концептуальной конструкции местного самоуправления, отнёсшей установление общих принципов организации системы органов государственной власти местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Практика реализации Федерального закона 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выявила неоднозначность подходов к нормативному решению проблемы территориальной организации системы муниципальной власти. Право устанавливать территории муниципальных образований с учётом исторических и иных местных традиций, закреплённое в статье 12 Федерального закона, позволило законодательству отдельных субъектов Федерации сформировать правовую, организационную и экономическую основы функционирования «местных органов государственной власти» на уровне крупных административно-территориальных единиц – районов и городов регионального значения, что, в свою очередь, обострило проблему соотношения государственного местного управления и органов местного самоуправления.

Сложность и многозначность указанной проблемы подтверждал широкий разброс мнений по ней: от предложений не включать район в систему местного самоуправления в связи с большими размерами территорий и осуществлением на этом уровне в основном государственных функций, до утверждения, что без сельского района самоуправление низовых поселенческих звеньев будет неработоспособным. Придерживаясь последней точки зрения, Г.В. Барабашев однозначно относил район к базовому уровню местного самоуправления [2], а С.А. Авакьян, поддерживая эту точку зрения, указывал одновременно на особый характер взаимоотношений района и находящихся на его территории муниципальных образований [3].

В Республике Саха (Якутия) эту проблему осложнило конституционное закрепление в 1994 году в территориальном, правовом и экономическом пространстве местного самоуправления системы местных органов государственной власти и местного самоуправления и её экономической основы деятельности, в состав которой были включены коммунальная (муниципальная) собственность и местные финансовые ресурсы [4]. При этом, несмотря на введение в Конституцию Республики Саха (Якутия) положений (ст. ст. 94-1, 94-2), соответствующих по содержанию федеральным конституционным основам местного самоуправления, местное самоуправление в республике фактически статифицировалось как не имеющее полномочий публичной власти территориальное общественное самоуправление населения. После принятия законов от 30 июня 1994 года «О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)» и от 22 сентября 1994 года «О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций», Президент Республики Саха (Якутия) как гарант соблюдения её Конституции и законов обратился в Конституционный суд республики с ходатайством о признании не соответствующими Конституции Республики Саха (Якутия) вышеуказанных нормативных правовых актов. Одновременно с аналогичным ходатайством в Конституционный суд республики обратился Центральный координационный

Совет Демократической партии Якутии. В ходатайстве президента республики было выдвинуто требование признать законы «О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)» и «О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций» полностью или в отдельных их частях неконституционными в виду того, что статьи 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 и 22 Закона № 21-1 от 30 июня 1994 года и основанные на них положения закона о выборах депутатов местных органов государственной власти и глав местных администраций не соответствуют части 2 статьи 3, части 3 статьи 5, статьям 12, 130-133 Конституции Российской Федерации, приняты с нарушением требований, установленных частями 2 и 5 статьи 76, частью 1 статьи 77 Федеральной Конституции и статьи II Федеративного Договора для правового регулирования предметов совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также противоречат статьям 84, 85, 86, 88, 94¹ и 94² Конституции Республики Саха (Якутия).

Конституционный суд Республики Саха (Якутия), руководствуясь принципами конституционного судопроизводства и прежде всего принципом презумпции конституционности нормативных правовых актов, постановлением от 10 декабря 1994 года [5] установил, что отдельные положения законов «О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)» и «О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций» нарушают права граждан на осуществление местного самоуправления и признал указанные нормативные правовые акты не соответствующими Конституции Республики Саха (Якутия) в части проведения выборов и образования местных представительных и исполнительных органов государственной власти в городах улусного значения, посёлках, наслегах и сёлах, а их нормативные положения в этой части недействующими. Это решение принималось в условиях отсутствия нормативного правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Данное решение Конституционного суда Республики Саха (Якутия) было впоследствии подтверждено по существу постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [6], признавшим положение, содержащееся в абзаце пятом части первой статьи 2 Закона, согласно которому было предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (районов и городов), определённых в статье 74 Конституции Удмуртской Республики, не противоречащим Конституции Российской Федерации. По поводу этого решения Конституционного суда России В.И. Васильевым было высказано мнение, что оно даёт возможность тормозить муниципальную реформу в субъектах Российской Федерации [7], что происходило на самом деле в Удмуртской Республике, Республике Коми и ряде других регионов. Более категоричен был А. Бланкенагель, профессор права Университета им. Гумбольдта (Берлин), назвавший этот вердикт высшего органа конституционного надзора России противоречивым и сомнительным, открывающим путь к разрушению местного самоуправления и, с другой стороны, как попытку усиления аспектов внутреннего разделения полномочий в государственном управлении [8]. Н.В. Витрук подчеркнул, что определение уровней, на которых создаются либо органы государственной власти, либо органы местного самоуправления, (особо указав на недопустимость параллелизма при этом), является исключительной компетенцией субъектов Российской Федерации и может зависеть только от их особенностей и конкретной ситуации в них [9]. (Отметим также сделанное позднее справедливое замечание В.И. Васильева, что проблема быть или не быть самоуправлению в районах и городах регионального значения была разрешена с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11].)

Таким образом, проблема определения территориального уровня осуществления местного самоуправления, осложнённая вопросами взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления и разграничения полномочий в системе органов муниципальной власти продолжала существовать, и в этой ситуации Конституционным судом Республики Саха (Якутия) было рассмотрено ещё несколько дел: По запросу народного депутата Республики Саха (Якутия) С.А. Шкуренко Конституционный суд Республики Саха (Якутия), исходя из принципа презумпции конституционности и с применением правовой позиции органа конституционного контроля по проблеме определения территориального уровня осуществления местного самоуправления, постановлением от 19 февраля 1999 года дал официальное толкование статьи 84 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) о различиях в понятиях, организационно-правовом статусе и компетенции органов местного самоуправления и местных органов государственной власти [11].

Постановлением Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 23 октября 2000 г. по делу о толковании статьи 94-1 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) в части словосочетания «и на других территориях» по запросу народного депутата Республики Саха (Якутия) Н.Р. Ябловского было дано официальное толкование указанной конституционной нормы и сформулирована правовая позиция Конституционного суда Республики Саха (Якутия) о возможности осуществления местного самоуправления в улусах, городах республиканского значения в случае внесения соответствующих изменений в нормы Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и Закон Республики Саха (Якутия) «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)», которыми определены территории местного самоуправления [12]. Данное заключение органа конституционного контроля впоследствии было положено в основу реформирования законодательства о местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия).

29 апреля 2002 года принятием Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)» была реализована законодательная инициатива Президента Республики Саха (Якутия), народных депутатов Республики Саха (Якутия) – председателей Палат Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в части установления перечня территорий осуществления местного самоуправления: улусов (районов), города республиканского значения Якутска, городов, наслегов, посёлков и других территорий с учётом исторических и иных местных традиций [13].

Муниципальная реформа в Республике Саха (Якутия) была начата с мероприятий по совершенствованию сформированной первичной законодательной основы местного самоуправления и создания муниципальных образований районного уровня по инициативе населения. На первом этапе реформы в ходе повсеместного проведения местных референдумов по вопросам создания муниципальных образований и принятия их уставов было допущено нарушение прав местного самоуправления при подготовке организационных решений – игнорирование существования созданных ранее муниципальных образований¹ и, как следствие, прав населения и действующих в них органов местного самоуправления. Так, рассмотрев по запросу представительного органа муниципального образования «Нерюктяйинский наслег» Мегино-Кангаласского улуса дело о проверке конституционности принятого в соответствии с частью 1 статьи 8 Закона «О местном референдуме в Республике Саха (Якутия)» постановления Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) от 30 июля 2002 г. «О назначении местных референдумов на территориях Анабарского, Верхневилуйского, Горного, Жиганского, Мегино-Кангаласского, Мирнинского, Момского, Намского, Нижнеколымского, Олёкминского, Оймяконского, Средколымского, Томпонского, Усть-Алданского, Усть-

1 В 1998-2000 гг. по инициативе граждан в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были созданы муниципальные образования «Посёлок Жатай», «Посёлок Маган», «Пригородный» на территории города Якутска, «Нерюктяйинский наслег», «Тюнгюлюнский наслег» и «Бедиминский наслег» Мегино-Кангаласского улуса, «Кыстагтам» Жиганского улуса и ещё несколько муниципальных образований поселенческого типа.

Майского, Усть-Янского, Эвено-Бытантайского улусов (районов) по вопросам местного самоуправления на 29 сентября 2002 г.», Конституционный суд Республики Саха (Якутия) признал данное постановление не соответствующим Конституции Республики Саха (Якутия) в части назначения местного референдума на территории муниципального образования «Нерюктяйинский наслег» Мегино-Кангаласского улуса [14].

Среди вопросов, касающихся территориальной организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия), особое значение имеет рассмотрение Конституционным судом Республики Саха (Якутия) дела о толковании статьи 45 (части первой и второй), статьи 99 (части первой) Конституции Республики Саха (Якутия) в официальном толковании части первой статьи 99, постановившим, что указанной конституционной нормой установлена конституционная модель соотношения административно-территориального и муниципального устройства Республики Саха (Якутия) с учётом исторических и иных местных традиций и указавшим, что сложившееся в пределах административных границ наслегов, улусов (районов), города республиканского значения Якутска территориальное устройство местного самоуправления в республике не противоречит смыслу статьи 99 Конституции республики в данном органе конституционного контроля вышеуказанном официальном толковании [15].

К вступлению в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)», установившему основы формирования системы местного самоуправления на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения в Республике Саха (Якутия) были созданы муниципальные образования в улусах, городе республиканского значения Якутске, проведены выборы органов местного самоуправления в них, осуществлялось активное формирование законодательной основы местного самоуправления, собственности муниципальных образований.

На втором этапе реформы местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)» были созданы муниципальные образования на поселенческом уровне и проведены выборы органов местного самоуправления. В ходе этих мероприятий также неоднократно были ущемлены права ряда создаваемых сельских поселений в части установления их границ и отнесения их отдельных территорий к межселенным территориям муниципальных районов. Так, по четырём рассмотренным делам о проверке конституционности положений Законов Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 года «Об установлении границ и наделении статусом муниципального района муниципальных образований Республики Саха (Якутия)», «Об установлении границ и территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» и «Об установлении границ и наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» из семи Конституционный суд Республики Саха (Якутия) признал не соответствующими Конституции Республики Саха (Якутия) положения законов, устанавливающих границы сельских поселений «Нерюктяйинский наслег» и «Томторский наслег» Мегино-Кангаласского улуса, «Беллетский наслег» Алданского улуса и «Орто-Нахаринский наслег» Ленского улуса в части отнесения частей их территорий к межселенным территориям соответствующих муниципальных районов [16].

Конституционным судом Республики Саха (Якутия) по жалобам гражданина Седалищева Н.И. рассматривались дела о проверке конституционности отдельных положений Законов Республики Саха (Якутия): от 25 апреля 2000 года 3 № 179-П «О местном референдуме в Республике Саха (Якутия)» (25 апреля 2005 года) и от 7 июля 1999 года 3 № 111-П «О выборах глав муниципальных образований в Республике Саха (Якутия)» (16 июня 2005 года), итогом рассмотрения которых стало признание их соответствующими Конституции Республики Саха (Якутия). По запросам должностных лиц органов местного самоуправления неоднократно, в том числе на выездном заседании в г. Покровске, рассматривались дела о конституционности положений уставов муниципальных образований,

Конституционный суд Республики Саха (Якутия), рассмотрев 20 февраля 2012 года дело о проверке конституционности части первой статьи 5, части первой статьи 18, статей 95 и 96 Закона Республики Саха (Якутия) от 28 сентября 2011 года 964-З № 815-IV «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» по жалобе гражданки Старостиной О.Д. и запросу народного депутата Республики Саха (Якутия) Сюльского С.А., выработал правовую позицию, заключающуюся в том, что указанные нормы закона не создают ограничений в реализации активного избирательного права групп избирателей, обучающихся по очной форме обучения, не нарушают правил осуществления законодательной деятельности Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и на этом основании часть первая статьи 5, статьи 95 и 96 были признаны соответствующими Конституции Республики Саха (Якутия), а часть первая статьи 18 – не противоречащей Конституции Республики Саха (Якутия) [17].

Таким образом, вопросы реформы местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) занимают особое место в деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) по реализации полномочий его конституционной юрисдикции. Рассмотрение и решение на различных этапах муниципальной реформы проблемных вопросов и обнаружившихся неопределённостей в применении норм права способствовали становлению и развитию местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) на основе инициативы и свободного волеизъявления граждан, создания экономической основы местного самоуправления путём муниципализации собственности и совершенствования законодательства о местных финансах и межбюджетных отношениях. Выработываемые в процессе осуществления конституционного правосудия правовые позиции Конституционного суда Республики Саха (Якутия) были направлены на защиту конституционных прав местного самоуправления, оказывали влияние на реформирование законодательства о муниципальных институтах и находившееся в процессе становления муниципальное нормотворчество.

Литература

1. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». – Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.07.1991, № 29, ст. 1010.
2. Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. – 1996. – № 11. – С.137-142.
3. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. – 1996. – № 2. – с. 26-33.
4. Закон Республики Саха (Якутия) от 20 апреля 1994 года 3 № 5-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)» // Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) / Конституционный суд Республики Саха (Якутия). – Якутск: Плазма, 2007. – С. 40-51.
5. Постановление Конституционного суда РС (Я) от 10.12.1994 № 4-П «По делу о проверке соответствия Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 30 июня 1994 г. «О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)» и Закона Республики Саха (Якутия) от 22 сентября 1994 года «О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций» Конституции Республики Саха (Якутия) и Конституции Российской Федерации» // Якутские ведомости. 1994. – № 41.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.
7. Васильев В.И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 15-23.
8. Бланкенгель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 1. – С. 130.
9. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета, 31.01.97, с. 5.

10. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. – 2006. – № 3.

11. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 19.02.1999 № 1-П «По делу о толковании нормы статьи 84 Конституции Республики Саха (Якутия) в связи с отдельными вопросами органов местной власти» // Якутия, № 38, 02.03.1999.

12. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 23.10.2000 № 10-П «По делу о толковании статьи 94.1 Конституции Республики Саха (Якутия) в части словосочетания «и на других территориях»» // Якутия, № 207, 09.11.2000.

13. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 29.04.2002 10-з № 355-П «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (законодательная инициатива Президента Республики Саха (Якутия) В.А. Штырова, народного депутата Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), председателя Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) В.В. Филиппова, народного депутата Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), председателя Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) Н.И. Соломова» // Якутия, № 83, 15.05.2002.

14. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 11.12.2002 № 5-П «По делу о проверке конституционности постановления Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) от 30 июля 2002 года “О назначении местных референдумов на территориях Анабарского, Верхневилуйского, Горного, Жиганского, Мегино-Кангаласского, Мирнинского, Момского, Намского, Нижнеколымского, Олекминского, Оймяконского, Среднеколымского, Томпонского, Усть-Алданского, Усть-Майского, Усть-Янского, Эвено-Бытантайского улусов (районов) по вопросам местного самоуправления на 29 сентября 2002 года”» // Якутия, № 239, 25.12.2002.

15. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 26.02.2006 № 3-П «По делу о толковании статьи 45 (части первой и второй), статьи 99 (части первой) Конституции Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости, № 17, 01.04.2006.

16. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 14.07.2005 № 7-П «По делу о проверке конституционности приложения 19.18 к Закону Республики Саха (Якутия) “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)”» // Якутские ведомости, № 37, 04.08.2005;

Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 29.12.2005 № 11-П «По делу о проверке конституционности приложений 18.2 к статье 18 и 19.28 к статье 19 Закона Республики Саха (Якутия) “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)” и некоторых положений статьи 3 Устава муниципального района “Мегино-Кангаласский улус”» // Якутские ведомости, № 4, 26.01.2006;

Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 27.02.2007 N 2-П “По делу о проверке конституционности положений статьи 17 и приложения 17.5 Закона Республики Саха (Якутия) 173-3 N 353-III от 30 ноября 2004 года “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)”. – “Якутские ведомости”, № 20, 14.03.2007;

Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 10.04.2007 № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Закона Республики Саха (Якутия) 173-3 N 353-III от 30 ноября 2004 года “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)” и статьи 1 Закона Республики Саха (Якутия) 244-3 N 495-III от 15 июня 2005 года «О внесении дополнения в статью 4 Закона Республики Саха (Якутия) “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» в части установления границ сельского поселения «Беллетский наслег» и отнесения территории Беллетского наслега, не вошедшей в территорию сельского поселения, к межселенной территории муниципального района «Алданский улус (район)», по ходатайству главы сельского поселения «Беллетский наслег» // Ил Тумэн, № 20, 25.05.2007.

17. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 20.02.2012 № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 5, части 1 статьи 18, статей 95 и 96 Закона Республики Саха (Якутия) от 28 сентября 2011 г. 964-3 № 815-IV “О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)” по жалобе гражданки О.Д. Старостиной и ходатайству народного депутата Республики Саха (Якутия) С.А. Суюльского» // Якутские ведомости, № 22, 25.02.2012.

References

1. Zakon RSFSR ot 06.07.1991 № 1550-1 «O mestnom samoupravlenii v RSFSR». – Vedomosti SND i VS RSFSR, 18.07.1991, № 29, st. 1010.
2. Barabashev G.V. Idealy samoupravleniya i rossijskaya dejstvitel'nost' // Gosudarstvo i pravo. – 1996. – № 11. – S.137-142.
3. Avak'yan S.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: koncepcii i resheniya novogo zakona // Vestnik MGU. – 1996. – № 2. – S. 26-33.
4. Zakon Respubliki Saha (YAkutiya) ot 20 aprelya 1994 goda Z № 5-I «Ob izmeneniyah i dopolneniyah Konstitucii (Osnovnogo zakona) Respubliki Saha (YAkutiya)» // Konstituciya (Osnovnoj zakon) Respubliki Saha (YAkutiya) / Konstitucionnyj sud Respubliki Saha (YAkutiya). – YAkutsk: Plazma, 2007. – S. 40-51.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo suda RS (YA) ot 10.12.1994 № 4-P «Po delu o proverke sootvetstviya Konstitucionnogo zakona Respubliki Saha (YAkutiya) ot 30 iyunya 1994 g. «O mestnyh organah gosudarstvennoj vlasti v Respublike Saha (YAkutiya)» i Zakona Respubliki Saha (YAkutiya) ot 22 sentyabrya 1994 goda «O vyborah deputatov mestnyh predstavitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti i glav mestnyh administracij» Konstitucii Respubliki Saha (YAkutiya) i Konstitucii Rossijskoj Federacii» // YAkutskie vedomosti. 1994. – № 41.
6. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 24.01.1997 № 1-P «Po delu o proverke konstitucionnosti Zakona Udmurtskoj Respubliki ot 17 aprelya 1996 goda «O sisteme organov gosudarstvennoj vlasti v Udmurtskoj Respublike» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 1997. – № 5. – St. 708.
7. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie segodnya i zavtra // ZHurnal rossijskogo prava. – 1997. – № 8. – S. 15-23.
8. Blankenagel' A. Mestnoe samoupravlenie protiv gosudarstvennogo upravleniya v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe pravo: vostochnoevropejskoe obozrenie. – 1997. – № 1. – S. 130.
9. Osoboe mnenie sud'i Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii N.V. Vitruka po delu o konstitucionnosti Zakona Udmurtskoj Respubliki ot 17 aprelya 1996 g. «O sisteme organov gosudarstvennoj vlasti v Udmurtskoj Respublike» // Rossijskaya gazeta, 31.01.97, s. 5.
10. Vasil'ev V.I. Administrativno-territorial'noe ustrojstvo regiona i territorial'noe ustrojstvo mestnogo samoupravleniya // ZHurnal rossijskogo prava. – 2006. – № 3.
11. Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Saha (YAkutiya) ot 19.02.1999 № 1-P «Po delu o tolkovanii normy stat'i 84 Konstitucii Respubliki Saha (YAkutiya) v svyazi s otdel'nymi voprosami organov mestnoj vlasti» // YAkutiya, № 38, 02.03.1999.
12. Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Saha (YAkutiya) ot 23.10.2000 № 10-P «Po delu o tolkovanii stat'i 94.1 Konstitucii Respubliki Saha (YAkutiya) v chasti slovosochetaniya “i na drugih territoriyah”» // YAkutiya, № 207, 09.11.2000.
13. Konstitucionnyj zakon Respubliki Saha (YAkutiya) ot 29.04.2002 10-z № 355-II «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Konstituciyu (Osnovnoj zakon) Respubliki Saha (YAkutiya) (zakonodatel'naya iniciativa Prezidenta Respubliki Saha (YAkutiya) V.A. SHtyrova, narodnogo deputata Gosudarstvennogo Sobraniya (II Tumehn) Respubliki Saha (YAkutiya), predsedatelya Palaty Respubliki Gosudarstvennogo Sobraniya (II Tumehn) Respubliki Saha (YAkutiya) V.V. Filippova, narodnogo deputata Gosudarstvennogo Sobraniya (II Tumehn) Respubliki Saha (YAkutiya), predsedatelya Palaty Predstavitelej Gosudarstvennogo Sobraniya (II Tumehn) Respubliki Saha (YAkutiya) N.I. Solomova)» // YAkutiya, № 83, 15.05.2002.
14. Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Saha (YAkutiya) ot 11.12.2002 № 5-P «Po delu o proverke konstitucionnosti postanovleniya Central'noj izbiratel'noj komissii Respubliki Saha (YAkutiya) ot 30 iyulya 2002 goda “O naznachenii mestnyh referendumov na territoriyah Anabarskogo, Verhnevilyujskogo, Gornogo, ZHiganskogo, Megino-Kangalasskogo, Mirninskogo, Momskogo, Namskogo, Nizhnekolymenskogo, Olekminskogo, Ojmyakonskogo, Srednekolymenskogo, Tomponskogo, Ust'-Aldanskogo, Ust'-Majskogo, Ust'-Yanskogo, EHveno-Bytantajskogo ulusov (rajonov) po voprosam mestnogo samoupravleniya na 29 sentyabrya 2002 goda”» // YAkutiya, № 239, 25.12.2002.
15. Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Saha (YAkutiya) ot 26.02.2006 № 3-P «Po delu o tolkovanii stat'i 45 (chasti pervoj i vtorej), stat'i 99 (chasti pervoj) Konstitucii Respubliki Saha (YAkutiya)» // YAkutskie vedomosti, № 17, 01.04.2006.
16. Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Saha (YAkutiya) ot 14.07.2005 № 7-P «Po delu o proverke konstitucionnosti prilozheniya 19.18 k Zakonu Respubliki Saha (YAkutiya) “Ob ustanovlenii granic i o nadelenii statusom gorodskogo i sel'skogo poselenij municipal'nyh obrazovanij Respubliki Saha (YAkutiya)”» // YAkutskie vedomosti, № 37, 04.08.2005; Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Saha (YAkutiya) ot

29.12.2005 № 11-П «По делу о проверке конституционности приложений 18.2 к стат'е 18 и 19.28 к стат'е 19 Закона Республики Саха (Якутия) “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)” и некоторых положений стат'и 3 Устава муниципального района “Мегино-Кангаласский улус» // Якутские ведомости, № 4, 26.01.2006; Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 27.02.2007 N 2-П “По делу о проверке конституционности положений стат'и 17 и приложения 17.5 Закона Республики Саха (Якутия) 173-З N 353-III от 30 ноября 2004 года “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)”. – “Якутские ведомости”, № 20, 14.03.2007; Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 10.04.2007 № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 стат'и 4 Закона Республики Саха (Якутия) 173-З N 353-III от 30 ноября 2004 года “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)” и стат'и 1 Закона Республики Саха (Якутия) 244-З N 495-III от 15 июня 2005 года «О внесении дополнения в стат'ю 4 Закона Республики Саха (Якутия) “Об установлении границ и о наделении статусом городского и сельского поселений муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» в части установления границ сельского поселения «Беллетский наслег» и отнесения территории Беллетского наслега, не вошедшей в территорию сельского поселения, к межселенной территории муниципального района «Аldанский улус (район)», по ходатайству главы сельского поселения «Беллетский наслег» // ИТумехн, № 20, 25.05.2007.

17. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 20.02.2012 № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 стат'и 5, части 1 стат'и 18, статей 95 и 96 Закона Республики Саха (Якутия) от 28 сентября 2011 г. 964-З № 815-IV “О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)” по жалобе гражданки О.Д. Старостиной и ходатайству народного депутата Республики Саха (Якутия) С.А. Сыл'ского» // Якутские ведомости, № 22, 25.02.2012.



Процессуально-правовой взгляд на интерпретационную деятельность Конституционного суда Республики Саха (Якутия)

Аннотация. Интерпретационная деятельность рассматривается как часть процессуальной деятельности Конституционного суда. Особое внимание автор уделяет процессуально-правовым правилам, имеющим определяющее значение на толкование смысла рассматриваемой нормы при проверке конституционности нормативных актов.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, интерпретационная деятельность Конституционного суда Республики Саха (Якутия), казуальное толкование, итоговое решение, оценка конституционности, конституционно-правовой смысл нормы.

V.T. Filippov

Procedural Legal Opinion on the Interpretative Activities of the Constitutional Court of the Sakha Republic (Yakutia)

Abstract. The article considers the interpretative activities as part of the procedural activity of the Constitutional Court. Special attention is paid to procedural legal rules that are crucial to the interpretation of the meaning of this rule when checking the constitutionality of normative acts.

Keywords: constitutional proceedings, interpretative activities of the Constitutional Court of the Sakha Republic (Yakutia), causal interpretation, final decision, assessment of the constitutionality, constitutional-legal meaning of the norm.

Деятельность Конституционного суда республики по рассмотрению подведомственных ему дел и принятию решения осуществляется в процессуальных формах, предусмотренных конституционным законом «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве». Проверка конституционности того или иного нормативного акта сопровождается установлением смысла рассматриваемой нормы путем ее толкования и сопоставления с нормой Конституции. В данном случае задачи толкования приходится соотносить с функцией конституционного контроля. Будучи включенным в систему конституционного контроля толкование, как часть процессуальной деятельности Конституционного суда, приобретает существенные особенности. Они проявляются в самой природе деятельности по толкованию, объекте толкования, его способах и результатах толкования. В рамках данного исследования важно обратить внимание на те процессуальные правила, которые имеют определяющее значение на толкование смысла рассматриваемых нормативных актов республики.

Поскольку предметом рассмотрения Конституционного суда является конкретная норма, то она и становится объектом толкования. Конституционный суд принимает решение лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении. Следовательно, и толкование направлено на установление смысла оспариваемой заявителем правовой нормы. При этом Конституционный суд руководствуется исключительно Конституцией республики, в своих выводах опирается на нормы Конституции. Иными словами, рассмотрение конкретных дел о проверке конституционности нормативных актов всегда связано с истолкованием конституционно-правового смысла оспариваемой нормы. Посредством толкования Конституции применительно к конкретному случаю достигается ее интерпретация.

ФИЛИППОВ Валерий Тимофеевич – кандидат юридических наук, судья Конституционного суда РС (Я) в почетной отставке, заслуженный юрист РФ.

FILIPPOV Valery Timofeevich – candidate of law, judge of the constitutional court of the Republic of Sakha (Yakutia) in honorable resignation, honored lawyer of the Russian Federation.

Формально-юридическим основанием для осуществления интерпретационной деятельности является наличие неопределенности в вопросе о конституционности. Толкование дается не по собственной инициативе Конституционного суда, а по требованию лиц, обратившихся с ходатайством, жалобой и по запросу суда. Результаты толкования отражаются в оценке конституционности рассматриваемого нормативного положения. В интерпретационной деятельности Суда отражается оценочный подход к нормотворчеству и правоприменительной практике. Для обозначения результатов интерпретационной деятельности Суд использует термины, в том числе не имеющие аналогов в тексте конституции [1].

Вынесенное по конкретному делу решение Конституционного суда не является актом толкования Конституции республики по специальной процедуре конституционного судопроизводства. Такая процедура осуществляется по запросу ограниченного круга субъектов обращения и является реализацией специального полномочия Конституционного суда о даче толкования. Но как заметил Ю.А. Юдин, это вовсе не исключает возможности конституционного суда толковать конституционные нормы при решении любых рассматриваемых им дел, ибо без такого толкования невозможно конституционное правосудие. Иными словами, необходимо проводить различие между толкованием как юридическим актом и толкованием как процессуальной формой деятельности [2].

Толкование норм права имеет место тогда, когда необходимо разъяснить смысл рассматриваемых нормативных установлений. Под толкованием (интерпретацией) в правовой науке принято понимать деятельность по установлению подлинного содержания правовой нормы в целях его практической реализации и совершенствования. Толкование – это прежде всего деятельность, она складывается из двух частей: уяснения содержания нормативного предписания и его разъяснения. Уяснение представляет собой внутреннюю познавательную деятельность Конституционного суда, направленную на раскрытие содержания правовой нормы. От полноты и юридической точности процесса уяснения зависит оценка смысла рассматриваемой правовой нормы. В полной же мере значение толкования как деятельности проявляется в разъяснении, когда лицо в той или иной форме внешне выражает свое понимание содержания нормативного правового предписания, определенным образом интерпретирует его [3]. «Разъяснение выступает как интеллектуально-волевой процесс интерпретации... Цель разъяснения – словесно обосновать смысл интерпретируемых норм путем конкретизации правовых требований, развертывания их содержания до уровня дополнительной ясности» [4].

Известно, что значение и юридическая сила толкования зависят от компетенции субъекта толкования. В зависимости от субъекта толкования принято различать официальное и неофициальное толкование. Официальное толкование представляет собой разъяснение смысла нормы права, исходящее от специально уполномоченных органов и имеющее обязательный характер для всех субъектов права. В отличие от него неофициальное толкование не порождает обязательных юридических последствий. К официальному толкованию относятся акты толкования судебных органов. Особое место среди актов судебного толкования занимают решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации. К актам официального толкования относятся решения Конституционного суда республики, связанные с проверкой конституционности нормативных правовых актов и официальным толкованием Конституции республики, осуществляемые в процедурах конституционного судопроизводства.

В качестве видов официального толкования в правовой науке и литературе выделяют нормативное и казуальное толкование. При казуальном толковании, как было сказано выше, норма права интерпретируется применительно к конкретному случаю, конкретным правоотношениям. Нормативное толкование предполагает официальное разъяснение нормы безотносительно к конкретным обстоятельствам. Названные виды толкования присутствуют в интерпретационной деятельности Конституционного суда республики. При этом в практике Конституционного суда республики более распространенным являются примеры казуального толкования, связанные с интерпретационной деятельностью Конституционного суда по проверке конституционности нормативных правовых актов по обращениям уполномоченных ор-

ганов и лиц. К интерпретационной деятельности относится и толкование при рассмотрении конституционности нормативных актов по жалобе граждан на нарушение их прав и свобод. Интерпретационная деятельность присутствует и при проверке конституционности законов по запросу судов. Во всех этих случаях толкование осуществляется для обоснования мотивировочной части решения Конституционного суда.

Конституция республики содержит наиболее общие принципиальные положения, что придает конституционному толкованию глубину и широту интерпретации. Раскрывая смысл герменевтической деятельности Конституционного Суда Российской Федерации С.Л. Сергеев отмечает, что деятельность в рамках конституционного судопроизводства приводит к более глубокому проникновению в правовую материю, связанному с возникновением судебной нормы как результата конституционно-правового истолкования, посредством которого придается подлинный, но принципиально иной – по сравнению с буквальным текстовым – смысл соответствующей нормы, либо как результата конституционно-судебного восполнения нормативного пробела, создающегося посредством конституционно-судебной дисквалификации порочного нормативного предписания [5].

Приведенные соображения позволяют сделать вывод о том, что постановления Конституционного суда республики о проверке конституционности нормативных актов относятся к актам интерпретационной деятельности. Толкование, данное Конституционным судом, является результатом процессуальной деятельности по уяснению и разъяснению смысла региональных правовых норм. В указанных случаях Конституционный суд осуществляет интерпретационную деятельность. Как отмечено в литературе, конституционное толкование имеет тенденцию к расширению, т.к. имеет место в деятельности не только Конституционного Суда РФ, но и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации [6].

Непосредственно процессуально-правовой основой принятия Конституционным судом итогового решения, следовательно, его интерпретационной деятельности, являются требования статьи 86 конституционного закона «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве». В соответствии с ними Конституционный суд республики принимает решение по делу, оценивая:

- буквальный смысл рассматриваемого нормативного акта;
- смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием;
- смысл, придаваемый сложившейся правоприменительной практикой;
- а также исходя из его места в системе правовых актов.

В рассматриваемой статье содержатся оценочные требования к интерпретационной деятельности Конституционного суда. Для принятия итогового решения по разрешаемому им делу от Конституционного суда требуется оценить смысл нормы, ставшей предметом рассмотрения. Для достижения этой задачи закон позволяет Конституционному суду использовать различные способы толкования. Состав их перечислен в части первой статьи 86 конституционного закона. Значение указанных процессуальных правил состоит в том, что они создают необходимые условия для интерпретационной деятельности.

При толковании мысль интерпретатора идет от анализа буквального, т.е. словесно-документального (языково-логического), текста к исследованию специально-юридического и социально-политического содержания нормативного акта [3]. Возможно, этим обуславливается порядок изложения в законе требований к принятию решения Конституционным судом.

В качестве ближайшей задачи Конституционного суда закон указывает оценку буквального смысла рассматриваемого нормативного акта. Анализу подлежит собственно текст самого нормативного акта. Иначе говоря, требуется буквальное толкование смысла рассматриваемой нормы. Необходимость буквального толкования обусловлена словесно-документальным изложением правовых предписаний в нормативном акте, подлежащей проверке. Уяснение смысла нормативного акта Конституционным судом начинается с обязательного анализа словесного текста. Анализ словесного текста строится на грамматическом, логическом и систематическом способах толкования. Результат буквального толкования, как правило, соответствует словесной форме предписания.

В постановлении от 8 октября 1996 г. Конституционный суд признал норму примечания приложений №№ 1 и 2 к Закону Республики Саха (Якутия) от 8 мая 1996 года «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» о том, что данные лица ставящего подпись, вносятся им собственноручно, не соответствующей статье 14 Конституции Республики Саха (Якутия). Конституционный суд пришел к выводу, что из буквального смысла норм статьи 32 Закона прямо не вытекает обязанность избирателя собственноручно внести в подписной лист данные о себе.

Практика конституционного правосудия показывает, что для принятия решения о конституционности недостаточно одного лишь анализа текста нормативного акта. Воля законодателя и иного органа власти в нормативном акте выражается на языке права, в специально-юридической форме. При выработке правовых актов используются определенные средства и приемы юридической техники, специальная терминология, юридические конструкции, выражающие содержание правового регулирования. На этом этапе оценки смысла нормативного акта Конституционный суд осуществляет специально-юридический анализ текста. Потому для раскрытия специально-юридического и социально-политического содержания нормативного акта возникает необходимость использования других способов толкования.

Конечно же, Конституционный суд совершенно самостоятельно осуществляет свои полномочия по толкованию конституционно-правового смысла нормативных актов, подлежащих контролю. Но орган конституционного контроля не является единственным толкователем Конституции и соответствующих нормативных актов. Осуществляя свои полномочия по проверке нормативных актов, Конституционный суд обязан учитывать смысл, придаваемый им толкованием, данным другими органами. Умение отличать, систематизировать и использовать различные интерпретационные акты является одним из условий успешной деятельности при квалификации поведения субъектов права, правильной юридической оценке поступков человека, составлении юридически аргументированных процессуальных актов и обобщений правоприменительной практики [4]. В этой ситуации Конституционному суду не следует пренебрегать толкованием, осуществленным другими органами.

Конституционный суд в первую очередь принимает во внимание тот реальный смысл нормативных актов, который придается им официальным толкованием органа, издавшего акт. Официальное толкование носит властно-обязательный характер и содержится в актах специально уполномоченных органов государственной власти. Акты толкования этих органов разъясняют, как следует понимать и применять на практике соответствующие правовые нормы. Кроме актов официального толкования Конституционный суд учитывает нормативные разъяснения различных министерств, ведомств, и иных органов, в которых дается толкование смысла рассматриваемого нормативного положения. Конституционный суд в своем решении обязан указать, расходится ли такое понимание выявленному им конституционно-правовому смыслу рассматриваемой нормы, исключающей любое иное толкование.

Акты толкования, независимо от субъекта их принятия, не могут быть самостоятельным предметом рассмотрения Конституционного суда. Палата Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) 30 марта 1995 г. приняла постановление «О толковании отдельных положений части десятой статьи 21, частей первой, второй и третьей статьи 41 Закона республики «О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций». Народные депутаты республики обратились в Конституционный суд с ходатайством о проверке конституционности постановления в части толкования положений статьи 41 Закона. Конституционный суд определением от 7 апреля 1995 г. отказал в принятии ходатайства. Конституционный суд указал, что интерпретационные акты могут быть предметом рассмотрения в единстве с теми нормативными актами, в которых содержатся разъясняемые правовые нормы и при необходимости оценки их конституционности.

Нередко Конституционный суд в качестве аргумента использует правовую позицию, ранее сформулированную им при толковании определенной нормы Конституции. Так, в постановлении Конституционного суда от 25 июня 2001 г. по делу о проверке конституционности постановления Палаты представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) от 17 мая 2001 г.

имеется указание, что законодатель, применяя процедуры обсуждения и принятия закона, закрепленные в Законе «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)», должен учитывать тот конституционно-правовой смысл, который установлен при толковании статей 143 и 144 Конституции республики в ранее принятом им постановлении.

Важную роль в истолковании смысла рассматриваемого нормативного акта играет сложившаяся правоприменительная практика. Тем самым в аналитическую деятельность Конституционного суда вовлекается тот конкретный смысл, который вкладывается юридической практикой в рассматриваемый нормативный акт. Особое значение имеет судебная практика при рассмотрении жалоб граждан на нарушение их прав законом и иными нормативными актами и запросов судов о проверке конституционности примененного или подлежащего применению закона. Здесь, на наш взгляд, свою роль должна играть сложившаяся судебная практика по рассмотрению отдельных категорий дел. Для того чтобы судебная практика была признана устоявшейся, необходимо чтобы мнение одного суда подтверждалось несколькими судебными инстанциями. Конституционно-правовой смысл положений рассматриваемого нормативного акта, выявленный в постановлении Конституционного суда, является общеобязательным и исключает любое иное толкование в правоприменительной практике.

Самостоятельное значение при принятии решения Конституционным судом закон придает требованию оценки смысла нормативного акта исходя из его места в системе правовых актов. Это предполагает анализ субординационных, координационных и функциональных связей рассматриваемого нормативного акта в системе правового регулирования. При анализе субординационных связей учитывается соответствие актов низшего уровня актам более высокого уровня. Часто это встречается при определении условий и пределов действия законов и иных правовых актов республики, принятых во исполнение федеральных законов. Таковым примером может служить постановление Конституционного суда от 28 января 2009 г. по делу о проверке конституционности распоряжения мэра г. Якутска «Об утверждении степени благоустройства жилых помещений в городе Якутске», где делается ссылка на требования действующих норм жилищного законодательства Российской Федерации.

В итоговых постановлениях Конституционного суда устанавливается отношение к конституционности рассматриваемого нормативного акта. Конституционный суд, разрешая дело по существу, устанавливает соответствие или несоответствие Конституции нормативного акта, устраняя обнаружившуюся неопределенность в этом вопросе. По итогам рассмотрения дела о проверке соответствия Конституции республики нормативных актов Конституционный суд принимает одно из следующих решений (статья 101):

а) о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции республики;

б) о признании нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции республики.

Нормативный акт или его отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции республики, утрачивают силу и не подлежат применению. Таким образом, в этом случае Конституционный суд выступает в роли «негативного законодателя». Нередко Конституционный суд своими постановлениями сохраняет действие тех или иных норм, но уточняет их конституционно-правовой смысл, в каком понимании они не могут противоречить Конституции. Выявленный в правовых позициях Конституционного суда конституционно-правовой смысл нормы приобретает обязательную силу для законодательного и исполнительного органа. Обязателен он и для правоприменительной деятельности.

На практике встречаются случаи, когда Конституционный суд воздерживается от признания правовой нормы неконституционной, давая при этом необходимые предписания в адрес законодателя относительно внесения соответствующих изменений в действующее нормативное регулирование [5]. Такие предписания могут быть даны и в отношении органов местного самоуправления. Так, в пункте 2 резолютивной части постановления от 24 июня 2011 г. Конституционный суд указал, что Якутской городской Думе следует дополнить свое поста-

новление о норме предоставления и учетной норме площади жилого помещения конкретным положением, учитывающим жилищные потребности одиноко проживающих малоимущих граждан. Ориентиром для законодательного органа и органа местного самоуправления в их нормотворческой работе по приведению оспоренной нормы в соответствие с ее конституционно-правовым смыслом служат правовые позиции, содержащиеся в постановлении Конституционного суда.

Анализ процессуальных норм конституционного закона «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» и практики конституционного судопроизводства позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, итоговые решения Конституционного суда по существу вопросов, принятых к рассмотрению, постановляются от имени республики; конституционному толкованию придается обязательный характер на всей территории республики для законодательного органа, высшего должностного лица, граждан и иных субъектов права. Можно сказать, что посредством интерпретационной деятельности Конституционный суд выражает свой статус, связанный с характеристикой судебной власти, как самостоятельной ветви государственной власти [1].

Во-вторых, решение Конституционного суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами, юридическая сила его толкований не может быть преодолена актами органов государственной власти республики. Решения Конституционного суда, как результат его интерпретационной деятельности занимают относительно самостоятельное место в правовой системе, обладают признаками нормативности.

В-третьих, нормативный акт или их отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции республики, утрачивают силу и не подлежат применению. Признание нормативного акта или отдельных их положений не соответствующими Конституции республики является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте, признанным неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения. Следовательно, результат конституционно-правового истолкования нормы вызывает правовые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения определенных правоотношений. В результате интерпретационной деятельности правовые нормы приобретают тот смысл, который может быть реализован в конкретных правоотношениях.

Литература

1. Миронов Д.Н. Конституционный Суд Российской Федерации: толкование Конституции и интерпретационная деятельность. – Якутск, 2013.
2. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 1996.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
4. Общая теория права. Курс лекций. – Нижний Новгород, 1993.
5. Сергеев С.Л. О некоторых аспектах герменевтической деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – №1.
6. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристъ, 1998.

References

1. Mironov D.N. Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii: tolkovanie Konstitucii i interpretacionnaya deyatel'nost'. – YAkutsk, 2013.
2. Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo / Otв. red. V.E. CHirkin. – M., 1996.
3. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava: ucheb. 2-e izd. – M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2008.
4. Obshchaya teoriya prava. Kurs lekcij. – Nizhnij Novgorod, 1993.
5. Sergevni S.L. O nekotoryh aspektah germenevticheskoy deyatel'nosti Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2014. – №1.
6. Habrieva T.YA. Tolkovanie Konstitucii Rossijskoj Federacii: teoriya i praktika. – M.: YUrist', 1998.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности

Аннотация. Рассматривается соотношение оперативно-розыскной деятельности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, а также основные элементы защиты прав и свобод граждан при проведении разведывательной деятельности. С развитием правового государства и становлением нашей правовой системы, основанной на демократических началах и принципах, с формированием у каждой личности демократического правосознания объективно появилась потребность в гарантиях соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому сегодня оперативно-розыскная деятельность строится уже на законодательной основе и общепризнанных конституционных нормах и правилах, регулирующих и гарантирующих соблюдение прав и свобод личности. После вступления в силу Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» граждане Российской Федерации получили право обращения за защитой своих прав в Европейскую комиссию по правам человека и Европейский суд по правам человека. Предметом судебного разбирательства чаще всего является не законность проведения ОРМ, не возмещение причиненного вреда, а обоснованность ограничения конституционного права гражданина на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Обжалование в суд отказа в предоставлении сведений о полученной в отношении лица информации может быть соединено в одном производстве с обжалованием действий органов, осуществляющих ОРД, и с иском о возмещении причиненного вреда. На основании вышеизложенного можно сделать общий вывод, что обеспечение прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности должно быть в приоритете в условиях применения специальных сил и средств для решения задач борьбы с преступностью, добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической и экологической безопасности РФ.

Ключевые слова: защита прав и свобод, оперативно-розыскная деятельность, право на защиту, конституционные права.

Iu.V. Kharmaev

Observance of Rights and Freedoms of a Person and Citizen in the Operational-Search Activity

Abstract. The article considers the ratio of operative-investigative activity and observance of human and citizen rights and freedoms in the course of operative-search activities, as well as the basic elements of the protection of citizens' rights and freedoms during the conduct of reconnaissance activities. With the development of the rule of law and the emergence of our legal system based on democratic principles and principles, the need for guarantees of observance of the fundamental rights and freedoms of man and citizen has objectively emerged with the formation of each person's democratic sense of justice. Therefore, today operative-search activity is already being built on the legislative basis and universally recognized constitutional norms and rules that regulate and guarantee the observance of individual rights and freedoms. After the entry into force of the Federal Law of March 30, 1998 No. 54-FZ "On the Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols", citizens of the Russian Federation have the right to seek

ХАРМАЕВ Юрий Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Юридического факультета, Бурятский государственный университет.

E-mail: kharmaev@mail.ru

KHARMAEV Yuri Vladimirovich – PhD in Law, associate professor, Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics Law Faculty, Buryat State University.

the protection of their rights in the European Commission on Human Rights and the European court on human rights. The subject of the trial is often not the legality of the ORM, not the compensation of the harm done, but the validity of the restriction of the citizen's constitutional right to familiarize himself with documents and materials that directly affect his rights and freedoms. An appeal to a court of refusal to provide information about information received in relation to a person can be combined in one proceeding with an appeal against the actions of the bodies implementing the RIA and with a claim for compensation for the harm caused. On the basis of the foregoing, it can be concluded that ensuring the rights and freedoms of a person and citizen in operational-search activity should be a priority in the context of using special forces and means to solve tasks of combating crime, obtaining information about events or actions that threaten state, military, economic and environmental security of the Russian Federation.

Keywords: protection of rights and freedoms, operatively-search activity, the right to protection, constitutional rights.

Права и свободы человека и гражданина должны соблюдаться и защищаться государством, о чем отчетливо закреплено в основном Законе страны. Приоритет прав, свобод и законных интересов граждан государства, определяет ныне действующая Конституция Российской Федерации.

Конституционная обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина закреплена в ст. 2 Конституции РФ. При этом должны создаваться эффективные правовые механизмы устранения любых нарушений, допущенных его органами и должностными лицами [1]. Данная позиция нашла свое отражение и закрепление в практике Конституционного суда РФ. Создание и совершенствование таких правовых механизмов представляет одно из основных направлений деятельности государства на современном этапе.

Одним из государственных органов, обеспечивающих защиту прав и законных интересов населения, являются органы внутренних дел, которым предоставлено право осуществлять оперативно-розыскную деятельность на территории России, помимо других субъектов, определенных в ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 года №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – закон об ОРД). В юридической литературе часто именно органы внутренних дел рассматривают как специфический субъект ОРД, поскольку именно они практически занимаются всеми оперативно-розыскными мероприятиями, определенными в ст. 6 настоящего закона об ОРД [2, 3, 4].

Соблюдение режима законности в процессе оперативно-розыскной деятельности является неременным условием любого правового государства. Вполне понятно, что преимущественно негласный характер оперативно-розыскной деятельности и допущение в ходе ее осуществления определенных ограничений прав и свобод граждан делают данную проблему актуальной и требующей применения целого ряда мер по исключению фактов нарушений законности со стороны субъектов ОРД.

Долгое время оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел регулировалась, в основном, ведомственными нормативными актами секретного характера и была неизвестна большинству населения. Такое положение дел нередко приводило к различным ограничениям и нарушениям прав человека. В условиях построения правового государства наиболее остро стал вопрос о соблюдении прав человека при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

В 1992 году в первой редакции, а затем в 1995 году в России был принят Федеральный Закон «Об оперативно-розыскной деятельности». Данный нормативно-правовой акт действительно можно назвать наряду с другими юридическим документом эпохального значения [5]. Ведь в нем впервые на законодательном уровне были закреплены основные принципы оперативно-розыскной деятельности – законность, уважение прав и свобод личности, а также ряд категорий, о которых ранее можно было только догадываться или читать «между строк». Закон определил и систему гарантий обеспечения прав человека, одной из которых стал контроль за осуществлением этой деятельности со стороны парламента, прокуратуры и ведомств – субъектов оперативно-розыскной деятельности [6].

Статья 5 Закона об ОРД гарантировала соблюдение прав и свобод личности в оперативно-розыскной деятельности.

Что это за положения, призванные обеспечить соблюдение указанных выше принципов?

1. Среди них особо следует выделить следующие: не допускается осуществление оперативно-розыскной деятельности для достижения целей и решения задач, не предусмотренных федеральным законом. Т.е., оперативно-розыскная деятельность допускается исключительно для осуществления мер по борьбе с преступностью и пресечению угроз безопасности России. Кроме того, в статье 7 этого же закона об ОРД указано на возможность использования оперативно-розыскной деятельности для принятия решения о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну, допуске лиц к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также об установлении с лицами конфиденциального сотрудничества.

Анализ и изучение материалов уголовных дел, возбужденных в отношении оперативных сотрудников, нарушивших закон, отчетливо показывают на необходимость обязательного контроля (парламентского, судебного, ведомственного, прокурорского надзора) за данным видом деятельности. Зачастую из-за материальной заинтересованности отдельные сотрудники используют оперативно-розыскные силы, средства и методы для устранения по заказу бизнесменов их экономических конкурентов либо решения собственных финансовых проблем. Подобные факты недопустимы и должны караться не только в дисциплинарном порядке, но и уголовно-правовыми мерами.

2. Закон установил порядок судебного рассмотрения материалов о правомерности проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища. Содержание правовых норм Закона, его публичность, направлены на то, чтобы общество в целом и любой гражданин могли быть уверены в том, что любое вторжение в сферу прав и свобод личности, возможно только на совершенно законных основаниях и в условиях эффективного контроля и надзора со стороны соответствующих государственных и общественных структур.

Классификация оперативно-розыскных мероприятий по критерию субъекта разрешения их проведения отчетливо показывают на решающую роль и значение судебных органов, как на орган гарантирующий проведение мероприятий без нарушений законности в отношении рядовых граждан.

3. Другим важным условием, призванным обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина, является законодательно закреплённая возможность обжалования гражданами действий органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, если, по мнению этих граждан, были нарушены их права и свободы.

Несмотря на заметное изменение менталитета населения в контексте защиты своих нарушенных прав и законных интересов через судебные и административные органы, можем констатировать все же о низкой правовой грамотности населения в защите своих интересов в оперативно-розыскной сфере. Отсюда следует, что необходима трудоемкая, постепенная и системная работа в области правового просвещения населения в целях защиты прав и свобод наших граждан от возможных нарушений и ограничений во время проведения различного рода оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных законом об ОРД.

4. Очень важным моментом в обеспечении режима соблюдения прав и свобод граждан является ограничение сроков хранения материалов, полученных в процессе оперативно-розыскной деятельности и касающихся лиц, виновность которых в совершении преступления не доказана.

Говоря о нанесении ущерба законным интересам граждан и юридических лиц, следует иметь в виду, что такой ущерб может выражаться как в реальной стоимости, так и включать в себя возмещение морального вреда. При этом вступают в действие нормы гражданского права, предусмотренные главами 2, 8 и 59 ГК РФ.

Сразу следует заметить, что поскольку оперативные подразделения являются государственными органами, то возмещение имущественного ущерба и морального вреда, нанесен-

ного в процессе оперативно-розыскной деятельности, осуществляется за счет казны Российской Федерации либо субъекта Российской Федерации. Возмещение ущерба производится в соответствии со статьей 1069 ГК РФ. Это означает, что ответчиком по иску является правоохранительный орган, в структуру которого входит оперативное подразделение, а не конкретный сотрудник, нарушивший права гражданина в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Моральный вред возмещается с учетом характера и степени причиненных лицу физических и нравственных страданий, обстоятельств при которых они были причинены, особенностей личности потерпевшего и степени вины нарушителя. В любом случае назначение компенсации за моральный вред требует соблюдения требований разумности и справедливости (ст. 1101 ГК РФ).

5. Важнейшим условием и гарантией соблюдения прав и свобод граждан является осуществление комплексных мер контроля за оперативно-розыскной деятельностью. Действительный и эффективный контроль имеет целью не только восстановление нарушенных прав, а в первую очередь предупреждение и недопущение фактов отступлений от закона в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности.

В заключении следует отметить, что это далеко не полный перечень элементов защиты прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности, но смело можно предположить, что перечисленные положения весьма необходимы и важны на сегодняшний день в контексте соблюдения основных конституционных принципов нашего государства.

Литература

1. Таова Л.Ю. Обеспечение контроля за оперативно-розыскной деятельностью – гарантия соблюдения прав и свобод человека и гражданина. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 10-2. – С. 129-131.
2. Блинов Ю.С. Проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. // Полицейское право. – 2007. – № 2 (10). – С. 126-131.
3. Кузнецов Е.В. Оперативно-розыскной закон в судебных решениях: учебное пособие / авт.-сост. Е.В. Кузнецов. – Иркутск: ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России, 2012. – 120 с.
4. Никитин Е.Л. Права человека в оперативно-розыскной деятельности. // Юридическая мысль. – 2007. – № 5. – С. 74-88.
5. Хармаев Ю.В. Теория оперативно-розыскной деятельности: Учеб. пособие. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГУТУ, 2015. – 152 с.
6. Зеленкин Н.Г., Хармаев Ю.В. Защита прав и свобод гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. / В сборнике: Экономика, политика, право: вчера, сегодня, завтра. Роль профсоезов. – Улан-Удэ: БФ АТИСО, 2016. – С. 59-65.

References

1. Taova L.Yu. Obespechenie kontrolya za operativno-rozysknoi deyatel'nost'yu – garantiya soblyudeniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina. / Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2013. No 10-2. P. 129-131.
2. Blinov Yu.S. Problemy obtspecheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina pri osushestvlenii operativno-rozysknoi deyatel'nosti / Politseiskoe pravo. 2007. No 2(10). P. 126-131.
3. Kuznetsov E.V. Operativno-rozysknoi zakon v sudebnykh resheniyakh: uchebnoe posobie / avt. sost. E.V. Kuznetsov. – Irkutsk: VGKOU VPO VSI MVD Rossii, 2012. – 120 p.
4. Nikitin E.L. Prava cheloveka v operativno-rozysknoi deyatel'nosti. / Uridicheskaya mysl'. 2007. No 5. P. 74-88.
5. Kharmaev Yu. V. Teoriya operativno-rozysknoi deyatel'nosti: uchebnoe posobie. Ulan-Ude: Izd-vo VSGUTU, 2015.
6. Zelenkin N.G., Kharmaev Yu.V. Zazhita prav i svobod grazhdanina pri provedenii operativno-rozysknykh meropriyatiy / V sbornike: Ekonomika, politika, pravo: vchera, segodnya, zavtra. Rol' profsouzov. – Ulan-Ude: BF ATISO, 2016. – P. 59-65.

Актуальные проблемы повышения уровня правового просвещения и информирования граждан

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы в области повышения уровня правовой культуры граждан. Правовое просвещение и информирование на высоком уровне начинается через систему образования и воспитание гражданина, а затем с помощью уважительного отношения к закону и своим правам. Это признается более эффективной и успешной формой деятельности по сравнению с жесточесным наказанием за несоблюдение правовых и социальных норм. Целью является исследование актуальных проблем, а также планомерное их решение, агитация специалистов в области права, а также граждан по вопросам повышения уровня правовой культуры. Например, к одной из таких проблем в данной области относится отсутствие единой системы, направленной на повышение правовой грамотности и правосознания граждан. Для достижения поставленных целей авторами выделяются такие задачи, как информирование граждан различными способами (Интернет, социальные сети, устная и наглядная агитация, средства массовой информации), повышение правовой культуры с помощью произведений литературы и искусства на правовую тематику, организация работы с редакциями по проведению совместных обучающих семинаров для руководителей СМИ и журналистов и др. Исследования проводилось путем анализа законодательства, юридической литературы и статей, а также сбора статистических данных и мониторинга, в целом. При работе использовались такие методы, как анализ, синтез, статистическое наблюдение (непосредственное наблюдение). Авторами статьи составлены рекомендации для проведения ряда мероприятий в целях совершенствования данной области, например, наглядная агитация, законопроектная деятельность как средство повышения правовой культуры и др. В результате сотрудничества государства, специалистов в области права, журналистов, руководителей СМИ, а также желания самих граждан правовая культура будет на высоком уровне. Это позволит решить существующие проблемы, поскольку правовое просвещение и правовое информирование населения должно стать основой повышения правосознания и правовой культуры.

Ключевые слова: правовое просвещение, правовое информирование, правовая культура, правосознание, бесплатная юридическая помощь, адвокаты, повышение уровня правовой культуры и правосознания граждан, противодействие правовому нигилизму, развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения, наглядная агитация, законопроектная деятельность.

O.V. Khyshiktuev, Ch. V. Vologdina

Current Challenges of Legal Education and Public Awareness

Abstract. The article deals with current challenges in the field of raising the level of legal culture of citizens. Primarily, the legal culture and informing at a high level starts with education system and training, then by means of respect for the law. It is recognized more successful and effective measures than imposing greater punitive measures for disregard of legal and social norms. The purpose of the article is to study the current problems, as well as to solve them systematically, to agitate specialists in the field of law, and also citizens to

ХЫШИКТУЕВ Олег Валентинович – кандидат юридических наук, заслуженный юрист России, профессор, заведующий кафедрой международного права, Бурятский государственный университет.

E-mail: olegbuyanto@yandex.ru

КХЫШИКТУЕВ Олег V. – Honored lawyer of Russia, PhD in Law, Professor, Department of international law, Buryat State University.

ВОЛОГДИНА Кристина Владимировна – научный сотрудник Центра правового обеспечения взаимодействия России и стран АТР, преподаватель кафедры гражданского права и процесса, Бурятский государственный университет.

E-mail: vologdinakv@mail.ru

VOLOGDINA Christine V. – Researcher of Centre of legal ensure cooperation between Russia and Asia-Pacific countries, lecturer of civil law and process, Buryat state University.

raise the level of legal culture. For example, one of such problems in this area is the lack of a unified system aimed at increasing the legal literacy of citizens. To achieve these goals, the authors perform such tasks as informing citizens in different ways (Internet, social networks, oral and visual propaganda, the media), raising the legal culture through literature and art on legal issues, organizing work with editors for joint training seminars for media leaders, journalists, etc. The study was carried out by analyzing the legislation, legal literature and articles, collecting statistical data and general monitoring. When working on the article, methods such as analysis, synthesis, statistical observation (direct observation) were used. The authors of the article recommend taking a number of actions in order to improve this area. For example, visual propaganda, legislative activity as a means of improving legal culture, etc. As for the prospects, it can be said that as a result of cooperation of the state, lawyers, journalists, media leaders and citizens themselves, culture will be at a high level. This will solve existing challenges, since legal education and public awareness should be the basis for raising legal awareness and legal culture.

Keywords: legal education, legal information, legal culture, legal consciousness, free legal assistance, lawyers, raising the level of legal culture and legal public awareness, struggle with rule scepticism, development of legal education of the younger generation, visual propaganda, legislative drafting activities.

В настоящее время сфера правового просвещения и информирования населения регулируется Конституцией Российской Федерации [1], Федеральным законом от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [2], Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) [3] (далее – Основы) и др. В Республике Бурятия вопросы правового просвещения (кроме вышеупомянутых законов) регулируются Конституцией Республики Бурятия от 22.02.1994 [принята Верховным Советом РБ 22.02.1994] [4], а также рядом иных правовых актов таких, как Закон Республики Бурятия от 22.12.2012 № 3083-IV «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Бурятия и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия» [5], Закон Республики Бурятия от 22.12.2012 № 3081-IV «Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Бурятия» [6], Закон Республики Бурятия от 07.05.2014 № 520-V «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Республике Бурятия и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия» [7], Закон Республики Бурятия от 13.10.2010 № 1570-IV «О системе профилактики правонарушений в Республике Бурятия» [8], Постановление Правительства Республики Бурятия от 06.07.2012 № 411 «Об утверждении Концепции государственной политики Республики Бурятия по социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц, осужденных к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества» [9] и др.

Право на правовое просвещение является составной частью конституционно закрепленного права на образование (ст. 43 Конституции Российской Федерации) и подразумевает возможность ознакомления гражданина со сведениями, затрагивающими его интересы в правовой сфере. В ст. 24 Конституции Российской Федерации закреплена обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

В ст. 28 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», вопросы правового просвещения и правового информирования, а также доведение до сведения граждан соответствующей информации осуществляется путем: 1) размещения в местах, доступных для граждан 2) размещения в средствах массовой информации.

Правовое информирование и правовое просвещение определены в качестве одного из направлений государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Таким образом, под правовым просвещением понимают целенаправленную и систематическую деятельность государства и общества по формированию и повышению правового со-

знания и правовой культуры в целях противодействия правовому нигилизму и обеспечения процесса духовного формирования личности без которого нельзя обойтись, реализуя идею построения в России правового государства.

Правовое информирование – это форма правового воспитания, которая заключается в предоставлении гражданам информации об их правах и обязанностях, об уровне правотворчества и право реализации в стране, при этом указанная информация всегда обладает определенной социальной значимостью (ст. 28 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»).

Соответствующий уровень правового сознания и правовой культуры предполагает наличие правовой подготовки и системы убеждений, характеризующихся признанием права, пониманием необходимости следовать его предписаниям, владение умениями и навыками реализации права. Полученные в ходе правового просвещения знания должны превратиться в личное убеждение, в прочную установку строго следовать правовым предписаниям, а затем – во внутреннюю потребность и привычку соблюдать правовой закон, проявлять правовую и политическую активность.

Анализируя практику и теорию в рассматриваемой области, можно выделить следующие проблемы.

1. Отсутствие единой системы, направленной на повышение правовой грамотности и правосознания граждан.
2. Отсутствие межведомственного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам выработки единой консолидированной политики в информировании граждан.
3. Отсутствие долгосрочной целевой программы по правовому просвещению и правовому информированию граждан.
4. Недостаточное финансирование.
5. Отсутствие интереса со стороны средств массовой информации к широкому освещению правовой тематики.
6. Неумение большинства граждан использовать официальные источники юридической информации. Сведения о праве часто передаются некомпетентными лицами.
7. Отсутствие обратной связи между исполнительной властью и гражданами.

В ч. 15 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 4 мая 2011 г.) обозначены основные направления государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан:

- 1) правовое просвещение и правовое информирование граждан;
- 2) развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права;
- 3) совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права;
- 4) преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан;
- 5) совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов, правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов;
- 6) совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи.

В Основах отмечено, что субъектами реализации государственной политики являются федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, про-

фессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации.

Положительная динамика по правовому информированию и правовому просвещению населения наблюдается лишь у территориальных органов федеральных органов исполнительной власти РФ и у территориальных органов управлений государственных внебюджетных фондов (ФОМС, ФСС, ПФ РФ).

Содействие правовому просвещению населения является одной из функций института Уполномоченного по правам человека.

В соответствии с п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [10] Уполномоченный способствует правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты средствами, указанными в Законе. Аналогичная норма имеется также в Законе Республики Бурятия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Бурятия и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия», где в п. 6. ст. 3 одной из задач Уполномоченного по правам человека в Республике Бурятия является правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина форм, и методов их защиты.

Согласно статистическим данным [11], в 2014 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Республике Бурятия поступило 662 обращения. С учетом поступивших коллективных заявлений общее количество составило 1223 обращения, проведен 31 личный прием, принято 198 граждан.

Уполномоченным по правам человека в Республике Бурятия в своем докладе указывалось, что пока граждане не будут знать своих прав и механизмов их защиты, они будут во все инстанции обращаться по разным вопросам. Причина проблемы кроется в невысоком уровне правовой культуры населения, незнании законов, неуважении к ним, в пренебрежении основными правами.

Кроме того, немаловажная роль в деятельности по правовому информированию и правовому просвещению отводится адвокатскому сообществу. Адвокаты занимают особое положение в системе оказания бесплатной юридической помощи, правового информирования и просвещения населения, так как одновременно могут являться участниками и государственной, и негосударственной систем оказания бесплатной правовой помощи.

По данным, представленным к мониторингу в Республике Бурятия по оказанию бесплатной юридической помощи [12], в 1 полугодии 2016 года участниками государственной системы бесплатной юридической помощи в средствах массовой информации размещено 5759 материалов, в сети «Интернет» – 6704, издано брошюр, памяток – 1117, иным способом – 153. Вместе с тем, результаты мониторинга свидетельствуют о том, что в Республике Бурятия существует одна из перечисленных ранее проблем, – отсутствует единая система, направленная на повышение правовой грамотности и правосознания граждан, межведомственное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также интерес со стороны средств массовой информации к широкому освещению правовой тематики.

В связи с этим в целях повышения уровня правовой культуры населения необходимо организовать работу с редакциями по проведению совместных обучающих семинаров для руководителей СМИ и журналистов, освещающих тематику деятельности государственных органов, повышать мотивацию средств массовой информации к освещению правовой тематики посредством аккредитации и организации конкурсов. При поддержке общественных организаций и Общественных советов органов исполнительной власти и средств массовой информации проводить работу по организации «круглых столов» с вынесением на рассмотрение и изучение социально значимых и правовых вопросов.

Хочется отметить, что и со стороны государства необходимо оказание поддержки некоммерческим организациям, участвующим в правовом просвещении и правовом информировании граждан, в частности Адвокатской и Нотариальной палатам.

Кроме этого, рекомендуется провести ряд мероприятий, направленных на повышение правовой культуры граждан, к ним относятся:

- вовлечение граждан в процесс выработки и принятия государственных решений на всех уровнях, выражающееся в процессах демократизации правотворчества;
- наглядная агитация. Наглядная правовая агитация используется для обеспечения доступности законодательства в виде стенной печати, плакатов, стендов, листовок;
- устное правовое информирование граждан;
- повышение правовой культуры с помощью компьютерной техники и информационных технологий;
- повышение правовой культуры с помощью социальных сетей в Интернете;
- повышение правовой культуры с помощью произведений литературы и искусства на правовую тематику;
- правовая культура в процессе неформального, межличностного общения [13];
- разработка и принятие государственной программы по развитию правового просвещения и правового информирования населения, которая позволит создать единую систему, направленную на повышение правовой грамотности и правосознания граждан, привлечёт интерес со стороны средств массовой информации к широкому освещению правовой тематики;
- урегулирование межведомственного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам выработки единой консолидированной политики в правовом информировании граждан;
- законопроектная деятельность как средство повышения правовой культуры.

Следует отметить, что в современных условиях именно правовое просвещение и правовое информирование населения должно стать основой повышения правосознания и правовой культуры. Воспитание и повышение правовой культуры – длительный процесс, связанный с целенаправленной идеологической, организационной работой, с изменением объективных условий жизни общества, осуществлением комплекса специально-юридических мер. Однако значительную роль в повышении правового просвещения общества все же должно быть отведено государству.

Литература

1. Конституция Российской Федерации [принята на всенародном голосовании от 12.12.1993 г., с попр-ми от 30. 12. 2008 г.] // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Российская газета. – 2011. – № 263.
3. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // Российская газета. – 2011. – № 151.
4. Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 [принята Верховным Советом РБ 22.02.1994] // Официальный вестник к газете Бурятия. – 1994. – № 43.
5. Закон Республики Бурятия от 22.12.2012 № 3083-IV «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Бурятия и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия» // Официальный вестник к газете Бурятия. – 2012. – № 143.
6. Закон Республики Бурятия от 22.12.2012 № 3081-IV «Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Бурятия» // Официальный вестник к газете Бурятия. – 2012. – № 138.
7. Закон Республики Бурятия от 07.05.2014 № 520-V «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Республике Бурятия и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия» // Собрание законодательства Республики Бурятия. – 2014. – № 5(182).
8. Закон Республики Бурятия от 13.10.2010 № 1570-IV «О системе профилактики правонарушений в Республике Бурятия» // Официальный вестник к газете Бурятия. – 2010. – № 189.
9. Постановление Правительства Республики Бурятия от 06.07.2012 № 411 «Об утверждении Концепции государственной политики Республики Бурятия по социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц, осужденных к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества» // Официальный вестник к газете Бурятия. – 2012. – № 69.

10. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – № 43-44.

11. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Бурятия о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Бурятия в 2014 году. URL: <http://ombudsmanrb.ru/wp-content/uploads/2015/04/Доклад-«О-соблюдении-прав-и-свобод-человека-и-гражданина-в-Республике-Бурятия-в-2014-году».pdf>

12. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Бурятия о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Бурятия в 2016 году. URL:http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/prav_z_karta/sub_fed/sibirsk_fed/respubl_buryat/doklad_2016_v_buryat/doklad_2016_v_buryatweb.pdf

13. Медведев В.А. Повышение правовой культуры. URL: <http://www.jourclub.ru/33/1616/2/>

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii [prinjata na vsenarodnom golosovanii ot 12.12.1993 g., s popr-mi ot 30.12.2008 g.] // Rossijskaja gazeta. 1993. № 237.

2. Federal'nyj zakon ot 21.11.2011 № 324-FZ «O besplatnoj juridicheskoj pomoshhi v Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 2011. № 263.

3. Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v sfere razvitiya pravovoj gramotnosti i pravosoznanija grazhdan (utv. Prezidentom RF 28.04.2011 № Pr-1168) // Rossijskaja gazeta. 2011. № 151.

4. Konstitucija Respubliki Burjatija ot 22.02.1994 [prinjata Verhovnym Sovetom RB 22.02.1994] // Oficial'nyj vestnik k gazete Burjatija. 1994. № 43.

5. Zakon Respubliki Burjatija ot 22.12.2012 № 3083-IV «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Respublike Burjatija i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Respubliki Burjatija» // Oficial'nyj vestnik k gazete Burjatija. 2012. № 143.

6. Zakon Respubliki Burjatija ot 22.12.2012 № 3081-IV «Ob okazanii besplatnoj juridicheskoj pomoshhi v Respublike Burjatija» // Oficial'nyj vestnik k gazete Burjatija. 2012. № 138.

7. Zakon Respubliki Burjatija ot 07.05.2014 № 520-V «Ob Upolnomochennom po zashhite prav predprinimatelej v Respublike Burjatija i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Respubliki Burjatija» // Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Burjatija. 2014. № 5(182).

8. Zakon Respubliki Burjatija ot 13.10.2010 № 1570-IV «O sisteme profilaktiki pravonarushenij v Respublike Burjatija» // Oficial'nyj vestnik k gazete Burjatija. 2010. № 189.

9. Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Burjatija ot 06.07.2012 № 411 «Ob utverzhdenii Konceptcii gosudarstvennoj politiki Respubliki Burjatija po social'noj rehabilitacii lic, osvobodivshijsja iz mest lishenija svobody, i lic, osuzhdennyh k nakazaniyam i inym meram ugolovno-pravovogo haraktera bez izoljacii ot obshhestva» // Oficial'nyj vestnik k gazete Burjatija. 2012. № 69.

10. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 26 fevralja 1997 g. № 1-FKZ «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 1997. № 43-44.

11. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Burjatija o sobljudenii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Respublike Burjatija v 2014 godu. URL: <http://ombudsmanrb.ru/wp-content/uploads/2015/04/Doklad-«O-sobljudenii-prav-i-svobod-cheloveka-i-grazhdanina-v-Respublike-Burjatija-v-2014-godu».pdf>

12. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Burjatija o sobljudenii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Respublike Burjatija v 2016 godu. URL:http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/prav_z_karta/sub_fed/sibirsk_fed/respubl_buryat/doklad_2016_v_buryat/doklad_2016_v_buryatweb.pdf

13. Medvedev V.A. Povyshenie pravovoj kul'tury. URL: <http://www.jourclub.ru/33/1616/2/>



- ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО -

УДК 341

М.П. Архипова, Л.А. Барабанская, А.А. Петрова

Имплементация конвенции МОТ №169 в правовой системе РФ

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос об имплементации Конвенции МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущий племенной образ жизни, в независимых странах» в правовой системе России. Основной целью данного исследования является изучение вопроса о принятии ратификации МОТ №169 в Российской Федерации. На сегодняшний день согласно статистическим данным наблюдаются нарушения прав коренных малочисленных народов. Именно поэтому о ратификации Конвенции МОТ №169 говорится давно. Однако многие положения конвенции являются неприменимыми в РФ. В частности являются спорными вопросы о земле, малочисленности, образе жизни коренных малочисленных народов. В этом исследовании мы сравниваем положения законодательства РФ и положения конвенции, также приводим статистические данные о нарушениях прав и законных интересов коренных малочисленных народов в Республике Саха (Якутия). В конце исследования сделан вывод о целесообразности применения Конвенции МОТ №169 в правовой системе РФ с некоторыми особенностями.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, имплементация, конвенция, МОТ, нарушения прав коренных малочисленных народов, малочисленность, аборигенные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, самостоятельная этническая общность, право собственности, традиционный образ жизни.

M.P. Arkhipova, L.A. Barabanskaya, A.A. Petrova

Implementation of the ILO Convention №169 in the Legal System of the Russian Federation

Abstract. This article will consider the implementation of ILO Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries №169 in the legal system of Russia. The main purpose of this research is to examine the issue of acceptance of ILO Convention № 169 in the Russian Federation. Methods used in

АРХИПОВА Марина Платоновна – студент Юридического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: marinasea797@mail.ru

АРКHIПОВА Marina Platonovna – student of the Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

БАРАБАНСКАЯ Любовь Александровна – ассистент кафедры «Арктическое право и право стран Азиатско-Тихоокеанского региона», Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: barabanskaia@mail.ru

BARABANSKAYA Lyubov Alexandrovna – Assistant of the Chair «Arctic Law and Law of the Countries of the Asia-Pacific Region», M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

ПЕТРОВА Айталина Александровна – ассистент кафедры «Арктическое право и право стран Азиатско-Тихоокеанского региона», Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: aitalina_petrova@mail.ru

PETROVA Aitalina Alexandrovna – Assistant of the Chair «Arctic Law and Law of the Countries of the Asia-Pacific Region», M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

this article are analysis and comparison. Unfortunately, according to statistical data, violations of the rights of indigenous peoples are still observed today. That is why the ratification of ILO Convention № 169 is a highly discussed topic. However, many provisions of the convention are not applicable in the Russian Federation. The issues of land, small number criteria, and the way of life of indigenous peoples are controversial. In this research, we compare the provisions of the legislation of the Russian Federation and the provisions of the convention, and also give statistical data on violations of the rights and legitimate interests of indigenous small peoples in the Republic of Sakha (Yakutia). At the end of the study, we conclude that it is advisable to apply ILO Convention № 169 in the legal system of the Russian Federation, with certain reservation.

Keywords: indigenous minorities, implementation, convention, ILO, violations of the rights of small-numbered indigenous peoples, aboriginal peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, independent ethnic community, property rights, traditional way of life.

В настоящее время остаются нерешенными экономические, социальные вопросы коренных малочисленных народов. Поэтому является важным принять документ, который бы защищал права и законные интересы данной категории населения.

Для начала определим, кто такие коренные малочисленные народы? Согласно ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» коренные малочисленные народы Российской Федерации – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. [1]

В настоящее время наблюдается увеличение количества нарушений прав коренных малочисленных народов. Например, согласно Докладу о соблюдении прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) о деятельности Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера в РС (Я) в 2016 году в аппарате Уполномоченного зарегистрировано более 450 входящей корреспонденции и более 206 исходящих обращений. В том числе поступило 80 письменных обращений граждан в адрес Уполномоченного и 41 обращение граждан для устной консультации.[2] Таким образом, данные статистики свидетельствуют о том, что права и интересы КМН (коренных малочисленных народов) нарушаются.

Документом, который бы защитил права КМН, выступила бы Конвенция Международной организации труда №169. Так как ее целями являются: а) обеспечение того, чтобы лица, принадлежащие к соответствующим народам, пользовались на равных основаниях правами и возможностями, которые предоставляются национальным законодательством или правилами остальному населению страны; с) содействие лицам, принадлежащим к соответствующим народам, в ликвидации различий в социально-экономических условиях, которые могут существовать между коренными и другими членами национального сообщества, методами, соответствующими их стремлениям и образу их жизни. [3]

Однако, на сегодняшний день Российская Федерация не ратифицировала данный документ. Почему? Применение положений данной конвенции представляется затруднительным в России. Данный вопрос неоднократно поднимался, ведь многие проблемы КМН на сегодняшний день остаются нерешенными. Однако есть значительные различия положений Конвенции №169 с положениями законодательства РФ.

Во-первых, конвенция по – иному определяет значение понятия «коренной народ». По Конвенции данный термин обозначает а) народов ведущих племенной образ жизни; б) народов, населявших страну в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ [3]

Как уже говорилось выше, согласно законодательству РФ коренные малочисленные народы Российской Федерации – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. [1]

Во-вторых, важным является вопрос о земле, так как земля для КМН имеет особое значение. Согласно законодательству Российской Федерации малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право:

безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. [1]

Конвенция же закрепляет то, что за соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают.

Также важным критерием является малочисленность. В РФ КМН называют народов, составляющих менее 50 тыс. Конвенция же не выделяет данный критерий в качестве обязательного. Однако, если мы уберем данный признак, суть признания того или иного гражданина КМН теряется. Ведь коренными малочисленными народами признают ограниченный круг лиц. Целью признания того или иного гражданина КМН является оказание ему необходимой помощи, для поддержания жизни народа.

Почему нужно защищать права коренных малочисленных народов? Согласно Постановлению ГД «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» продолжается развал традиционных отраслей хозяйствования, растут безработица и обнищание населения; ухудшается состояние здоровья, уровень смертности малочисленных народов в полтора раза выше, чем у других жителей и заметно превышает рождаемость; алкоголизм и преступность среди малочисленного коренного (аборигенного) населения приняли угрожающие размеры. [4]

Предоставляя определенные льготы данным категориям граждан, государство пытается помочь им, так как одной из основных направлений любого государства является улучшения положения лиц относящихся к категории коренных малочисленных граждан.

Следующий вопрос связан с природой. Как известно у КМН тесная связь с природой, для каждого охотника, оленевода природа ценна, так как, соприкасаясь с ней, они выражают свою самобытность. Так, в России КМН ведут традиционный образ жизни. Согласно конвенции КМН ведут племенной образ жизни.

Привидение положений закрепленных в законодательстве в РФ, в соответствии со статьями, содержащихся в данной конвенции представляется спорным вопросом. Безусловно, основным признаком признания гражданина КМН является осознание лица самостоятельной этнической общностью. Однако без других признаков, о которых было сказано выше признание лиц КМН является спорным.

Таким образом, есть два пути: ратифицировать конвенцию или не вносить изменений в законодательство. Однако, вопрос о ратификации Конвенции МОТ № 169 в Российской Федерации является вопросом сложным. Вследствие ратификации данной Конвенции необходимо будет коренным образом изменить законодательство. В настоящий момент ведутся массовые дискуссии о принятии данной Конвенции, однако окончательное решение пока не принято. Ратификация данной Конвенции в России возможна, однако для этого понадобится провести определенный комплекс мероприятий, внести дополнения и изменения в действующее законодательство.

Как нам кажется законодательство Российской Федерации пока не готово к столь значительным изменениям. Ратифицировав конвенцию, мы будем обязаны применить все ее положения в законодательстве, однако гарантировать этого никто не может. Таким образом, конвенция содержит в себе множество спорных положений, применение которых представляется трудным в Российской Федерации.

Однако, есть и третий путь – ратифицировать Конвенцию МОТ №169 с оговорками. Таким путем могут решиться некоторые различия между российским законодательством и положениями Конвенции. Например, оговорка о применении положений Конвенции только к коренным малочисленным народам Российской Федерации может помочь очертить четкий и логичный круг управомоченных лиц. Однако, по таким принципиальным разногласиям, как например вышеупомянутые вопросы о земле, оговорки не могут быть приняты, поскольку это денонсирует саму суть главных положений Конвенции.

Таким образом, ратификация Конвенции МОТ №169 в Российской Федерации до сих пор остается предметом множества споров и разногласий. По нашему мнению, ратификация Конвенции без сомнения оказала бы помощь в отстаивании прав коренных малочисленных народов России и усилила бы их правовую поддержку.

Литература

1. Федеральный закон от 30.04.1999 №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015) // «СЗ РФ», 03.05.1999, N 18, ст. 2208.
2. Доклад о соблюдении прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) и о деятельности Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия) за 2015 год. URL: <https://iuupkm.sakha.gov.ru/uploads/66/487d7843d0a8eaa1e06f98859fed33fe7ace992e.docx>
3. Конвенция N 169 Международной организации труда “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах” (Заключена в г. Женеве 27.06.1989). URL: <http://base.garant.ru/2541271/>
4. Постановление о кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. URL: [http:// docs.cntd.ru/document/901109811](http://docs.cntd.ru/document/901109811)

References

1. Federal Law № 82-FZ of 30 April 1999 «On Guarantees of the Rights of Indigenous Peoples of the Russian Federation» (as amended on 13.07.2015) // «SZ RF», 03.05.1999, No. 18, art. 2208.
2. Report on the observance of the rights and legitimate interests of the indigenous peoples of the North of the Republic of Sakha (Yakutia) and the activities of the Commissioner for the Rights of Indigenous Peoples of the North in the Republic of Sakha (Yakutia) for 2015. URL: <https://iuupkm.sakha.gov.ru/uploads/66/487d7843d0a8eaa1e06f98859fed33fe7ace992e.docx>
3. Convention № 169 of the International Labor Organization on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (concluded in Geneva on June 27, 1989). URL: <http://base.garant.ru/2541271/>
4. Decree on the crisis situation of the economy and culture small indigenous (aboriginal) peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. URL: <http:// docs.cntd.ru/document/901109811>



Правовая основа и пути реализации функций государственного контроля (надзора) за деятельностью коллекторов (на примере ФССП)

Аннотация. В статье рассматриваются основные результаты научного исследования, выполненного студенткой 2 курса Юридического факультета СВФУ имени М.К. Аммосова А.Н. Степановой под научным руководством старшего преподавателя юридического факультета СВФУ имени М.К. Аммосова З.И. Корякиной, удостоившиеся: диплома I степени за победу в региональном этапе конкурса научных работ, посвященных истории образования, развития и современной деятельности института судебных приставов в России и зарубежных странах в 2016-2017 уч. году; I место в III Международном конкурсе студентов, магистрантов и аспирантов (в рамках требований ФГОС) «University knowledge – 2018» в номинации «Профессионально-специализированные компетенции»; Диплома III степени в 56-й Международной научной студенческой конференции МНСК-2018.

Актуальность рассмотренной темы заключается в ее научной и практической новизне, так как осуществление коллекторской деятельности на сегодняшний день претерпело много изменений в связи с существенным обновлением законодательства. А конкретнее был принят Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон» и «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 03.07.2016 года № 230-ФЗ. В Российской Федерации вплоть до 2017 года не существовало специального нормативно-правового акта, который четко бы регулировал коллекторскую деятельность.

Согласно данным новеллам в нормативном пространстве коллекторские агентства получили регламентированные законом определенные полномочия, вместе с тем одновременно и обязанности с ограничениями, а также санкции за их нарушение.

Несмотря на такое, казалось бы, упорядочение коллекторской деятельности в правовом регулировании, в теории и практике правоприменительной деятельности остались вопросы и существуют споры, выявляются незаконные действия со стороны коллекторов в отношении должников. Вместе с тем, считается, что в условиях современной рыночной системы в Российской Федерации коллекторская деятельность будет развиваться, являясь одним из перспективных и заманчивых направлений коммерческой деятельности. Об этом свидетельствует рост коллекторских агентств, регистрируемых в реестре. Вместе с тем, как и любая деятельность, связанная с работой с людьми, особенно, если она носит характер применения мер воздействия, ограничивающих права и свободы личности, юридических лиц, методов принудительного значения, необходима грамотно и адекватно продуманная функция государственного надзора (контроля) за ней.

В этой связи вопрос о соотношении деятельности Федеральной службы судебных приставов (далее по тексту ФССП) с коллекторской деятельностью нуждается в подробном изучении.

Целью данной работы является исследование особенностей реализации функций государственного контроля (надзора) в лице Федеральной службы судебных приставов за деятельностью коллекторов.

Ключевые слова: судебный пристав, федеральная служба, коллектор, закон, юридическая ответственность, контроль, надзор, соотношение, задолженность, возврат, право.

КОРЯКИНА Зинаида Ивановна – старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса юридического факультета, Северо-Восточный федеральный университет.

E-mail: z_koryakina@mail.ru

KORYAKINA Zinaida Ivanovna – a Senior Lecturer of Criminal Law and Procedure Faculty, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

СТЕПАНОВА Анастасия Николаевна – студент Юридического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

STEPANOVA Anastasia Nikolaevna – student of the Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

Legal Framework and Ways of Implementation of Functions of State Control (Oversight) for Activities of Managers (On the Example of FSSP)

Abstract. In the article the main results of the scientific research performed by the 2nd year student of the Faculty of Law of the NEFU named after M.K. Ammosova A.N. Stepanova under the supervision of a senior lecturer at the Faculty of Law of the NEFU named after M.K. Ammosova Z.I. Koryakina, who received: a diploma of the 1st degree for the victory in the regional stage of the competition of scientific works devoted to the history of education, development and modern activity of the bailiff institute in Russia and foreign countries in 2016-2017 academic year; I place in the III International competition of students, undergraduates and post-graduate students (within the framework of GEF requirements) “University knowledge – 2018” in the nomination “Professional-specialized competence”; Diploma of the III degree in the 56th International Scientific Student Conference of the MSSC-2018.

The relevance of the topic under consideration lies in its scientific and practical novelty, as the implementation of collection activities to date has undergone many changes in connection with a significant update of the legislation. More specifically, the Federal Law “On Protection of Rights and Legal Interests of Individuals in the Implementation of Activities on the Return of Overdue Indebtedness and on Amending the Federal Law” and “On Microfinance Activities and Microfinance Organizations” dated 03.07.2016 No. 230-FZ was adopted. In the Russian Federation, until 2017, there was no special regulatory and legal act that would clearly regulate the collection activities.

According to these novels in the normative space, collection agencies received certain powers regulated by law, but at the same time, obligations with restrictions, as well as sanctions for their violation.

Despite such seemingly orderly collection activities in the legal regulation, in theory and practice of law enforcement activities there were questions and there are disputes, illegal actions from collectors regarding debtors are revealed. At the same time, it is considered that in the current market system in the Russian Federation, the collection activity will develop, being one of the most promising and tempting areas of commercial activity. This is evidenced by the growth of collection agencies registered in the register. However, like any activity related to working with people, especially if it has the nature of the application of measures of influence that limit the rights and freedoms of individuals, legal persons, methods of compulsory value, a well-considered and adequately considered function of state supervision (control) for her.

In this regard, the issue of the correlation of the activities of the Federal Bailiff Service (hereinafter referred to as the FSSP) with collection activities requires detailed study.

The purpose of this work is to study the features of the implementation of the functions of state control (supervision) in the person of the Federal Bailiff Service for the activities of collectors.

Keywords: bailiff, federal service, collector, law, legal responsibility, control, supervision, ratio, debt, return, right.

Следует отметить, что правовая база не называет и не содержит такого понятия как «коллектор», «коллекторская деятельность». Вместо этого закон оперирует такими понятиями как «лицо, действующее от имени и (или) в интересах кредитора», «юридическое лицо». Название объекта исследования «коллектор» поэтому носит не официальный характер, но при этом часто используемый в теории и практике.

Определение коллекторской деятельности и в целом ее регулирование предлагалось установить разными проектами законов. Проект Федерального закона N 884052-6 «О коллекторской деятельности в Российской Федерации» определяет ее как коммерческую деятельность, осуществляемую юридическим лицом и направленная на добровольное погашение должником его задолженности в досудебном порядке. Коллекторская деятельность по взысканию просроченной задолженности с физических лиц в досудебном порядке осуществляется только коллекторскими агентствами, за исключением самостоятельной деятельности банков и небанковских кредитных организаций, микрофинансовых организаций, для которых выдача займов (кредитов) является одним из основных видов деятельности [1, с. 81].

Основой соотношения коллекторской деятельности с деятельностью Федеральной службы судебных приставов является наличие схожих признаков, заключающихся в принудительном исполнении взысканий (задолженности), возникающих из договорных правовых отношений между его субъектами и связанные с обязательствами по их выполнению.

В отличие от исполнительской деятельности ФССП коллекторские же агентства выступают взыскателями должников банков. Они осуществляют свою деятельность, как посредник между банком и должником. То есть основное различие между Федеральной службой судебных приставов и коллекторскими агентствами состоит в том, что коллекторские агентства взыскивают долговые обязательства до судебного разбирательства. С их помощью происходит частное регулирование правоотношений без вмешательства судебных органов.

Федеральная служба судебных приставов осуществляет взыскание, конкретно держа в руках приговор и постановление судебных, а также иных органов. Отсюда мы понимаем то, что основная деятельность коллекторов и приставов относительно похожи. Помимо этого они тесно взаимодействуют.

ФССП в данное время ведёт государственный реестр коллекторских агентств, а также осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенных в государственный реестр. Это всё делается на основании законодательных нововведений: Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», Постановление Правительства РФ от 19.12.2016 № 1402 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в указанный реестр», Указ Президента Российской Федерации от 15.12.2016 № 670 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом, в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» и в Положение, утвержденное этим Указом», Постановления Правительства РФ от 19 декабря 2016 года № 1402, Приказ Минюста России от 30.12.2016 № 332 «Об утверждении Административного регламента исполнения ФССП России государственной функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью ...» (зарег. В Минюсте России 27.01.2017 № 45447), Приказ ФССП России от 29.05.2012 № 256 «Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов».

Существует три последовательных этапа коллекторского осуществления взыскания задолженности [2, с. 44]:

дистанционное взыскание – на данном этапе используется информационно-психологическое воздействие.

выездное взыскание – личное взаимодействие сотрудника коллекторского агентства с должником.

государственно – принудительное взыскание – взаимодействие с органами государственной власти по принудительной защите прав кредитора.

Таким образом, очевидно, что основные цели служебной деятельности судебного пристава-исполнителя и коллектора аналогичны, имеют прямое и непосредственное соотношение.

Вместе с тем, в отличие от ФССП коллекторская деятельность носит коммерческий, самостоятельный, в стратегическом и тактическом отношении более свободный и личный, индивидуальный характер. Тогда как любое полномочие и действие судебного пристава – исполнителя четко оговорено в законе с указанием пределов и предмета деятельности. Существенные отличия также имеются в статусе субъектов исполнительной деятельности. Если судебный

пристав осуществляет свои полномочия только от имени Российской Федерации и преследует государственные цели, то коллектор от своего либо имени коммерческой организации в личных либо интересах третьих лиц.

Между тем, с учетом опыта и стажа существования, статуса и полномочий, носящих властно-распорядительный характер, очевидно превосходство ФССП. И законодатель правильно определил передачу госнадзора именно этой федеральной службе. Поскольку правильное ведение реестра, так сказать общее курирование надлежащей деятельности коллекторских агентств по вышеуказанным нами признакам соотношения может выполнить только ФССП.

В данное время ФССП переданы полномочия в отношении коллекторских агентств, а именно осуществление федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенных в государственный реестр.

Однако, на наш взгляд, содержание контрольных функций у ФССП за деятельностью «коллекторов» недостаточное.

Правовая основа государственного контроля (надзора) за коллекторской деятельностью обладает новизной, поэтому в научной литературе исследования по изучению современного механизма этого начинания не многочисленны [3; 4; 5; 6; 7].

В связи с тем, что объектом надзора является коллекторская деятельность, в первую очередь необходимо изучить их законодательство.

Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 03.07.2016 № 230-ФЗ является одним из долгожданных и резонансных нормативных актов, т.к. долгое время в РФ коллекторская деятельность «процветала» без своей правовой базы, что приводило допущению в этой сфере трудно квалифицируемых правонарушений, поступлению множества жалоб и ведению острых дискуссий в научной практической сфере юриспруденции.

С нашей точки зрения, данный закон принят преимущественно в пользу должников, в большей части регулирует вопросы защиты их прав и законных интересов. Тогда как, в более детальном описании нуждается сам механизм и правовой статус субъектов коллекторской деятельности. Например, статья 4 «Способы взаимодействия с должником» ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности», в которой перечислены основные действия коллекторов, нуждается в более подробном регламентировании. Считаем также, что данным законом коллекторским агентствам не переданы полномочия, связанные со сбором информационных сведений о должнике (имущественных, социальных, трудовых и т.д.) в виде допуска либо запрашивания таких сведений. Не обеспечены такие возможности и на законодательном уровне путем гарантирования обязательности выполнения таких обращений (например, по аналогии с обязательностью исполнения адвокатских запросов согласно ст. 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении адвокату информации»). Поэтому, в нынешних условиях правового регулирования коллектор существенно ограничен в своих правах и возникает возможность злоупотребления со стороны должников своими правами по отношению к коллекторам, что может вызвать значительные трудности по взысканию задолженности.

Следует отметить, что у данного закона есть и определенные положительные стороны.

Во-первых, на основе Федерального закона появится способ защиты должников от незаконных действий со стороны коллекторов. Во-вторых, альтернативные способы взыскания задолженности позволяют разгрузить органы ФССП, помогают сторонам без государственного вмешательства на договорных началах разрешить вопросы исполнения.

В случае успешной адаптации коллекторского функционирования под новое законодательство, деятельность по возврату просроченной задолженности в РФ имеет все перспективы к росту и развитию. Об этом свидетельствуют современные реалии, когда финансовая актив-

ность банков и иных кредитных организаций, а также экономическая потребность населения увеличивается.

Между тем, исключать риск ошибок и нарушений, допускаемых при исполнении своих обязательств коллекторскими организациями нельзя. Не секрет, что судебные тяжбы с коллекторами бывают самыми резонансными. В качестве примера, можно привести судебное дело № 2-3853/2016 Челябинского районного суда г. Челябинска, которым был вынесен приговор в отношении одного из коллекторов компании «МФО Авик», сотрудники которой были признаны виновными в серии совершения преступлений против должников (вымогательство, совершенное организованной группой) [8]. Забайкальский краевой суд принял решение о взыскании компенсации морального вреда с банка и действовавших в его интересах коллекторов, которые, вопреки судебному определению, требовали с должника незамедлительного погашения всей задолженности [9].

По мнению Широнова Е.М. и Петухова Т.В.: «Коммерческий и достаточно независимый характер их деятельности может явиться подспорьем к совершению ими нарушений» [10, с. 88]. Мы с ними полностью согласны в том смысле, что возникновению таких обстоятельств также могут способствовать:

1. Слабо контролируемый процесс коллекторской деятельности. Ведение реестра ФССП, о котором приняты специальные нормативные акты, приведенные выше в данном исследовании, фактически не означает реального контроля, представляет собой всего лишь регистрационную и учетную деятельность. А какими должны быть функции контроля (надзора) и что туда вкладывать, законодательство четко и полно не разъясняет. Например, согласно «Административному регламенту исполнения ФССП России государственной функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности», разработанному Министерством Юстиции предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом в процессе осуществления деятельности обязательных требований.

На наш взгляд предмет надзора должен быть расширен за счет исполнения требований законодательства об административных правонарушениях, т.к. согласно статье 28.3 КоАП РФ, должностные лица федерального органа исполнительной власти осуществляют контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности в порядке статьи 14.57 настоящего Кодекса.

2. Размытость некоторых положений, посвященных правам «коллектора». К примеру, статья 4 ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности» указывает на право коллектора проводить личные встречи, непосредственное взаимодействие. При этом не совсем понятен формат таких встреч, в каком виде они могут проводиться и каковы их пределы, длительность, статус (беседа, опрос, вид фиксации результатов переговоров, осмотр, ознакомление с документами, материалами, подписание документов, способы взаимодействия) и т.д.

3. Недостаточный набор требований к должности «коллектора». Кроме отсутствия непогашенной судимости за преступления против личности, в сфере экономики, против государственной власти и общественной безопасности закон иных требований не устанавливает. При этом, почему то упущены из виду такие необходимые критерии кадрового отбора как: соответствующее образование, возраст, физическое и психическое состояние, пригодное для работы с населением, моральные качества (этические требования).

Изложенное позволяет нам сделать вывод о том, что за коллекторской деятельностью необходим более основательный государственный контроль (надзор), постоянный мониторинг, курирование, координирование и т.д.

В этой связи считаем необходимым расширить пределы государственного контроля (надзора) за коллекторской деятельностью в лице ФССП.

Контрольная (надзорная) деятельность за «коллекторской» деятельностью является новым, ранее неизвестным направлением для ФССП. Установлена она Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2016 г. № 1402 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в указанный реестр», которое гласит: «Определить Федеральную службу судебных приставов федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в указанный реестр».

Под государственным реестром коллекторских агентств подразумеваются сведения юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности. Данные сведения, содержащиеся в государственном реестре, являются общедоступными и открытыми для всех и подлежат размещению на официальном сайте ФССП, что демонстрирует гласность и открытость деятельности судебных приставов. Так, по данным из официального сайта ФССП в государственный реестр в 2016 году было внесено 10 коллекторских агентств, в 2017 году их количество возросло до 163, а в 2018 году до 192.

За нарушение реестровых правил установлена административная ответственность (ст. 14.57. КоАП РФ).

Предоставление Федеральной Службе Судебных Приставов таких полномочий, как ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включая и федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в указанный реестр, является, по нашему мнению, адекватным решением. Так как деятельность данной службы тесно связана с функциями взыскания и ни один из государственных органов правоохранительной власти не имеет такого опыта работы с физическими лицами.

Таким образом, законодательство более четко о контроле за коллекторскими агентствами разъясняет механизм ведения реестровой деятельности ФССП, которая, как мы убедились, состоит из регистрационной и учетной, информационной деятельности.

Между тем, на наш взгляд, в целях совершенствования государственного контроля за деятельностью коллекторов на примере ФССП необходимо добавить следующее.

ФССП следует передать функции лицензирования коллекторских агентств.

Так, например, во многих странах Европы коллекторские агентства должны для работы получить лицензию и отчитываться о своей деятельности в госорганах [10, с. 795].

Такой статус коллекторских агентств позволяет европейским чиновникам привлекать взыскателей для своих нужд. В частности, довольно часто объявляются тендеры на взыскание налоговой задолженности, штрафов [11].

Соответственно, в содержание лицензионно-разрешительной деятельности должны войти властно-распорядительные и организационно-координирующие действия ФССП. В качестве примерного аналога можно привести соотношение частной охранной либо частной детективной (сыскающей) деятельности с контролирующим ее органом – Национальной гвардией РФ (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»).

Лицензирование коллекторской деятельности видится необходимым для того, чтобы любой участник их деятельности понимал и осознавал, что в контакт с ним вступает «коллектор» с проверенной профессиональной компетенцией, имеющий специальный документ (разрешение) и прошедший отбор и подготовку. При этом, являющееся контролируемым государственным органом правоохранительной деятельности в лице ФССП, в который также могут быть обжалованы незаконные действия.

Лицензирование деятельности юридических лиц, включенных в специальный реестр и осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, должен быть, по нашему мнению, разработан с аналогией статьи 6. «Предоставление лицензий частным детективам» Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 05.12.2017) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Исходя из этого, мы предлагаем следующий алгоритм лицензирования:

Предоставление лицензий ведется на осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере ведения федерального государственного контроля (надзора) или его территориальным органом. Лицензия должна предоставляться сроком на пять лет и будет действительна на всей территории Российской Федерации. Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении лицензии будет приниматься в срок не более сорока пяти дней. Правительству Российской Федерации следует принять отдельное Положение о лицензировании коллекторской деятельности, в котором будут устанавливаться порядок лицензирования данного вида деятельности и перечень лицензионных требований.

Лицензирование может содержать два основных требования:

1) предоставление лицензии будет осуществляться только юридическим лицам, состоящим в государственном реестре юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, которое ведется ФССП.

2) Специальное обучение и подготовка будущих «коллекторов» сотрудниками ФССП.

Специальной подготовки (обучения) требует процесс:

- проведения личных контактов (с целью недопущения ситуаций, провоцирующих нарушения ограничений, установленных в ст.6 ФЗ от 03.07.2016 № 230-ФЗ);

- базовой физической подготовки для обороны (на случай возникновения обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью коллектора);

- ведения грамотных переговоров, основа которых должна быть предусмотрена, прежде всего, правовыми нормами, поскольку взыскание задолженности и надлежащее исполнение обязательств, предусмотренных юридическими фактами – это правовая деятельность, регулируемая комплексом нормативных актов;

- учетная, регистрационная по результатам своего труда деятельность, которую должны вести в порядке делопроизводства любое коллекторское агентство;

- взаимодействия с другими государственными структурами, органами местного самоуправления.

Специальное обучение будет осуществляться на платной основе, что будет дополнительным подспорьем для финансовых полномочий ФССП.

3. Аттестация коллекторов.

Данный путь необходим для того, чтобы проводить более качественный отбор коллекторов, а также для того, чтобы проверить соответствие коллекторских агентств требованиям лицензии. К работе с гражданами должны быть допущены грамотные, компетентные, с высокими моральными принципами и психологическими, внутренними качествами «коллекторы». Население должно понимать, что в лице ФССП государство защищает их интересы и никогда не поставит под угрозу их жизнь, здоровье, имущество, то есть законные права и интересы.

В ходе исследования в целях совершенствования информативной деятельности органов ФССП по реализации правового просвещения граждан, вступающих в контакт с коллекторской службой нами была разработана Памятка, содержащая детальное описание механизма правовых отношений и их последствий с разъяснением определенных ситуаций. К сожалению, по результатам личного наблюдения констатируем отсутствие в исследованных нами территориальных органах ФССП по Республике Саха (Якутия) и их официальных сайтах достаточной информационной деятельности, посвященной порядку взаимодействия граждан с

коллекторскими службами. Выявленный нами такой пробел свидетельствует об отсутствии основательной работы органов ФССП в части правового информирования населения. Считаю, что такой недостаток связан, скорее всего, новизной исследуемого нами сектора деятельности в полномочиях ФССП.

После завершения процесса создания памятки, для удобства граждан мы распространили их по территориальным органам ФССП на территории Республики Саха (Якутия).

Таким образом, подводя итоги настоящему исследованию, можно сформулировать следующие выводы.

Эффективность деятельности «коллекторов» по возврату просроченной задолженности не может состоять только из количественных и финансовых показателей. В это понятие разумно включать также и качественные показатели, т.е. отсутствие нарушений, профессионализм, компетентность, высокая правовая культура при выполнении полномочий, правомерность примененных методов, соблюдение установленных законом ограничений и т.д.

Для того, чтобы обеспечивать наличие качественных показателей, необходим эффективный государственный контроль (надзор) за деятельностью исследуемого нами вида юридических лиц.

Государство, задумавшись над этим вопросом, разработало ряд нормативных нововведений. Между тем, проблемная характеристика их содержания позволила выявить пробельность законодательства. Если реестровая деятельность за ведением контроля количества и статуса коллекторских служб, указанными нормами как то регламентирована, то эффективность реализации контрольной (надзорной) функции видится нам недостаточно проработанным.

В этой связи, в настоящей работе обоснован вывод о том, что контрольная (надзорная) функция ФССП за коллекторской деятельностью нуждается в обновлении и может состоять из следующих основных направлений, таких как: лицензирование, специальное обучение и введение системы аттестирования.

Таким образом, предложенные нами пути позволяют повысить, прежде всего, ответственность, эффективность деятельности коллекторских агентств, их статус. Несомненно, субъекты, осуществляющие взыскание просроченной задолженности, необходимы современному рынку. Но только в том виде, которая позволит обществу воспринимать коллекторские службы с доверием и уважением.

Кроме того, у ФССП появится возможность расширения структуры и сферы выполнения платных государственных услуг, что может способствовать увеличению ее финансовых возможностей.

Литература

1. Филонов А.В. Коллекторская деятельность в Российской Федерации: определение и особенности // Современное право. – 2017. – № 9. – С. 81-85.
2. Селезнев В.А. Правовые проблемы деятельности негосударственных субъектов в сфере взыскания долгов // Современное право. – 2012. – № 6. – С. 43-47.
3. Анастасов И.Г. Коллекторские агентства: вчера, сегодня, завтра. Закономерности и противоречия развития национальных экономических систем / Международная научно-практическая конференция. – Ставрополь : Изд-во «АГРУС», 2017. – С. 24-26.
4. Осипов А.В. Государственное регулирование коллекторской деятельности: направления и мировой опыт // Журнал «Экономика и менеджмент инновационных технологий». – Москва: Международный научно-инновационный центр, 2016. – № 4 (55). – С. 26-32.
5. Осипова М.А. Правовое регулирование коллекторской деятельности: Россия и зарубежный опыт // Журнал «Известия Байкальского государственного университета». – Иркутск: Байкальский государственный университет, 2016. – № 5. – Т. 26. – С. 793-799.
6. Туранин В.Ю., Погорелов Д.В. Коллекторская деятельность в современной России: проблемы, функции, цели правового регулирования // Журнал «Российская юстиция». – Москва: Юрист. – 2016. – №2. – С. 58-61.

7. Филонов А. В. Принципы и функции коллекторской деятельности в Российской Федерации [Текст] // Право: история, теория, практика: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2017 г.). – СПб.: Свое издательство, 2017. С. 60-63. – URL <https://moluch.ru/conf/law/archive/227/12643/> (дата обращения: 17.06.2018).
8. Судебное дело № 2-3853/2016 / Официальный сайт Центрального районного суда г. Челябинска. – URL <http://centr.chel.sudrf.ru/> (дата обращения: 17.01.2018).
9. Судебное дело № 1-1132/2016 / Официальный сайт Забайкальского краевого суда. – URL <http://oblsud.cht.sudrf.ru/> (дата обращения: 17.01.2018).
10. Широнова Е.М. Петухова Т.В. Коллекторы – мошенники или законные взыскатели. Журнал Российское предпринимательство. Выпуск № 23 / 2012 ВАК РФ: 08.00.00 – УДК 33. С.84-91.
11. Екимов Максим Викторович Коллекторская деятельности в Российской Федерации и США: понятие и правовое регулирование // Право и современные государства. 2012. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kollektorskaya-deyatelnosti-v-rossiyskoy-federatsii-i-ssha-ponyatie-i-pravovoe-regulirovanie> (дата обращения: 17.06.2018).

References

1. Filonov A.V. Kollektorskaya deyatel'nost' v Rossijskoj Federacii: opredelenie i osobennosti // Sovremennoe pravo. – 2017. – № 9. – S. 81-85.
2. Seleznev V.A. Pravovye problemy deyatel'nosti negosudarstvennyh sub'ektov v sfere vzyiskaniya dolgov // Sovremennoe pravo. – 2012. – № 6. – S. 43-47.
3. Anastasov I.G. Kollektorskie agentstva: vchera, segodnya, zavtra. Zakonomernosti i protivorechiya razvitiya nacional'nyh ehkonomicheskikh sistem / Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya. – Stavropol' : Izd-vo «AGRUS», 2017. – S. 24-26.
4. Osipov A.V. Gosudarstvennoe regulirovanie kollektorskoj deyatel'nosti: napravleniya i mirovoj opyt // Zhurnal «EHkonomika i menedzhment innovacionnyh tekhnologij». – Moskva: Mezhdunarodnyj nauchno-innovacionnyj centr, 2016. – № 4 (55). – S. 26-32.
5. Osipova M.A. Pravovoe regulirovanie kollektorskoj deyatel'nosti: Rossiya i zarubezhnyj opyt // Zhurnal «Izvestiya Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta». – Irkutsk Bajkal'skij gosudarstvennyj universitet, 2016. – № 5. – T. 26. – S. 793-799.
6. Turanin V.YU., Pogorelov D.V. Kollektorskaya deyatel'nost' v sovremennoj Rossii: problemy, funkcii, celi pravovogo regulirovaniya // Zhurnal «Rossijskaya yusticiya». – Moskva: YUrist. – 2016. – №2. – S. 58-61.
7. Filonov A. V. Principy i funkcii kollektorskoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii [Tekst] // Pravo: istoriya, teoriya, praktika: materialy V Mezhdunar. nauch. konf. (g. Sankt-Peterburg, iyul' 2017 g.). – SPb.: Svoe izdatel'stvo, 2017. S. 60-63. – URL <https://moluch.ru/conf/law/archive/227/12643/> (data obrashcheniya: 17.06.2018).
8. Sudebnoe delo № 2-3853/2016 / Oficial'nyj sajt Central'nogo rajonnogo suda g. CHelyabinska. – URL <http://centr.chel.sudrf.ru/> (data obrashcheniya: 17.01.2018).
9. Sudebnoe delo № 1-1132/2016 / Oficial'nyj sajt Zabajkal'skogo kraevogo suda. – URL <http://oblsud.cht.sudrf.ru/> (data obrashcheniya: 17.01.2018).
10. SHironina E.M. Petuhova T.V. Kollektory – moshenniki ili zakonnye vzyiskateli. Zhurnal Rossijskoe predprinimatel'stvo. Vypusk № 23 / 2012 VAK RF: 08.00.00 – UDK 33. S.84-91.
11. Ekimov Maksim Viktorovich Kollektorskaya deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii i SSHA: ponyatie i pravovoe regulirovanie // Pravo i sovremennye gosudarstva. 2012. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kollektorskaya-deyatelnosti-v-rossiyskoy-federatsii-i-ssha-ponyatie-i-pravovoe-regulirovanie> (data obrashcheniya: 17.06.2018).



О проблемах оспаривания ликвидации юридических лиц и порядке восстановления юридического лица после ликвидации

Аннотация. В данной статье рассматривается проблематика отсутствия в законодательстве Российской Федерации детальной регламентации порядка обжалования процедуры ликвидации юридического лица, отсутствия в законе круга субъектов обладающих правом обжалования, оснований по которым возможно оспаривание ликвидации, а также порядка восстановления ликвидированной организации и последствий признания государственной регистрации ликвидации юридического лица недействительной. В статье анализируются последствия наличия пробелов в правовом регулировании ликвидации юридического лица, а также вырабатываются рекомендации по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: ликвидация юридического лица, обжалование ликвидации, порядок восстановления юридического лица, государственная регистрация ликвидации, прекращение юридического лица.

I.D. Nazarov

On the Problems of Challenging the Liquidation of Legal Entities and the Procedure for the Restoration of a Legal Entity after Liquidation

Abstract. This article discusses the problematic of the lack of detailed regulation in the legislation of the Russian Federation of the procedure for appealing the liquidation procedure of a legal entity, the absence of a right to appeal in the law, grounds for which it is possible to challenge liquidation, as well as the procedure for restoring a liquidated organization and the consequences of recognizing the state registration of liquidation of a legal entity as invalid. The article analyzes the consequences of the presence of gaps in the legal regulation of the liquidation of a legal entity, and also makes recommendations for improving legislation.

Keywords: liquidation of legal entity, appeal of liquidation, procedure for the restoration of a legal entity, state registration of liquidation, termination of a legal entity.

В соответствии с положениями части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [1], ликвидация юридического лица представляет собой способ его прекращения без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам, и считается завершенной с момента внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ). Фактически, ликвидация юридического лица – это процедура, по завершении которой в правовом поле перестает существовать субъект правоот-

НАЗАРОВ Игорь Дмитриевич – магистрант 1 курса Юридического факультета по направлению «Правовое обеспечение государственной и хозяйственной деятельности», Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: nazarovstyle@yandex.ru

NAZAROV Igor Dmitrievich – Master's degree student, Legal coverage of the state and economic activities, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

Научный руководитель:

УШНИЦКИЙ Рум Румович – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Юридического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: rum.ykt@mail.ru

USHNITSKII Rum Rumovich – Candidate of Juridical Sciences, Head, Chair of the Civil Law and Process, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

ношений, что влияет на стабильность гражданского оборота и в перспективе может нанести ущерб интересам широкого круга лиц.

При этом, являясь довольно непростой процедурой, ликвидация на практике очень часто осуществляется с нарушениями, и далеко не все требования действующего законодательства добросовестно выполняются лицами участвующими в ней. Все это в итоге приводит к появлению ситуаций, когда появляется необходимость обжаловать уже состоявшуюся ликвидацию юридического лица.

К числу лиц, чьи интересы могут быть затронуты ликвидацией юридического лица можно отнести кредиторов, а также участников (учредителей) юридического лица, однако действующее законодательство не содержит норм, разъясняющих кто и по каким основаниям может оспаривать ликвидацию.

Например, весьма распространенными на практике являются случаи злоупотребления, связанные с отсутствием уведомления кредиторов при инициировании процедуры ликвидации в целях вывода имущества. Ведь после принятия решения о ликвидации юридического лица и последующего внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ, обращение взыскания на имущество такой организации ее добросовестными кредиторами становится очень сложным.

Законодателем уделяется очень большое внимание гласности процесса ликвидации, о чем свидетельствуют нормы, обязывающие к своевременному оповещению соответствующего компетентного органа, опубликованию в печати сообщения о начатой процедуре ликвидации, а также оповещению кредиторов, чьи права могут быть нарушены ненадлежащим оповещением. З.И. Муртузалиевым было высказано предположение, что, устанавливая эти обязанности, законодатель исходил из соображений защиты законных прав кредиторов ликвидируемого юридического лица [2].

Завершение процедуры ликвидации юридического лица также подразумевает, что должник (ликвидируемое лицо) произвел расчеты со всеми своими кредиторами (статья 63 ГК РФ), однако на практике далеко не все требования кредиторов включаются в ликвидационный баланс.

В итоге, если кредиторы не были уведомлены о предстоящей ликвидации надлежащим образом, либо по какой-то причине не смогли вовремя заявить свои требования, а юридическое лицо уже фактически ликвидировано, кредиторам становится проблематично получить причитающееся им имущество.

Также, заинтересованными в восстановлении юридического лица могут являться сами его участники (учредители). Например, на практике возможны такие случаи, когда один или несколько участников юридического лица лишаются членства в организации, а затем успешно его восстанавливают в судебном порядке. Однако возможно и такое, что в тот промежуток времени, когда членство у них отсутствовало, коллегиальный орган юридического лица принимает решение о ликвидации, либо же приводит своими виновными действиями организацию к тому, что она вынуждена ликвидироваться в принудительном порядке. Безусловно, лица, пытающиеся оспорить лишение их членства в организации, заинтересованы в том, чтобы юридическое лицо продолжало свое существование. Бесспорным основанием оспаривания принятого на общем собрании решения о ликвидации может быть отсутствие необходимого кворума для принятия соответствующего решения. Однако, на практике возможны ситуации, когда даже при наличии необходимого кворума, голос исключенного лица может оказаться решающим в части принятия того или иного решения.

Неоднозначной также является ситуация, при которой юридическое лицо состоит лишь из одного участника, и в данном случае не совсем ясно, может ли этот участник восстановить ликвидированное юридическое лицо или нет.

Таким образом, процедура обжалования ликвидации юридического лица вызывает множество резонных вопросов, ответ на которые ни ГК РФ, ни иные федеральные законы о юридических лицах не дают прямого ответа. В связи с этим, необходимо обратиться к процессуальным нормам и судебной практике.

В.Н. Уруковым было справедливо отмечено, что самым распространенным способом попытки восстановления юридического лица является судебный порядок, посредством обжалования решения регистрирующего органа. [3] Данное право закреплено в части 1 статьи 198 Арбитражного Процессуального Кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), [4] где указано условие обжалования, а именно – несоответствие закону или иному нормативному правовому акту оспариваемого ненормативного правового акта, решения и нарушение им прав и законных интересов кредитора в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Стоит также учитывать, что решение суда о восстановлении затрагивает права и обязанности юридического лица, а следовательно оно должно быть привлечено к участию в деле по статье 42 АПК РФ, [5] но при этом согласно статьям 270 и 288 АПК РФ, неучастие организации в процессе может послужить причиной для отмены решения суда. То есть речь идет о ситуации, при которой организация должна участвовать в процессе, однако фактически это не представляется возможным из-за того, что она ликвидирована. И даже в случае временного восстановления юридического лица на период разбирательства, в силу статьи 48 ГК РФ оно будет являться недееспособным, поскольку не будет иметь ни имущества, ни органов управления.

Также нужно обратить внимание на то, когда именно можно начинать оспаривание состоявшейся ликвидации. Сделать это можно в течение трех месяцев, начиная с момента, когда кредиторы узнали о закрытии организации. Однако, когда именно произошел этот момент определить довольно сложно, поскольку на протяжении двух месяцев ликвидатор должен публиковать решение о закрытии предприятия, и также ликвидационной комиссии необходимо найти всех кредиторов предприятия и письменно сообщить им о закрытии. А с учетом того, что решение о внесении записи в ЕГРЮЛ уже вступило в силу, вложиться в трехмесячный срок его оспаривания чрезвычайно затруднительно, о чем свидетельствует судебная практика [6].

Поскольку судебное разбирательство об оспаривании ликвидации юридического лица может длиться от трех месяцев до года, а в некоторых случаях и более длительный срок, имущество, на которое претендуют кредиторы ликвидированного юридического лица может успеть перейти к третьим лицам. Данный факт вкупе с отсутствием вменяемого порядка восстановления ликвидированного юридического лица дает нам понять, что истцам довольно сложно восстановить свои права даже в том случае, если суды удовлетворят соответствующие требования.

За годы накопилось очень большое количество неоднозначной судебной практики, где кредиторы юридического лица пытаются оспорить ликвидацию.

Так, в большинстве случаев, суды исходят из того, что несвоевременное уведомление регистрирующего органа о начале процедуры ликвидации не является основанием для признания решения о государственной регистрации ликвидации недействительным, поскольку статьей 23 Федерального закона от 08 августа 2001 г. (в редакции от 31 декабря 2017 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» № 129-ФЗ (далее – Федеральный закон № 129-ФЗ) [7] не предусмотрено такого основания для отказа в государственной регистрации, как несоблюдение порядка ликвидации, а именно несвоевременное уведомление регистрирующего органа о ее начале. За нарушение порядка представления сведений о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации, законодательством установлена административная ответственность [8].

Также, неоднозначная судебная практика сложилась по вопросу о том, является ли уведомление о ликвидации кредитора, обратившегося в суд, основанием для признания решения о государственной регистрации ликвидации общества недействительным, если сообщение о ликвидации было опубликовано.

Так, Батрова Т.А. считает, что уведомление кредитора, обратившегося в суд, не является основанием для признания решения о государственной регистрации ликвидации юридического лица, если сообщение о ликвидации было опубликовано [9], поскольку ранее суды ис-

ходили из данной позиции в связи с тем, что регистрирующий орган не проверял на предмет соответствия законам форму представленных документов (кроме заявления о государственной регистрации) и содержащиеся в них сведения, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 129-ФЗ (пункт 4.1 статьи 9).

Названным законом также была установлена обязанность представлять в налоговый орган при ликвидации общества доказательства уведомления кредиторов. В связи с этим, суды приходили к выводу о том, что нарушение порядка уведомления не является основанием для признания ликвидации юридического лица недействительной.

Однако с 2013 года в силу вступили изменения, в соответствии с которыми регистрирующий орган обязан проверить достоверность данных, включаемых в ЕГРЮЛ.

Соответствующая мотивировка содержится в Постановлении ФАС Дальневосточного округа от 15.03.2011 № Ф03-517/2011 [10].

В обоснование требований заявитель сослался на несоответствие оспариваемого решения статьям 61, 63, 64 ГК РФ и статье 21 Федерального закона № 129-ФЗ. Заявитель указал, что ликвидационный баланс кооператива не содержит сведений о кредиторе, составлен до завершения расчетов с кредиторами, не утвержден в установленном порядке, а кредитор кооператива не был уведомлен ликвидатором о ликвидации. Ввиду отсутствия у ГСК-684 имущества он подлежал ликвидации вследствие процедуры банкротства (статьи 61, 65, 116 ГК РФ).

Отказывая в удовлетворении заявления, суды исходили из недоказанности наличия совокупности обстоятельств, являющихся в силу этой нормы права основанием для удовлетворения заявления, поданного в порядке статьи 198 АПК РФ.

В процессе разбирательства было установлено, что в инспекцию были представлены все документы, предусмотренные законодательством, в том числе ликвидационный баланс.

Исходя из того, что Федеральный закон № 129-ФЗ не обязывает регистрирующий орган осуществлять проверку представленных на регистрацию документов, в том числе о достоверности данных промежуточного и ликвидационного балансов и об отсутствии у ликвидируемого юридического лица кредиторской задолженности, за исключением соответствия их по форме и содержанию, установленным нормативными актами, суды пришли к выводу о несостоятельности доводов заявителя.

Однако, самой большой проблемой при обжаловании является то, что даже если заинтересованным лицам в итоге каким-то образом удалось успешно оспорить решение регистрирующего органа, и суд признал незаконным акт государственной регистрации ликвидации, остается неясным что именно происходит с юридическим лицом после его восстановления и восстанавливается ли оно вообще.

В целом, вопрос о возможности восстановления ликвидированного юридического лица, по мнению А.В. Габова имеет две позиции. Одна состоит в том, что такого рода действие не может иметь место с точки зрения права, поскольку субъект права прекратил свое существование, и это зафиксировано компетентными регистрирующими органами, органы юридического лица не будут функционировать, а трудовые отношения прекратились. Кроме того, такого рода восстановление начисто подрывает определенность – важнейшее качество позитивного права, создает неуверенность участников гражданского оборота, не способствуют его устойчивости, что само по себе является достаточным аргументом.

Однако, на эту же позицию можно привести разумный контраргумент. Поскольку юридическое лицо – это не более чем фикция, то почему бы при необходимости защиты прав и законных интересов каких-либо лиц и отсутствия препятствий принятия соответствующего решения не восстановить ликвидированное юридическое лицо? [11]

Анализируя законодательство и судебную практику, с одной стороны можно прийти к выводу, что зачастую юридическое лицо восстанавливается лишь формально. Однако существует и иной подход, сторонники которого считают, что в случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению, следовательно, признание недействительным решения о государственной регистрации ликвидации юридического лица является основанием для внесения в реестр соответствующей записи о его восстановлении [12].

Как мы знаем, согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона № 129-ФЗ, решение о государственной регистрации ликвидации общества, принятое регистрирующим органом, является основанием для внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ. При этом, изменение содержащихся в ЕГРЮЛ сведений согласно пункту 3 статьи 5 того же закона производится таким образом, что ранее внесенные сведения сохраняются, а изменение осуществляется путем внесения новой записи со ссылкой на изменяемую.

Это также подтверждается судебной практикой, в которой признается недействительным решение о государственной регистрации ликвидации юридического лица.

Так, согласно Постановлению ФАС Московского округа от 26.10.2012 по делу № А40-4374/12-148-40 [13], ООО «Лесстандарт» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании незаконным решения Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 46 по г. Москве (далее – МИ ФНС России № 46 по г. Москве) от 21.06.2011 № 222997А о внесении записи в ЕГРЮЛ о ликвидации ООО «Лизинг-Лайн» и возложении на налоговый орган обязанности исключить запись из ЕГРЮЛ о ликвидации ООО «Лизинг-Лайн».

Удовлетворяя требования в части признания незаконным оспариваемого решения МИ ФНС России N 46 по г. Москве о внесении записи в ЕГРЮЛ о ликвидации ООО «Лизинг-Лайн», суды исходили из того, что представленные ООО «Лесстандарт» в налоговый орган заявление и ликвидационный баланс содержат недостоверные сведения, в связи с чем у налогового органа отсутствовали основания для внесения в ЕГРЮЛ записи о ликвидации.

Однако, коллегия не согласилась с возложением на МИ ФНС России № 46 по г. Москве обязанности по исключению из ЕГРЮЛ записи о ликвидации ООО «Лизинг-Лайн», ссылаясь на вышеуказанные нормы закона, указав, что изменение сведений, содержащихся в конкретной записи государственного реестра, осуществляется путем внесения новой записи со ссылкой на изменяемую запись.

Действующее законодательство о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не предусматривает возможности восстановления предыдущих записей и исключение записей из реестра.

При осуществлении государственной регистрации с нарушениями закона оспариванию должна подлежать не запись о государственной регистрации внесения соответствующих сведений в государственный реестр, а решение о государственной регистрации, которое является документом, принимаемым по результатам проведенной проверки представленных заявителем документов.

Таким образом, в силу статьи 11, пункта 3 статьи 5 Федерального закон № 129-ФЗ, решение о государственной регистрации, принятое регистрирующим органом, является основанием внесения соответствующей записи в государственный реестр. При этом, в случае изменения содержащихся в государственных реестрах сведений, ранее внесенные сведения сохраняются.

Принимая во внимание вышеизложенное, а также учитывая конкретные обстоятельства по делу, судебная коллегия находит ошибочным вывод судов в обжалуемых судебных актах о возложении обязанности на МИ ФНС России № 46 по г. Москве исключить из ЕГРЮЛ запись о ликвидации ООО «Лизинг-Лайн», так как он не основан на положениях закона и не отвечает принципу исполнимости принимаемого судебного решения.

Интересная позиция также отражена в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11925/12 от 15 января 2013 года. [14] В частности, суд указал, что представление ликвидационного баланса, не отражающего действительного имущественного положения ликвидируемого юридического лица и его расчеты с кредиторами, следует рассматривать как непредставление в регистрирующий орган документа, содержащего необходимые сведения, что является основанием для отказа в государственной регистрации ликвидации юридического лица в силу статьи 23 Федерального закона № 129-ФЗ, однако, в своем решении признал недействительной запись, внесенную МИ ФНС № 2 по Самарской области в ЕГРЮЛ о регистрации прекращения деятельности юридического лица и призвал аннулировать данную запись.

Аналогичная формулировка содержится в решении Железнодорожного районного суда города Барнаула Алтайского края от 08 июня 2012 года по делу № 2-1100/2012, [15] где указывается, что суд признает запись о прекращении деятельности юридического лица недействительной вместо внесения соответствующей записи о восстановлении.

Так или иначе, несмотря на разницу формулировок, данные решения объединяет то, что в них не указываются последствия их принятия, а именно то, что конкретно произойдет с юридическим лицом, как будет проходить процесс его восстановления и будет ли вообще, а также то, каким именно образом заинтересованные лица смогут восстановить свои нарушенные права.

Стоит отметить, что вышеперечисленная проблематика возникает именно при желании лица восстановить ликвидированное юридическое лицо, а не просто в случае желания получить компенсацию или возмещение убытков, поскольку в последнем случае речь идет о защите прав кредиторов, механизм которой предусмотрен гражданским законодательством.

Еще в 2008 году М.В. Ворониным высказывалось мнение и обращалось внимание на проблематику, связанную с тем, что законодательство не предусматривает не только механизма восстановления юридического лица, но и последствий данных действий. [16] Вышеуказанное дает нам понять, что данное утверждение является актуальным и по сей день.

В связи с вышеизложенным, мы считаем что действующее гражданское законодательство нуждается в закреплении положений, регулирующих процедуру оспаривания ликвидации, а также в определении порядка восстановления юридического лица. В частности, актуальным является проблема отсутствия порядка возвращения имущества ликвидированного юридического лица, поскольку по причине отсутствия такого порядка, даже положительная судебная практика в данной сфере рискует быть сведенной на нет.

В качестве одного из проектов поправок законодательства можно предложить дополнить ГК РФ статьей 64.3 «Восстановление ликвидированного юридического лица» и изложить ее в следующей редакции:

«1. Решение о ликвидации юридического лица в судебном порядке может быть признано недействительным в течение 12 месяцев с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о его ликвидации.

2. Правом обращения в суд о признании ликвидации юридического лица недействительной обладают участники (учредители) и кредиторы ликвидированного юридического лица по следующим основаниям:

1) несвоевременное извещение (отсутствие извещения) учредителя (участника) юридического лица о дате проведения собрания, в повестку которого включен вопрос о ликвидации юридического лица;

2) несвоевременное предоставление бюллетеней для голосования;

3) предоставление в регистрирующий орган документов, содержащих недостоверные сведения;

4) по иным основаниям, затрагивающим права лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи.

3. Признание судом недействительным решения о ликвидации юридического лица влечет за собой восстановление ликвидированного юридического лица путем внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц.

4. В случае удовлетворения судом требования о признании ликвидации юридического лица недействительной, участники (учредители) и кредиторы ликвидированного юридического лица в течение 6 месяцев с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о его восстановлении, вправе потребовать возврата имущества ранее ликвидированного юридического лица либо его стоимости в соответствующей части.

5. Лица, недобросовестно способствовавшие принятию признанного судом недействительным решения о ликвидации, обязаны солидарно возместить убытки участнику ликвидированного юридического лица, голосовавшему против принятия решения о ликвидации или не принимавшему участия в голосовании.

6. Юридическое лицо подлежит восстановлению по основаниям и в порядке предусмотренном настоящей статьей, только при наличии фактической возможности соблюдения требования о минимальном размере капитала (фонда) и количестве участников данного юридического лица, а также возможности сформировать органы управления. ».

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. (в редакции от 29 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
2. Муртузалиев З.И. Недействительность актов государственных органов о ликвидации юридических лиц // Арбитражная практика. – 2003. – № 7. – С. 25-27.
3. Уруков В.Н. Восстановление правоспособности ликвидированного юридического лица и отдельные правовые последствия ликвидации юридического лица // Право и экономика. – 2006. – № 3. – С. 75-80.
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. (в редакции от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
5. Латыев А.В. Судебное возрождение ликвидированных организаций // ЭЖ-Юрист. – 2006. – № 48. – С. 68.
6. Постановление Пятнадцатого Арбитражного Апелляционного Суда города Ростова-на-Дону от 04 марта 2015 г. по делу № А32-24054/2013.
7. Федеральный закон от 08 августа 2001 г. (в редакции от 31 декабря 2017 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
8. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 22 октября 2009 г. по делу № А56-9677/2009.
9. Батрова Т.А. Проблемы защиты прав кредиторов при ликвидации юридического лица // Защита частных прав: проблемы теории и практики. – 2013. – С. 14-19.
10. Постановление Федерального Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 15 марта 2011 г. № Ф03-517/2011.
11. Габов А.В. Права бывших акционеров по признанию недействительными решений, на основании которых прекращено акционерное общество в результате ликвидации // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 9. – С. 57-61.
12. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского Округа от 05 октября 2006 г. № Ф08-3425/06.
13. Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 26 октября 2012 г. по делу № А40-4374/12-148-40.
14. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 11925/12.
15. Решение Железнодорожного районного суда города Барнаула Алтайского края от 08 июня 2012 г. по делу № 2-1100/2012.
16. Воронин М.В. Проблема восстановления ликвидированного юридического лица // Закон. – 2008. – № 4. – С. 48.

References

1. Grazhdanskiy kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaya) ot 30 noyabrya 1994 g. (v redakcii ot 29 dekabrya 2017 g.) // SZ RF. – 1994. – № 32. – St. 3301.
2. Murtuzaliev Z.I. Nedejstvitel'nost' aktov gosudarstvennyh organov o likvidacii yuridicheskikh lic // Arbitrazhnaya praktika. – 2003. – № 7. – S. 25-27.
3. Urukov V.N. Vosstanovlenie pravospособnosti likvidirovannogo yuridicheskogo lica i otdel'nye pravovye posledstviya likvidacii yuridicheskogo lica // Pravo i ehkonomika. – 2006. – № 3. – S. 75-80.
4. Arbitrazhnyj processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 24 iyulya 2002 g. (v redakcii ot 28 dekabrya 2017 g.) // SZ RF. – 2002. – № 30. – St. 3012.
5. Latyev A.V. Sudebnoe vozrozhdenie likvidirovannyh organizacij // EHZH-YUrist. – 2006. – № 48. – S. 68.

6. Postanovlenie Pyatnadcatogo Arbitrazhnogo Apellyacionnogo Suda goroda Rostova-na-Donu ot 04 marta 2015 g. po delu № A32-24054/2013.
7. Federal'nyj zakon ot 08 avgusta 2001 g. (v redakcii ot 31 dekabrya 2017 g.) «O gosudarstvennoj registracii yuridicheskikh lic i individualnih predprinimateley» // SZ RF. – 2001. – № 33 (chast' I). – St. 3431.
8. Postanovlenie Federal'nogo Arbitrazhnogo Suda Severo-Zapadnogo okruga ot 22 oktyabrya 2009 g. po delu № A56-9677/2009.
9. Batrova T.A. Problemy zashchity prav kreditorov pri likvidacii yuridicheskogo lica // Zashchita chastnyh prav: problemy teorii i praktiki. – 2013. – S. 14-19.
10. Postanovlenie Federal'nogo Arbitrazhnogo Suda Dal'nevostochnogo okruga ot 15 marta 2011 g. № F03-517/2011.
11. Gabov A.V. Prava byvshih akcionerov po priznaniyu nedejstvitel'nymi reshenij, na osnovanii kotoryh prekrashcheno akcionernoe obshchestvo v rezul'tate likvidacii // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. – 2010. – № 9. – S. 57-61.
12. Postanovlenie Federal'nogo Arbitrazhnogo Suda Severo-Kavkazskogo Okruga ot 05 oktyabrya 2006 g. № F08-3425/06.
13. Postanovlenie Federal'nogo Arbitrazhnogo Suda Moskovskogo okruga ot 26 oktyabrya 2012 g. po delu № A40-4374/12-148-40.
14. Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 15 yanvarya 2013 g. № 11925/12.
15. Reshenie ZHeleznodorozhnogo rajonnogo suda goroda Barnaula Altajskogo kraja ot 08 iyunya 2012 g. po delu № 2-1100/2012.
16. Voronin M.V. Problema vosstanovleniya likvidirovannogo yuridicheskogo lica // Zakon. – 2008. – № 4. – S. 48.



**ВЕСТНИК СЕВЕРО-ВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА
ИМ. М.К. АММОСОВА
СЕРИЯ «ИСТОРИЯ. ПОЛИТОЛОГИЯ. ПРАВО»
VESTNIK OF NORTH-EASTERN FEDERAL UNIVERSITY
«HISTORY. POLITICAL SCIENCE. LAW» SERIES**

**Электронное сетевое издание
№ 2 (10) 2018**

Технический редактор *Н. Ю. Печетова*
Компьютерная верстка *А. М. Соловьева*
Оформление обложки *П. И. Антипин*

Подписано в печать 23.06.2018. Формат 70x108/16.
Дата выхода в свет 30.06.2018.