



# КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 3(46)-2014. стр. 9—20

УДК 342.7 (470)

В. А. Лебедев

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. A. Lebedev

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL GROUNDS OF THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN CONSTITUENT UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*В статье рассматриваются проблемы становления и развития законодательства о правах и свободах человека и гражданина в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Анализируя законодательство субъектов Российской Федерации, автор отмечает, что в большинстве конституций и уставов субъектов Федерации правам и свободам человека и гражданина посвящены самостоятельные разделы (главы). В то же время, в ряде региональных основных законов отсутствуют разделы (главы), посвященные правам и свободам личности. В этих актах имеются отдельные статьи, констатирующие, что на территории соответствующего субъекта без всяких ограничений и изъятий действуют права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов РФ, законодательство, права и свободы человека и гражданина.

*The article considers the problems of the establishment and development of legislation on human rights and freedoms in constituent units of the Russian Federation. The author analyzes the legislation of constituent units of the Russian Federation and points out that fact that in most constitutions and charters of constituent units of the Russian Federation individual parts are devoted to human rights and freedoms. At the same time, certain regional fundamental laws lack the abovementioned parts on human rights and freedoms. These statutory acts only have articles on the unrestricted operation of human rights and freedoms established by the Constitution of the Russian Federation.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, constitutions and charters of constituent units of the Russian Federation, legislation, human rights and freedoms.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что регулирование и за-

щита прав и свобод человека и гражданина относятся к исключительному веде-

9

Конституция,  
государство и общество





нию Российской Федерации (п. «в» ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится «защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «б» ч. 1 ст. 72).

В преамбулах конституций и уставов субъектов Российской Федерации и главах, посвященных основам конституционного строя, закрепляются положения о приоритете личности, ее социальной ценности (конституции Башкортостана, Бурятии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии — Преамбула, ст. 2; Дагестана — Преамбула, ст. 3; Северной Осетии — Алании — ст. 2; Чеченской Республики — ст. 3; уставы краев: Алтайского — Преамбула, ч. 1 ст. 9; Забайкальского — Преамбула, ст. 8; Камчатского и Пермского — Преамбула, ст. 2; областей: Иркутской — Преамбула, ст. 1; Новосибирской — Преамбула, ст. 2; г. Москвы — Преамбула, Санкт-Петербурга — ст. 3, и др.).

В большинстве конституций и уставов субъектов Федерации правам и свободам человека и гражданина посвящены самостоятельные разделы (главы). Например, конституции Саха (Якутия), Северной Осетии-Алании, Хакасии (гл. 2 — «Права, свободы и обязанности человека и гражданина»); Мордовии, Дагестана, Карачаево-Черкессии, Чеченской Республики (гл. 2); Алтая (Преамбула, ст. 3 и раздел 2 «Правовой статус человека и гражданина»; уставы Тамбовской, Тверской и Тульской областей (раздел 2 «Человек, гражданин и государственная власть»); Приморского края (гл. 2 Устава — «Человек и власть» и др. Разделы (главы) региональных основных законов, посвященные правам и свободам человека и гражданина, практически воспроизводят комплекс аналогичных федеральных конституционных норм. В то же время, в ряде региональных основных законов (уставы Забайкальского, Краснодарского и Пермского краев; Астраханской, Иркутской, Ленинградской, Ульяновской областей, г. Москвы и др.) отсутствуют разделы (главы), посвященные правам и свободам личности. В этих актах имеются отдельные статьи, констатирующие, что на территории соответствующего субъекта без всяких ограничений и изъятий действуют права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией Российской Федерации (уставы Забайкальского края — ст. 8, Сахалинской области — ст. 8, г. Санкт-Петербурга — ст. 3, Еврейской автономной области — ст. 8 и др.) [15].

На наш взгляд, субъекты Федерации как минимум вправе воспроизводить фе-

деральные нормы о правах и свободах в своих актах, а также регулировать права и свободы в режиме делегирования, когда федеральное законодательство предусматривает принятие региональных актов в обсуждаемой области. Скажем, федеральное законодательство о судебной системе предусматривает принятие законов субъектов Федерации о конституционных (уставных) судах. Тем самым Федерация делегирует субъектам Федерации правомочия о регулировании прав граждан в сфере отправления конституционного (уставного) правосудия.

Однако представляется, что субъекты Федерации вправе осуществлять и первичное регулирование прав и свобод. Нам здесь близка точка зрения О. О. Маленко. Суть ее позиции такова: принцип естественного характера прав и свобод (п. 2 ст. 17 Конституции РФ); принцип открытого перечня прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 55 Конституции РФ) — дают основание полагать, что федеральная Конституция формулирует презумпцию неограниченности субъектов, «творящих» права и свободы, фиксируя лишь приоритет Российской Федерации в установлении пределов допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина [14]. Одним словом, к исключительному ведению Российской Федерации относится не вся вообще сфера правового регулирования прав и свобод, а только установление ограничений последних. Субъекты Федерации вправе в рамках федерального законодательства регулировать права и свободы, вправе вводить дополнительные по отношению к федеральным гарантии прав и свобод. Они не вправе только вводить ограничения прав и свобод, если иное не вытекает из федерального законодательства.

Конституционное законодательство федерального уровня основной упор сделало на естественно-правовую теорию прав и свобод человека, сохраняя при этом и позитивистский подход, характерный для советских конституций. В основу конституционной теории, получившей свою реализацию в конституциях республик, также положена естественно-правовая и позитивистская доктрина прав и свобод человека и гражданина.

Примечательна в этом отношении Конституция Республики Карелия [5], которая исходит из позитивистской трактовки прав и свобод человека и гражданина. В ней отсутствует указание на то, что основные права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, и подчеркивается, что в Ре-

спублике признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 16 Конституции Республики Карелия). В то же время перечень прав и свобод человека и гражданина, содержащийся в гл. 2 Конституции Карелия, не является исчерпывающим. Следовательно, государство признает и другие права и свободы, не учрежденные им. В Конституции Республики провозглашаются лишь некоторые социально-экономические и культурные права, а также ряд политических прав.

Основные права и свободы личности по своему назначению есть прежде всего конституционно-правовой институт. Он должен был дать толчок для своего развития в основных законах — уставах субъектов Федерации. Вместе с тем в одних уставах права и свободы достаточно широко закреплены и гарантированы, в других же — они вообще не упоминаются. В последних, видимо, законодатели не оценили степень значимости и приоритет этого конституционно-правового института. Как представляется, институт прав, свобод и обязанностей человека и гражданина должен найти свое воплощение в уставах субъектов Российской Федерации в той же степени, как и в конституциях республик.

В уставах Воронежской [28], Ленинградской [36], Новгородской [38], Тюменской [51] областей отсутствуют правовые нормы, относящиеся к институту прав и свобод человека и гражданина. Признание, соблюдение и гарантии защиты прав и свобод в данных субъектах Федерации вытекают из других правовых норм их уставов. Например, первые статьи уставов названных областей указывают, что они являются равноправными субъектами Российской Федерации. Следовательно, на их территории признается верховенство Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Кроме того, ст. 15 Конституции Российской Федерации указывает на ее высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории России. Из сказанного можно заключить, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, гарантированные российской конституцией, являются и обязанностью названных субъектов Российской Федерации.

В некоторых уставах субъектов Российской Федерации правам и свободам посвящены одна — две статьи, правовые нормы которых носят основополагающий

учредительный характер. К тому же их можно скорее отнести не столько к институту прав и свобод человека, сколько к институту основ конституционного строя. Так, Уставом Иркутской области [31] признаются и гарантируются все коллективные и индивидуальные гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 1).

Устав Волгоградской области [26] подчеркивает такие основополагающие конституционно-правовые акты в сфере прав и свобод человека, как их непосредственное действие, соблюдение и защита со стороны органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц (ст. 2).

Устав Пензенской области [44] закрепляет положение о том, что на территории области гарантируются защита и осуществление всех прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации (ст. 5).

Устав Белгородской области [24] не только гарантирует на своей территории защиту общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, но и указывает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны защищать жизнь, честь, достоинство, имущественные и иные права лиц, находящихся на территории области (ст. 2, 3).

Такой же подход к институту прав и свобод человека и гражданина характерен для уставов Липецкой (ст. 2) [37], Сахалинской (ст. 8) [48], Смоленской (ст. 2) [50], Челябинской (ст. 2) [43], Ярославской [52] (ст. 3) областей, города Москвы (ст. 3) [29]. В названных выше уставах не только признаются права и свободы человека и гражданина как высшая ценность, но и обращено внимание на другие основополагающие нормы, усиливающие эту норму, — декларацию. Например, Устав Челябинской области признает основные права и свободы человека неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения. Осуществление их не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3, 4 ст. 2). Устав Сахалинской области обращает внимание на тот факт, что права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ч. 2 ст. 8).





Анализ данной группы уставов субъектов Российской Федерации показывает, что в них не содержатся правовые нормы, предоставляющие и гарантирующие конкретные права и свободы человека. Правовые нормы в этой сфере носят абстрактный характер и напрямую вытекают из Конституции Российской Федерации. Уставы перечисленных субъектов Российской Федерации:

— признали и гарантировали осуществление всех прав и свобод человека и гражданина в соответствии с федеральной конституцией;

— подчеркнули их непосредственное действие;

— указали на защиту прав и свобод со стороны органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц;

— подчеркнули равноправие граждан.

Следующую группу уставов можно выделить по тому признаку, что в них акцент сделан не столько на признании прав и свобод человека и гражданина, сколько на обязанности государства гарантировать и обеспечивать эти права и свободы. Такой подход, вытекающий из Конституции Российской Федерации, характерен для уставов Красноярского края [34], Архангельской [23], Калининградской [17], Калужской [32], Костромской [33], Свердловской [49] областей. В частности, ст. 2 Устава Красноярского края обязывает государственную власть создавать условия для беспрепятственного и беспрепятственного осуществления на территории края основных прав и свобод человека и гражданина. Такая же правовая норма введена в Устав Архангельской области (ч. 1 ст. 3): «Права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации, действуют на территории Архангельской области непосредственно и не могут быть ограничены Уставом Архангельской области, областными законами и иными нормативными правовыми актами Архангельской области».

Устав Костромской области, как и уставы перечисленных выше субъектов Российской Федерации, в сфере прав и свобод включил только правовые нормы, касающиеся соответствующих обязанностей государства. В нем прослеживается комплексный подход к этой проблеме, состоящий из нескольких взаимосвязанных положений. Во-первых, органы государственной власти и местного самоуправления обязаны создавать на своей территории условия для беспрепятственного и действенного осуществления граждан-

ских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Воронежской области. Во-вторых, органам государственной власти области запрещено принимать нормативные правовые акты, ограничивающие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормами международного права и иными нормативными правовыми актами. В-третьих, все государственные органы и должностные лица при решении вопросов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, должны совершать действия в форме и в порядке, предусмотренных федеральным и областным законодательством (ст. 2).

Среди уставов субъектов Российской Федерации выделяются те уставы краев, областей, автономных округов, в которых, как и в республиканских конституциях, права и свободы человека и гражданина выделяются в отдельную главу, что, с точки зрения теории права, дает возможность наглядного представления прав и свобод человека и гражданина в виде отдельного конституционно-правового института. Такими являются уставы Пермского [45], Приморского [46] и Ставропольского [41] краев, Ханты-Мансийского автономного округа [42], а также Брянской [25], Вологодской [27], Ивановской [30], Курской [35], Оренбургской [39], Самарской [47], Саратовской [40] областей. В них, как правило, не рассматриваются, как в Конституции Российской Федерации и в конституциях республик, права и свободы человека и гражданина по их отдельным группам. Зато они содержат основополагающие конституционно-правовые нормы, которые в силу их большой общественной значимости могут быть отнесены к нормам-принципам.

В Уставе Приморского края такими нормами-принципами являются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации, а также другие права и свободы человека, принадлежащие каждому от рождения и не подлежащие отчуждению.

Устав Ставропольского края содержит более расширенную трактовку прав и свобод. К указанным выше нормам-принципам здесь добавлена норма, обеспечивающая равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от пола, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения

к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств (ст. 13).

Устав этого края, так же как и Устав Приморского края, перечисляет некоторые политические права и свободы, которые существенно расширены за счет права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, равного права на доступ к государственной и муниципальной службам, прав на объединение, на собрания, митинги, шествия, пикетирования.

Раздел Устава Курской области, посвященный правам и свободам человека и гражданина, содержит только нормы-принципы указанного конституционно-правового института: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения и т. д. (гл. 1). Кроме того, до внесения изменений от 12 марта 2002 года в Уставе Курской области сохранилась и такая правовая норма, как провозглашение единства прав и обязанностей (ст. 5). Включение данной правовой нормы в устав области шло вразрез с современным пониманием свободы как возможности человека действовать по своему усмотрению, совершать или не совершать определенные действия в рамках дозволенного. Если Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого на объединение, то на территории Курской области это право могло стать и обязанностью; право на труд — обязанностью трудиться и т. п. Между тем труд в Российской Федерации свободен. Отсюда следует, что человек вправе как работать, так и не работать. Исключение указанного положения из текста Устава следует оценить положительно, поскольку единство прав и обязанностей, введенное в Курской области, не только противоречило федеральной конституции, но и являлось пережитком советской эпохи, возводившей единство прав и обязанностей советских людей в основной принцип государственного права.

Устав Оренбургской области дополняет нормы-принципы института прав и свобод человека и гражданина указанием на их непосредственное действие (ст. 21). Не перечисляя основные права и свободы, этот устав рассмотрел их через призму отношений человека и государственной власти, включив основы конституционного строя, связанные с учреждениями демократии. При этом права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов

законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Также необходимо отметить, что в Пермском крае, а также в Ивановской и Брянской областях были приняты новые уставы, в которых права и свободы человека выделены в отдельные главы.

Можно приводить и другие примеры.

Итак, в конституциях республик, в уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов содержится ряд правовых норм, касающихся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Причем если сравнить конституционное и уставное законодательство субъектов, то можно отметить, что в конституциях республик имеются специальные главы, содержащие весь спектр прав, свобод и обязанностей, закрепленных в федеральной конституции.

При изучении уставов субъектов Российской Федерации убеждаешься в том, что есть субъекты РФ, в уставах которых вообще отсутствуют нормы о правах и свободах человека и гражданина. В ряде субъектов Федерации права и свободы хотя и выделены в отдельную главу, но в ней представлены только основополагающие нормы-цели, нормы-задачи и нормы-принципы.

Права и свободы человека и гражданина находят свое отражение в конституциях республик, в уставах краев, областей, городов федерального значения, автономных образований.

В ст. 2 Конституции Республики Адыгея закреплено: «Власть в Республике Адыгея принадлежит ее многонациональному народу. Народ Республики Адыгея осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Никто не может присваивать власть в Республике Адыгея. Захват власти или присвоение властных полномочий являются тяжким преступлением и преследуются по закону» [3].

Аналогичные формулировки содержатся в Конституции Республики Башкортостан [4]. Так, в четвертом абзаце ст. 3 Конституции подчеркивается: «Государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящей Конституцией».

Таковыми же по содержанию являются ч. 1—3 ст. 3 Конституции Республики Марий Эл [7].





Конституция Республики Мордовия [8] источником власти называет многонациональный народ Российской Федерации. Народ выражает свою власть непосредственно, а также через систему органов государственной власти Республики Мордовия и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 2).

Согласно Конституции Республики Крым [6] источником власти в Республике Крым является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Присвоение властных полномочий или захват власти недопустимы. Ответственность за присвоение властных полномочий или захват власти устанавливается федеральным законом (ст. 2).

В ст. 1 Конституции (Основном Законе) Республики Саха (Якутия) [2] закреплено: «Республика Саха (Якутия) является демократическим правовым государством, основанным на праве народа на самоопределение. ...Источником государственной власти в республике является ее народ, состоящий из граждан всех национальностей. Никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе право осуществления государственной власти. Народ выражает свою суверенную волю через представительные органы или непосредственно».

Непосредственным выражением власти народа характеризуются референдум и свободные выборы в ст. 3 Устава Приморского края.

Источником власти в Ставропольском крае является его население. Население Ставропольского края осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Непосредственным выражением власти населения Ставропольского края являются референдум Ставропольского края и свободные выборы (ст. 4).

На территории Ставропольского края признаются и обеспечиваются неотъемлемые права проживающих в нем народов, казачества, малочисленных этнических общностей на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций (ст. 3 Устава края).

В ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [16] предусматривается, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также дополнительные гарантии.

В названном законе также закреплено, что если законы субъектов Российской Федерации противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы федерального закона.

В законе определены следующие принципы участия граждан в выборах и референдумах: всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, свободного и добровольного участия граждан в выборах и референдумах, обладания всей полнотой избирательных прав гражданами Российской Федерации, проживающими за ее пределами, запрета на проведение выборов одновременно с проведением референдума Российской Федерации. Проведение выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, выборы в органы местного самоуправления одновременно с проведением референдума субъекта РФ, местного референдума регулируется законами субъекта Российской Федерации.

В ст. 9 этого закона одной из гарантий избирательного права установлена обязательность проведения выборов в сроки, установленные соответствующими законодательными актами, предусмотрена возможность проведения выборов в субъектах РФ при отсутствии закона субъекта Федерации о выборах. В этом случае выборы органа государственной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления проводятся на основе федерального закона. Действующее законодательство в числе гарантий избирательного права предусматривает ответственность за нарушение избирательных прав граждан: лица, препятствующие реализации избирательных прав граждан, несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты региональные законы о выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако только в двух субъектах Федерации — Ивановской и Курганской областях — приняты законы о реализации избирательных прав граждан. Другие субъекты Федерации посчитали воз-

возможным ограничиться законами, регламентирующими организацию и порядок проведения соответствующих выборов. Последнее законодательство имеет несколько иной предмет правового регулирования. Он тесно связан с реализацией данного конституционного права граждан. В первом случае основное внимание уделяется порядку проведения выборов, во втором — правам граждан на участие в выборах.

В ряде субъектов РФ приняты избирательные кодексы, в которых предусмотрены не только гарантии избирательных прав граждан, но и определен порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 31 Конституции РФ правом собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование обладают только граждане Российской Федерации. Иностранцы и лица без гражданства такого права не имеют.

После принятия Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [22], который установил общие понятия, принципы и процедуру проведения публичных мероприятий, законодательство субъектов Российской Федерации пошло по другому пути развития. Так, согласно ч. 2 ст. 7 данного закона порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Важным политическим правом в субъектах Российской Федерации является право на объединение.

По своему содержанию право человека на объединение может быть как публичным, так и частно-правовым. Если публичное содержание права на объединение обеспечивает демократичность институтов государственной власти, свободу деятельности институтов гражданского общества, то частно-правовое содержание права на объединение обеспечивает защиту прав конкретных граждан и частных собственников. Тем самым обнаруживается определенная степень единства публичного и частно-правового содержания права на объединение.

Право на объединение тесно связано с рядом других конституционных прав и свобод. Нередко объединения действуют через собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), кото-

рые выступают в качестве мероприятий организационного (коллективного) волеобразования.

Право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32) может реализоваться через объединения граждан, обладающие самостоятельным, только им присущим статусом политического общественного объединения. Право на объединение связано со свободой массовой информации, мысли и слова (ст. 29). Наличие этих прав является непременным условием реализации права на объединение [9].

Право на объединение — важнейшая предпосылка становления институтов гражданского общества, что наглядно проявляется в признании идеологического многообразия и политического плюрализма, предполагающих качественные изменения в обществе [10; 12; 13].

Изложенное выше подтверждает, что право на объединение непосредственно связано с реализацией важнейшего конституционного принципа — народовластия и потому является достаточно сложным и противоречивым процессом [11].

В Конституции Республики Марий Эл, в соответствии с ч. 1 ст. 29 Конституции РФ, свобода мысли и слова гарантируется каждому.

Свободу слова и информационного обмена гарантирует ст. 13 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия).

В ст. 23 Устава Приморского края закреплено: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять любым законным способом информацию о деятельности органов государственной власти края, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц.

Органы государственной власти края и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено федеральным законом».

В условиях политического и экономического реформирования современного российского общества граждане нуждаются во всемерном совершенствовании механизмов защиты своих прав и законных интересов, в выработке эффективной системы взаимоотношений с представителями различных ветвей власти, в рас-





ширении возможности воздействия на их деятельность.

Базовым законом, регулирующим данную сферу общественной жизни, стал Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [19]. Согласно п. 2 ст. 2 указанного акта законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом.

Правовые акты об обращениях граждан приняты в отдельных регионах.

В частности, Закон Республики Башкортостан от 7 апреля 1997 года «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» (ред. от 02.12.2013) определил, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе общественных, религиозных объединений, юридических лиц, в государственные органы Республики Башкортостан, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные учреждения Республики Башкортостан, муниципальные учреждения и иные организации в Республике Башкортостан, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Закон Алтайского края «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» [20], в отличие от соответствующего закона Республики Башкортостан, устанавливает принципы рассмотрения и разрешения обращений граждан органами, организациями и их должностными лицами. Среди них — обязательность их рассмотрения, законность, демократизм, гласность, контроль за своевременностью рассмотрения обращений граждан, возможность обжалования соответствующих решений, действий (бездействия) государственных органов Алтайского края, органов местного самоуправления и должностных лиц, а также государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностных лиц.

В ст. 7 указанного Закона Алтайского края содержатся требования, предъявляемые к письменным обращениям граждан: гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке

указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

В субъектах Российской Федерации законодательство, регулирующее государственную гражданскую службу, принималось на основе Конституции РФ и федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» [21], и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [18].

Аналогичные нормативно-правовые акты существуют во многих субъектах Российской Федерации. Законодательство о государственной службе имеется в республиках Удмуртия, Хакасия, Чувашия, в Алтайском, Красноярском, Приморском, Ставропольском краях, в Амурской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Вологодской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Орловской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Тверской, Томской, Тюменской, Ульяновской, Челябинской областях, в городах Москве, Санкт-Петербурге, в Ханты-Мансийском автономном округе и т. д. Значение этого законодательства состоит в том, что оно раскрывает начала, заложенные в федеральных нормативно-правовых актах, что необходимо для реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Участие граждан России в отправлении правосудия долгое время имело форму выборов народных судей и народных заседателей либо участия в работе суда в качестве судей или народных заседателей.

В октябре 1991 года Верховный Совет Российской Федерации одобрил представленную Президентом РФ концепцию судебной реформы, предусматривающую, в частности, учреждение суда присяжных заседателей. 16 июля 1993 года был принят закон, который дополнил действующее законодательство системой норм, регулирующих организацию и функционирование суда присяжных<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Новый раздел V в Законе о судостроительстве РСФСР и новый раздел X в УПК РСФСР.



До 1-го января 2010 года институт суда присяжных был ограничен территориально (введен лишь в некоторых субъектах Федерации).

Относительно его эффективности существуют противоречивые мнения. Во всяком случае то, что возможность по своему выбору предстать перед судом присяжных имеют лишь лица, совершившие особо тяжкие уголовные преступления, а другие обвиняемые такой возможности не имеют, не соответствует принципу равного суда для всех.

Закон «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает создание института мирового судьи, который в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции (ст. 28). В ч. 5 ст. 32 Конституции Республики Марий Эл записано: «Граждане Республики Марий Эл имеют право участвовать в отправлении правосудия». Аналогичная ст. 32 записана в Конституции Республики Дагестан и ст. 33 в Республике Коми.

Право на судебную защиту граждан, квалифицированную юридическую помощь закреплено в Уставе Кемеровской области (ч. 1 ст. 17). В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (ч. 2 ст. 17).

В недавнем прошлом довольно часто законодательные (представительные) органы государственной власти некоторых субъектов РФ принимали акты, выходящие за пределы их компетенции, и тем самым нарушали нормы Конституции РФ и федеральных законов. При принятии конституций (уставов) и других нормативных актов ряда субъектов РФ имели место многочисленные нарушения и необоснованные ограничения конституционных прав и свобод граждан. Встречались изъятия из установленного федеральной Конституцией перечня прав и свобод человека и гражданина, отдельных прав (например, запрет права на частную собственность в Конституции Республики Тыва). За гражданами закреплялись дополнительные обязанности, не предусмотренные российской Конституцией, например: обязанность граждан участвовать в общественных работах по ликвидации и преодолению последствий стихийных бедствий (Конституция Республики Алтай), обязанность участвовать в осуществлении правосудия (Конституция Республики Башкортостан).

Имели место попытки выделить права лиц, относящихся к «титულным», или коренным, национальностям. Так, ст. 31

Конституции Республики Тыва установила, что «порядок приобретения гражданства определяется с учетом демографической ситуации в республике и способствует обеспечению устойчивого преобладания коренной нации, защите ее этнического, культурного и духовного наследия и состояния». Этнические тывинцы, проживающие за рубежом, имели по Конституции республики преимущественное право в приобретении гражданства по сравнению с другими иностранцами.

Нарушение принципа равенства прав и свобод человека и гражданина в региональном законодательстве было массовым. В частности, права и свободы человека и гражданина увязывались со статусом гражданина республики или «жителя» края, области, города, с постоянным проживанием на территории субъекта Федерации в течение определенного срока; устанавливались ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства [1]. Так, в конституциях республик Башкортостан, Дагестан, Коми, Саха (Якутия), Хакасия, в нормативных правовых актах республик Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Алтайского, Хабаровского краев, Калужской, Калининградской, Камчатской, Мурманской, Новгородской, Орловской, Пермской, Самарской, Сахалинской областей, Агинского, Бурятского, Эвенкийского автономных округов были нарушены гарантии избирательного права, закрепленные ч. 2 ст. 32 Конституции РФ за всеми гражданами Российской Федерации. Например, активное избирательное право предоставлялось только гражданам вышеназванных республик. Правом быть избранными главой государства и законодательного органа наделялись исключительно граждане республик. Законодательно вводились возрастной ценз и ценз оседлости для осуществления пассивного избирательного права, иммиграционные квоты, не соответствующие федеральному законодательству.

В уставах субъектов РФ часто фигурировала категория «житель», правовой статус которого отличался от правового статуса гражданина, не проживающего постоянно на территории субъекта Российской Федерации. Так, в Уставе Ставропольского края целая глава была посвящена особым правам и свободам его жителей. Только им на территории края гарантировались конституционные права и свободы граждан России. Согласно уставам Москвы и Московской области только их жители наделялись



избирательными правами: только они могли участвовать в региональных референдумах и в деятельности представительных органов власти, избираться в качестве присяжных, народных заседателей судов, третейских судов; проводить митинги, уличные шествия, демонстрации, пикетирование. Устав Смоленской области разрешал органам государственной

власти и органам местного самоуправления области предоставлять дополнительные права гражданам и возлагать на них дополнительные обязанности при условии постоянного проживания их на территории области. В настоящее время практически все конституции и уставы субъектов Российской Федерации соответствуют Конституции РФ.

## References

1. Bezuglov A.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. V 3t. T. 3 [Constitutional Law of Russia. In 3 Volumes. Volume 3]. Moscow, 2001. 750 p.
2. Constitution (Fundamental Law) of the Republic of Sakha (Yakutia). *Sbornik zakonov Respubliki Sakha (Yakutiya)*, 1992, Art. 90. (In Russ.)
3. Constitution of the Republic of Adygea as of 10.03.1995. *Vedomosti zakonodatel'nogo sobraniya (Khase) — Parlamenta Respubliki Adygeya*, 1995, No. 16, March. (In Russ.)
4. Constitution of the Republic of Bashkortostan as of 24.12.1993 No. VS-22/15. *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya, Prezidenta i Kabineta Ministrov Respubliki Bashkortostan*, 2003, No. 1(157), Art. 3. (In Russ.)
5. Constitution of the Republic of Karelia as of 30.05.1978. *Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Kareliya*, 2001, No. 2, p. 11-27. (In Russ.)
6. Constitution of the Republic of Crimea as of 11.04.2014. *Rossiiskaya gazeta*, 2014, April 13. (In Russ.)
7. Constitution of the Republic of Mari El as of 24.06.1995. *Mariiskaya pravda*, 1995, July 7. (In Russ.)
8. Constitution of the Republic of Mordovia as of 21.09.1995. *Izvestiya Mordovii*, 1995, No. 180, September 22. (In Russ.)
9. Lebedev V.A. Aktual'nye problemy narodnogo predstavitel'stva v Rossiiskoi Federatsii [Topical Issues of the Representation of the People in the Russian Federation]. *Konstitutsiya, konstitutsionalizm, konstitutsionalizatsiya pravovykh sistem: aktual'noe sootnoshenie ponyatii i trendov*. Tver, 2013, p. 200-208.
10. Lebedev V.A. Ideologicheskoe mnogoobrazie i rossiiskaya mnogopartiinost': razmyslenie o sud'bakh st.13 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Ideological Pluralism and Russian Multiplicity of Parties: Consideration of the Fates of the Art. 13 of the Constitution of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2010, No. 11, p. 2-6.
11. Lebedev V.A. K voprosu o roli politicheskikh partii v obespechenii nezavisimosti Rossiiskogo narodovlastiya [To the Question on the Role of Political Parties in Ensuring Independence of the Russian People Power]. *Problemy prava. Mezhdunarodnyi pravovoi zhurnal*, 2009, No. 3, p. 6-13.
12. Lebedev V.A. Konstitutsionnyi ideal i politicheskaya real'nost': paradoksy rossiiskoi mnogopartiinosti [Constitutional Ideal and Political Reality: Paradox of Russian Multiplicity of Parties]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, No. 8, p. 23-26.
13. Lebedev V.A. Realizatsiya konstitutsionnykh printsipov ideologicheskogo i politicheskogo mnogoobraziya parlamentskoi deyatelnosti politicheskikh partii [Implementation of the Constitutional Principles of Ideological and Political Multiplicity of Parliamentary Activity of Political Parties]. *Problemy primeneniya norm prava v usloviyakh modernizatsii Rossiiskogo obshchestva i gosudarstva*. Chelyabinsk, 2011. p. 28-36.
14. Malenko O.O. Konstitutsionnoe (ustavnoe) zakreplenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii. Kand. dis. (Yuridicheskie nauki) [Constitutional (Charter) Consolidation of Human Rights and Freedoms in Constituent Units of the Russian Federation. Thesis of Cand. Sc. Law]. Rostov-on-Don, 2002. 222 p.
15. Mikhaleva N.A. Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) [Constitutions and Charters of Constituent Units of the Russian Federation (Comparative and Legal Study)]. Moscow. Yurkompani Publ., 2013. 366 p.
16. Federal Law as of 12.06.2002 No. 67-FZ On fundamental guarantees of electoral rights and right for participation in referendum for citizens of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2002, No. 24, Art. 2253. (In Russ.)
17. Law of Kaliningrad region as of 18.01.1996 No. 30 On the implementation of Charter (Fundamental Law) of Kaliningrad region. *Yantarnyi kraj*, 1996, No. 20, January 26. (In Russ.)



18. Federal Law as of 27.07.2004 No. 79-FZ On state civil service in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2004, No. 31, Art. 3215. (In Russ.)
19. Federal Law as of 02.05.2006 No. 59-FZ On procedure of consideration of judicial recourses of the citizens of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2006, No. 19, Art. 2060. (In Russ.)
20. Law of Altai Territory as of 29.12.2006 No. 152-ZS On consideration of judicial recourses of the citizens of the Russian Federation on the territory of Altai Territory. *Altayskaya pravda*, 2007, No. 8-9, January 18. (In Russ.)
21. Federal Law as of 27.05.2003 No. 58-FZ On the system of state service in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2003, No. 22, Art. 2063. (In Russ.)
22. Federal Law as of 19.06.2004 No. 54-FZ On meetings, rallies, demonstrations, parades, and picketing. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2004, No. 25, Art. 2485. (In Russ.)
23. Charter of Arkhangelsk region as of 23.05.1995. *Vedomosti Arkhangel'skogo oblastnogo Sobraniya deputatov tret'ego sozyva*, 2001, No. 4. (In Russ.)
24. Charter of Belgorod region as of 24.12.2003. *Belgorodskie izvestiya*, 2004, No. 4-5, January 10. (In Russ.)
25. Charter of Bryansk region as of 20.12.2012 No. 91-Z. *Ofitsial'naya Bryanshchina: informatsionnyi byulleten'*, 2012, No. 20, December 21. (In Russ.)
26. Charter of Volgograd region as of 24.02.2012 No. 1-OD. *Volgogradskaya pravda*, 2012, No. 35, February 29. (In Russ.)
27. Charter of Vologda region as of 18.10.2001 No. 716-OZ. *Krasnyi Sever*, 2001, No. 202-203, October 23. (In Russ.)
28. Charter of Voronezh region as of 07.06.2006. *Kommuna*, 2006, No. 87-88, June 10. (In Russ.)
29. Charter of Moscow as of 28.06.1995. *Vedomosti Moskovskoi gorodskoi Dumy*, 2001, No. 8, Art. 130. (In Russ.)
30. Charter of Ivanovo region as of 18.02.2009 No. 20-OZ. *Zakony Ivanovskoi oblasti, postanovleniya Ivanovskoi oblastnoi Dumy, inaya ofitsial'naya informatsiya*, 2012, No. 18(361), November 28. (In Russ.)
31. Charter of Irkutsk region as of 17.04.2009 No. 1. *Vedomosti Zakonodatel'nogo Sobraniya Irkutskoi oblasti*, 2009, No. 9, May 14. (In Russ.)
32. Charter of Kaluga region as of 27.03.1996 No. 473. *Gubernskii vestnik*, 2001, No. 3, December 11. (In Russ.)
33. Charter of Kostroma region as of 24.04.2008 No. 300-4-ZKO. *Sobranie Postanovlenii — normativnye dokumenty*, 2008, No. 17(141), April 30. (In Russ.)
34. Charter of Krasnoyarsk Krai as of 05.06.2008 No. 5-1777. *Kraevoi vestnik*, 2008, No. 1, June 11. (In Russ.)
35. Charter of Kursk region as of 02.10.2001 No. 67-ZKO. *Kurskaya pravda*, 2001, No. 161, October 5. (In Russ.)
36. Charter of Leningrad region as of 27.10.1994 No. 6-OZ. *Vestnik Pravitel'stva Leningradskoi oblasti*, 1995, No. 1. (In Russ.)
37. Charter of Lipetsk region as of 09.04.2003 No. 46-OZ. *Lipetskaya gazeta*, 2003, No. 71, April 17. (In Russ.)
38. Charter of Novgorod region as of 03.09.1994 No. 2-OZ. *Novgorodskie vedomosti*, 1994, No. 139, September 16. (In Russ.)
39. Charter of Orenburg region as of 20.11.2000 No. 724/213-OZ. *Yuzhnyi Ural*, 2000, No. 243, December 22. (In Russ.)
40. Charter of Saratov region as of 02.06.2005 No. 46-ZSO. *Nedelya oblasti*, 2005, No. 38 (156), June 4. (In Russ.)
41. Charter of Stavropol Territory as of 12.10.94 No. 6-kz. *Sbornik zakonov i drugikh pravovykh aktov Stavropol'skogo kraja*, 1994, No. 4, Art. 41. (In Russ.)
42. Charter of Khanty-Mansiisk autonomous district — Yugra as of 26.04.1995 No. 4-OZ. *Novosti Yugry*, 2005, No. 44, April 23. (In Russ.)
43. Charter of Chelyabinsk region as of 25.05.2006 No. 22-OZ. *Yuzhnoural'skaya panorama*, 2006, No. 114-115, June 16. (In Russ.)
44. Charter of Penza region as of 10.09.1996. *Penzenskie vesti*, 1996, No. 133-134, September 13. (In Russ.)
45. Charter of Perm Territory as of 27.04.2007 No. 32-PK. *Sobranie zakonodatel'stva Permskogo kraja*, 2007, No. 5, Part I. (In Russ.)
46. Charter of Primorye Territory as of 06.10.1995 No. 14-KZ. *Ustav Primorskogo kraja*, 1995, October 16. (In Russ.)
47. Charter of Samara region as of 18.12.2006 No. 179-GD. *Volzhskaya kommuna*, 2006, No. 237 (25790), December 20. (In Russ.)
48. Charter of Sakhalin region as of 09.07.2001 No. 270. *Gubernskie vedomosti*, 2001, No. 126 (1279), July 11. (In Russ.)
49. Charter of Sverdlovsk region as of 23.12.2010 No. 105-OZ. *Oblastnaya gazeta*, 2010, No. 466-467, December 24. (In Russ.)
50. Charter of Smolensk region as of 15.05.2001 No. 37-OZ. *Rabochii put'*, 2001, No. 116-117, May 24. (In Russ.)
51. Charter of Tyumen region as of 30.06.1995 No. 6. *Tyumenskie izvestiya*, 1995, No. 133, July 15. (In Russ.)



52. Charter of Yaroslavl region as of 28.09.2010. *Dokument-Region*, 2010, No. 79, October 14. (In Russ.)

**ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

**LEBEDEV Valerian Alekseyevich**, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Official within the sphere of higher professional education of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow. Bld. 9., str. Sadovaya Kudrinskaya, Moscow, 123995. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

For citation: **V. A. Lebedev**. Constitutional and Legal Grounds of the Establishment and Development of Legislation on Human Rights and Freedoms in Constituent Units of the Russian Federation

*Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3 (46). 2014. pp. 9–20.*

