

А. В. Чуклин

ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, УСТАНОВЛЕННЫХ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. V. Chuklin

PROBLEMS CLASSIFICATION OF ADDITIONAL GUARANTEES OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN ESTABLISHED BY THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье анализируются проблемные вопросы, связанные с классификацией дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации, исходя из широкого подхода к их пониманию. При этом гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина рассматриваются в качестве самостоятельного вида юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина. Автор отмечает, что дополнительные гарантии, устанавливаемые субъектами РФ, можно классифицировать в зависимости от характеристики полномочий субъекта РФ по установлению дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов РФ, классификация гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина; виды дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами Российской Федерации; прямые и косвенные дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

The article analyzes the problems connected with the classification of additional guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen established by the subjects of the Russian Federation on the basis of a broad approach to their understanding. This guarantees the implementation of constitutional rights and freedoms of man and citizen treated as an independent type of legal guarantees of rights and freedoms of man and citizen. The author notes that additional guarantees established by the subjects of the Russian Federation, can be classified according to the characteristics of the subject of the powers of the Russian Federation to establish additional guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation, the classification of guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen; kinds of additional guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen established by the subjects of the Russian Federation; direct and indirect additional guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen.

Рассмотрение вопросов, связанных с классификацией любого явления или процесса, представляет собой как теорети-

ческую, так и практическую значимость. Теоретическая значимость видовой классификации дополнительных гарантий ре-



ализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами РФ, в первую очередь определяется многоаспектностью анализа дополнительных гарантий, отсутствием единообразного понимания объема их содержания и компетенционной природы их установления. Классификация дополнительных гарантий позволяет обеспечить не только познание объема содержания соответствующего понятия, но и упорядочить элементный состав в условиях системного их восприятия.

Следует отметить, что представляется важным деление гарантий прав и свобод человека и гражданина на гарантии охраны, гарантии защиты и гарантии реализации, несмотря на то, что в зависимости от подхода классификационный ряд может изменяться [1, с. 104; 4, с. 35].

Возможность применения классификации юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина конкретного ученого к дополнительным гарантиям реализации, устанавливаемым субъектами РФ, обуславливается единством понимания самостоятельности правовых категорий «гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина» и «дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами РФ», а также единством понимания юридических гарантий в целом. В связи с этим, в случае если авторский подход исключает выделение гарантий реализации в самостоятельный вид юридических гарантий, существующие в рамках данного подхода классификации, не могут в полной мере отразить специфику дополнительных гарантий реализации, устанавливаемых субъектами РФ.

Думается, что необходимо учитывать широкий подход к пониманию дополнительных гарантий реализации, исходя из которого дополнительные гарантии реализации, устанавливаемые субъектами РФ, могут быть выражены не только в рамках принятия правовых актов субъекта РФ исключительно по собственной инициативе, но и при принятии обязательных с точки зрения федерального законодателя правовых актов субъектов РФ.

Так, согласно ст. 28 Земельного кодекса РФ [5] граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки

в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов РФ. Очевидно, что основная гарантия для многодетных семей закреплена в Земельном кодексе РФ, в котором и предусмотрена обязанность субъектов РФ установить случаи и порядок ее реализации. Вместе с тем в зависимости от характеристики случая, их количества и простоты порядка предоставления земельных участков многодетным семьям, можно вести речь о доступности для многодетных семей основной гарантии. Порядок предоставления земельного участка может сделать нереальным или затруднительным реализацию основной гарантии. Случаи также имеют большое значение, поскольку их наличие можно обусловить такими факторами (определенный уровень дохода семьи, отсутствие в собственности жилых помещений и т. д.), совокупность которых значительно затруднит реализацию права многодетных семей на земельный участок. В связи с этим содержание порядка и случаев предоставления земельных участков многодетным семьям выступает дополнительной гарантией реализации конституционных прав граждан иметь в частной собственности землю (ч. 1 ст. 36 Конституции РФ). Данные дополнительные гарантии реализации прав и свобод можно именовать содержательными гарантиями, поскольку по форме они обязательны. Главное, что содержание гарантий выражается в первичном свободном волевом установлении субъектами РФ с учетом достигнутого уровня развития населения на соответствующей территории и наличия необходимых ресурсов. Таким образом, для установления дополнительной гарантии в первую очередь следует обратить внимание не на форму правового акта (обязан или не обязан принимать соответствующий правовой акт субъект РФ), а на содержательную сторону правового акта. Дополнительные гарантии характеризуются свободной волей в выборе содержания, хотя могут быть и определенные ограничения, предусмотренные федеральным законодательством. Важно, чтобы содержание правового акта зависело от уровня развития соответствующей территории и было направлено на совершенствование обеспечения реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Указанные общие выводы следует учитывать при рассмотрении видов дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами РФ.





В научной литературе приводится множество оснований для классификации гарантий прав и свобод человека и гражданина в зависимости от понимания самой гарантии [1, с. 104].

Так, Т. П. Водкина выделяет прямые и косвенные гарантии реализации применительно к праву на приобретение достаточного жилья [3, с. 16]. Косвенные гарантии содействуют самостоятельной реализации личностью своего права.

Дополнительные гарантии реализации, устанавливаемые субъектом РФ, также можно классифицировать на прямые и косвенные. Основанием такого выделения видится связь дополнительной гарантии с конституционным правом или свободой, обеспечению которого гарантия призвана содействовать. Прямые гарантии обеспечивают непосредственную зависимость реализации конституционного права или свободы от ее содержания. Косвенные гарантии обуславливают опосредованную связь реализации конституционного права или свободы от содержания гарантии и в конечном итоге могут быть направлены не на само право или свободу, а на основную гарантию ее реализации. Одна и та же дополнительная гарантия применительно к разным конституционным правам и свободам может выступать как прямой, так и косвенной.

Дополнительные гарантии, устанавливаемые субъектом РФ, могут быть классифицированы по источнику закрепления.

Кроме того, в зависимости от круга субъектов, на которых распространяют свое действие юридические гарантии, они могут быть общими или специальными (распространяют свое действие на определенный круг субъектов) [1, с. 104].

Представляется логичным выделение общих дополнительных гарантий и конкретных (специальных) дополнительных гарантий в зависимости от количества конституционных прав и свобод, обеспечение которых осуществляется с их помощью. Так, общие дополнительные гарантии обеспечивают реализацию нескольких конституционных прав и свобод, конкретные (специальные) дополнительные гарантии направлены на реализацию определенного конституционного права или свободы.

По отраженным в гарантиях приемам и способам правового регулирования общественных отношений дополнительные гарантии, как и юридические гарантии в целом, могут быть сформулированы в форме запретов, дозволений, предоставлений [9, с. 22].

Следует обратить внимание, что вышеизложенные классификации не отражают

специфику дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами РФ. Все эти классификации в равной степени применимы и к юридическим гарантиям в целом. Вместе с тем самостоятельность правовой категории диктует необходимость поиска специфической для дополнительных гарантий, устанавливаемых субъектами РФ, видовой классификации.

В этих целях можно обратить внимание на классификацию юридических гарантий реализации в зависимости от их отраслевой принадлежности [2]. Вместе с тем применительно к дополнительным гарантиям, устанавливаемым субъектами РФ, в рамках данной классификации следует учитывать положения ст. 71, 72, 73 Конституции РФ. Так, в сфере исключительного ведения РФ находится уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; гражданское законодательство и т. д. В связи с этим можно утверждать, что все отрасли законодательства не могут быть нормативным источником дополнительных гарантий, устанавливаемых субъектами РФ. Указанные обстоятельства нарушают требование единства основания видовой классификации.

Думается, что дополнительные гарантии, устанавливаемые субъектами РФ, можно классифицировать в зависимости от характеристики полномочий субъекта РФ по установлению дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В данной области правовой науки примечательны позиции А. В. Мадьяровой [10], Е. В. Першина и М. В. Глигич-Золотаревой [12].

Думается, что для определения видовой специфики дополнительных гарантий реализации, устанавливаемых субъектами РФ, можно взять за основу классификацию полномочий субъектов РФ А. В. Мадьяровой [10], согласно которой выделяются следующие виды:

- 1) полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам исключительного ведения субъектов РФ;
- 2) собственные полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;
- 3) делегированные органам государственной власти субъекта РФ федеральные полномочия по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;
- 4) делегированные органам государственной власти субъекта РФ федераль-

ные полномочия по предметам исключительного ведения РФ;

5) полномочия, право осуществления которых предоставлено органам государственной власти субъекта РФ федеральными законами.

Данная классификация полномочий субъектов РФ в полной мере отражает положения Конституции РФ, Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [11] и иных федеральных законов.

В рамках указанной классификации наиболее проблематичным видится возможность установления субъектами РФ дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина с учетом полномочий субъектов РФ в сфере их исключительного ведения.

По предметам исключительного ведения у субъекта РФ имеются самые широкие возможности по установлению дополнительных гарантий, поскольку даже в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным в рамках исключительного ведения субъекта РФ, действует нормативный правовой акт субъекта РФ (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ). Между тем следует отметить, что в научной литературе и в законотворческой деятельности нет единства в понимании сферы исключительного ведения субъектов РФ. Во многом выделение такой сферы является задачей судебного правоприменения [7].

Несмотря на проблематичность выделения предметов исключительного ведения субъекта РФ, в конституциях (уставах) субъектов РФ региональный законодатель зачастую выделяет полномочия по предметам своего исключительного ведения [8, ст. 60; 14, ст. 60]. При этом в теоретическом и практическом плане представляется необходимым обозначить подход к возможности установления субъектами РФ в сфере своего исключительного ведения дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Проблематичность установления таких гарантий видится в том, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении РФ (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), а защита прав и свобод — в совместном ведении РФ и субъектов РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Указанные

положения Конституции РФ являются базовыми в компетенционной природе дополнительных гарантий реализации, устанавливаемых субъектами РФ, по мнению Конституционного Суда РФ [13]. Если принять указанную позицию за основу и предположить, что дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами РФ, могут быть установлены только в рамках данной компетенции, исключается вывод о возможности установления дополнительных гарантий в рамках полномочий по предметам исключительного ведения субъектов РФ. Вместе с тем такому пониманию препятствует ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти вне зависимости от сферы ведения в которой она осуществляется, то есть в том числе и в сфере исключительного ведения субъектов РФ.

В связи с этим представляется, что в рамках исключительного ведения субъектов РФ следует вести речь не о прямых дополнительных гарантиях реализации конституционных прав и свобод, устанавливаемых субъектами РФ, а о косвенных дополнительных гарантиях. Прямые дополнительные гарантии опосредуют прямую связь соответствующей гарантии с конституционным правом или свободой, в конечном итоге такие гарантии воспринимаются как элемент содержания самого конституционного права или свободы. В связи с этим и правоприменительная практика для их установления требует соответствующих полномочий в рамках ст. 71 или 72 Конституции РФ. Вместе с тем косвенные дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами РФ, имеют опосредованную связь с самими конституционными правами и свободами. Данная связь обеспечивается наличием иных полномочий субъектов РФ (вне рамок п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), реализация которых позволит в конечном итоге установить дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод. Такими полномочиями в полной мере можно считать полномочия субъектов РФ в сфере их исключительного ведения.

Например, согласно ст. 60 Конституции Республики Хакасия от 25 мая 1995 года [8] в ведении Республики Хакасия находится государственная собственность Республики Хакасия и управление



ею, определение политики Республики Хакасия и принятие республиканских программ в сфере государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Республики Хакасия. Предполагается, что управление государственной собственностью, принятие программ в сфере культурного развития осуществляется вне рамок ст. 72 Конституции РФ, но опосредованно итогом такой деятельности является установление дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных ст. 44 Конституции РФ.

Таким образом, в сфере исключительного ведения субъектов РФ полномочия органов государственной власти субъектов РФ по установлению дополнительных

гарантий реализации конституционных прав и свобод самые широкие, но проблематичность выделения указанного предмета ведения, а также наличие ст. 71 и 72 Конституции РФ, позволяет вести речь только о косвенных дополнительных гарантиях реализации конституционных прав и свобод, устанавливаемых субъектами РФ, в данном случае.

В связи с изложенным можно утверждать, что выделение видовой классификации дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых субъектами РФ, в зависимости от специфики полномочий субъекта РФ в полной мере позволяет оценить объем соответствующего понятия и требует дальнейшего научного анализа.

Литература

1. Баиева, Н. А. Юридические гарантии российского социального государства : дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Баиева. — Ставрополь, 2005.
2. Болдырев, С. Н. Гарантии как технико-юридические средства обеспечения прав и свобод личности / С. Н. Болдырев // Общество и право. — 2010. — № 5. — С. 18—21.
3. Водкина, Т. П. Конституционное право граждан на жилище: теоретические основы и нормативно-правовые особенности в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. П. Водкина. — М., 2011.
4. Гайнетдинов, А. Н. Конституционные гарантии защиты прав и свобод граждан от неправомερных действий (бездействий) субъектов правоохранительной системы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Гайнетдинов. — Ростов н/Д, 2004.
5. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета, 2001. — 30 окт. — № 211—212.
6. Ишеков, К. А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук / К. А. Ишеков. — Саратов, 2014. — 475 с.
7. Кириенко, Г. С. О некоторых исключительных полномочиях субъектов Российской Федерации, сформулированных в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ / Г. С. Кириенко // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 12. — С. 38—42.
8. Конституция Республики Хакасия от 25 мая 1995 года // Вестник Хакасии, — 1995. — № 25.
9. Лебедев, В. А. Конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации / В. А. Лебедев // Проблемы права. — 2011. — № 5(31).
10. Мадьярова, А. В. Государственная власть и местное самоуправление в городе Москве / А. В. Мадьярова // СПС «КонсультантПлюс». — 2010.
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Российская газета. — 1999. — 19 окт. — № 206.
12. Першин, Е. В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации / Е. В. Першин, М. В. Глигич-Золотарева // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 2. — С. 9—19.
13. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области : Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П // Российская газета. — 2012. — 3 авг. — № 177.
14. Устав (Основной закон) Алтайского края от 5 июня 1995 года № 3-ЗС // Алтайская правда. — 1995. — 14 июня. — № 100.



ЧУКЛИН Александр Владимирович, соискатель юридического факультета, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: chuklin@omskportal.ru

CHUKLIN Alexander Vladimirovich, competitor of the Law Faculty of the South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: chuklin@omskportal.ru

For citation: **A. V. Chuklin** Problems Classification of additional guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen established by the subjects of the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1(55).2016. pp. 46–51.

