

УДК 352(73)

*С. В. Аносенкова,
соискатель ОНУ*

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В США

Становление в Украине системы местного самоуправления объективно связано с изучением зарубежного опыта функционирования локальной демократии, играющей важную роль в стабилизации социально-экономических процессов на более низких, по сравнению с государственным, уровнях государственного управления.

Вопросам функционирования органов местного самоуправления и местного управления уделяли существенное значение в своих трудах ряд отечественных ученых — М. А. Баймуратов, А. В. Батанов, В. Ф. Погорилко, М. Ф. Орзих, О. Ф. Фрицкий, В. Н. Шаповал и др. Указанные проблемы также нашли глубокое теоретическое осмысление в трудах российских ученых — Г. В. Барабашева, А. А. Мишина, В. Е. Чиркина и др. Однако территориальная организация публичной государственной и публичной самоуправленческой (муниципальной) власти, проблемы их взаимоотношения, особенно в период практического осуществления административно-правовой реформы в Украине, размежевания полномочий органов местного самоуправления и местного управления, продолжают оставаться актуальными.

Целью этой статьи является анализ организации системы и структуры органов местного самоуправления в США, опыт которой можно использовать в процессе реформирования системы местного самоуправления в Украине.

Соединенные Штаты Америки расположены на континенте Северная Америка, их территория состоит из трех основных частей. Самая крупная (48 штатов и федеральный округ Колумбия) занимает среднюю часть континента, граница на севере с Канадой, на юге — с Мексикой, с востока омывается Атлантическим океаном, с запада — Тихим океаном. Штат Аляска расположен в северо-западной части Северной Америки, а штат Гавайи — на островах в центральной части Тихого океана.

Основными административно-территориальными единицами США являются 50 штатов и отдельно существующий округ Колумбия, в котором и находится столица государства — город Вашингтон. Штаты — это государственные образования. Все они равноправны, не обладают государственным суверенитетом и правом сепарации, т. е. не имеют права выхода из США. Однако они принимают свои конституции, которые должны соответствовать конституции США (конституции штатов в отличие от конституции США принимались неоднократно и являются часто гораздо более пространными). Штаты вправе издавать свои законы, обладают собственным гражданством. Их граждане равноправны на территории всей федерации. Конституция США запрещает штатам вступать в какие-либо союзы, договоры или конфедерации, без согласия Конг-

ресса облагать пошлинами импорт и экспорт, заключать соглашения с другим штатом или иностранным государством, содержать в мирное время войска [1].

Система местного самоуправления в штатах строится на основе административно-территориального деления, причем последнее, входит в компетенцию штатов. Поэтому системы местного самоуправления в разных штатах различны. Обычно внутри штатов действует система органов местного управления, которая включает в себя: графства, муниципалитеты, тауншипы, школьные и специальные округа.

Графства представляют собой географические подразделения штатов. На территории североамериканского континента они появились еще в XVII в. Исторически сложилось так, что графства воспринимаются также административными подразделениями правительств штатов.

Муниципалитеты (сити, бороу, виллиджды и тауны) — органы местной власти большинства американских городов и населенных пунктов. Они наделены юридическими правами муниципальных корпораций, имея ряд общих черт с корпорациями, действующими в американской экономике. Они могут владеть собственностью, покупать и продавать ее, занимать денежные средства, предоставлять займы, заключать контракты с частными фирмами и вести деловые операции. Графства в отличие от муниципалитетов не наделены правами корпораций. Муниципальное управление может получить город или другой населенный пункт, если группа его граждан обращается к правительству штатов с просьбой о предоставлении прав муниципальной корпорации. Это связано, прежде всего, со стремлением жителей города получать больше услуг, чем могут предоставить те органы управления, на территории которых расположен данный город или любое другое поселение. Муниципалитеты расположены на территории графства.

Тауншипы, в свою очередь, играют весьма незначительную роль во всей системе местного управления США. В отличие от других типов местных органов власти тауншипы не получили общенационального распространения. Они имеются только в 20 штатах. По существу они представляют собой территориально-административные подразделения графств с ограниченными правами самоуправления. Их функции близки к функциям муниципалитетов. Они не являются инкорпорированными единицами, поэтому рассматриваются как квази-корпорации, уступающие по структуре и объему осуществляемых функций муниципалитетам.

Школьные и специальные округа являются самой многочисленной формой местного управления. Они создаются для управления одной или несколькими определенными функциями, а школьные округа — для управления и финансирования школами. Специальные округа выполняют самые разнообразные функции. Существуют округа водоснабжения, жилищного строительства, транспортные округа, парковые округа. В одном городе может существовать округ, обеспечивающий водоснабжение, транспортный округ, руководящий городским транспортом, строительством больниц, жилья. Школьные и специальные округа создаются для предоставления услуг, которые органы местного самоуправления по

тем или иным причинам не могут предоставить. Специальные округа могут охватывать несколько территориальных единиц. Специальные округа организуются по решению законодательных собраний штатов. Они выступают как самостоятельные «юридические лица», а также наделены правом заключать соглашения и контракты, приобретать собственность и распоряжаться ею, а также обладают правом самофинансирования своей деятельности, в том числе за счет сбора налогов и пошлин определенного назначения, поступлений от платы за предоставляемые услуги, получения денег по финансовым обязательствам [2].

Большую роль в административно-территориальной организации США играют особые подразделения штатов — специальные округа. Они создаются для управления отраслями местной жизни, выделенными из компетенции муниципальных советов. Органы специальных округов — управления, комиссии — либо избираются населением, либо полностью или частично назначаются штатами, графствами. Многие из них выступают не в качестве местного управления, а как агенты штатов. В США насчитывается более 64 тысяч различных специальных округов (из них более 50 тысяч — школьные) [3].

Округ Колумбия, созданный для управления столицей — сити Вашингтон, выделен из территории штатов Мэриленд и Виргиния. Он непосредственно подчинен властям федерации. В Вашингтоне нет выборных местных учреждений. Управление городскими делами осуществляется советом из 9 членов и комиссионером — главой городской администрации, которого назначает Президент. Акты по основным вопросам жизни города принимаются Конгрессом США, в обеих палатах которого имеются комиссии по делам округа Колумбия.

В США период полномочий муниципальных советов составляет 2, 3 или 4 года. Поскольку проведение выборов в США регулируется законами штатов, а также муниципальными нормами (там, где муниципалитеты имеют хартии самоуправления), то избирательные системы чрезвычайно пестры. Различия в квалификации избирателей, способах их регистрации, структуре и типе избирательных округов, процедуре выдвижения кандидатов и голосовании, характере выборов (партийные или беспартийные), в определении итогов выборов.

В США в соответствии с законами штатов муниципальными советами образуются округа двух различных типов: либо территория муниципалитета составляет один избирательный округ, от которого избираются все члены совета (*at large*), либо она подразделяется на ряд округов, одномандатных или многомандатных, причем последние, являются преобладающим видом избирательных подразделений. Первый тип округов создается в 62% городов страны с населением свыше 5 тыс., второй — в 21% городов, 17% городов применяют различные комбинации обоих типов. Выборы *at large* влекут за собой необходимость составления «длинных» избирательных бюллетеней, в которых нередко числится 100, 200 и более кандидатов.

Существуют общие требования к кандидатам: быть гражданином США, достигнуть определенного возраста (в 46 штатах — 21 года, в штатах Джорджия, Кентукки — 18 лет, на Аляске — 19 и Гавайях — 20 лет) и проживать в штате, графстве и избирательном округе установленный минимум времени [4].

Из принципа выборности советов законодательство делает немало исключений, особенно в отношении вышестоящих советов. Так, в США советы графств нередко составляются из представителей нижестоящих муниципальных советов. Сроки, на которые избираются местные советы, обычно составляют от 2 до 5 лет, причем состав совета может формироваться как сразу на весь срок, так и по частям (периодическая замена трети состава).

Следует указать, что основы управления графствами были заложены в средневековой Англии. Впоследствии на протяжении нескольких веков организация управления графствами менялась. Именно в приспособляемости к меняющимся условиям следует искать причины жизнеспособности графств. В XX в. организация управления графствами претерпела наиболее значительные изменения. Управление графством осуществляется Советом уполномоченных — основным органом управления графством. Такие советы могут различаться по сроку полномочий и выборной системе. Структура совета представителей для большинства графств предусмотрена одним или более относящимся исключительно к данному графству законодательным актом Генерального Собрания. Все уполномоченные избираются населением в ходе выборов по принципу партийной принадлежности, председатель совета обычно избирается советом уполномоченных, а не избирателями. В большинстве графств есть должность управляющего, который в качестве главного административного лица возглавляет деятельность всех департаментов графства.

Графства были призваны обеспечивать проведение политики штата в территориальном аспекте и осуществлять административное управление в таких областях, как организация выборов, оценка собственности, подлежащей налогообложению, сбор поимущественных налогов, поддержание общественного порядка, строительство и содержание дорог. Полномочия и функции графств, несмотря на то, что они значительно расширились в послевоенные годы, в настоящее время в гораздо большей мере, по сравнению с другими органами местной власти, регламентируются конституциями и законами штатов.

Изменения в административных функциях графств связаны с тем, что большая часть прироста населения за последние годы произошла за счет жителей негородской территории. И поэтому администрация графств была вынуждена предоставлять сугубо муниципальные услуги: водопровод и канализацию, обеспечение пожарной безопасности и отдых. Кроме этого, расширилось понятие о том, какие виды государственных услуг нужны всем жителям штата, а это значит, что исполнение многих ранее муниципальных функций (больницы, библиотеки, свалки) все более вменяется в обязанность правительства графства.

Необходимо отметить, что на графства приходится наибольшая доля всех прямых расходов местных органов власти на социальное обеспечение, здравоохранение, развитие и охрану природных ресурсов, строительство общественных зданий. Они обеспечивают существенную часть всех местных расходов в области строительства и эксплуатации автомагистралей, аэропортов, рекреационных сооружений и содержание полиции. В последние годы деятельность графств рассматривается как альтернативный способ организации социальных

служб в условиях, когда муниципалитеты столкнулись с острыми финансовыми и социальными проблемами.

Основными органами управления графствами являются советы графства, которые делятся на два главных типа в зависимости от числа их членов. Более крупный, обычно называемый советом наблюдателей, может иметь от 5 до более 100 членов. Он избирается обычно жителями тауншипов, входящих в графство, а его члены участвуют в той или иной форме в управлении этими тауншипами. Этот тип существует в штатах Нью-Йорк, Мичиган, Висконсин и в части штата Иллинойс. Гораздо более распространен второй тип, носящий, как правило, наименование «совет коммиссионеров графства» (в 1977 г. насчитывалось 2404 таких графств). Он состоит обычно из 3–7 человек, которые избираются от графства в целом. Внутренняя организация этих советов, срок пребывания их членов в должности чрезвычайно различны.

Большинство графств по-прежнему продолжают сохранять традиционные формы организации руководства, характеризующиеся фрагментарностью, отсутствием должной централизации и профессионализма в управлении. Практически во всех графствах (за исключением буквально считанных единиц) создается избираемый населением руководящий коллегиальный орган — совет графства. Его полномочия и порядок формирования определяются в конституциях и законах штатов. В зависимости от порядка формирования советов среди них выделяется два основных типа. Для первого типа, именуемого коммиссионерным, характерен небольшой состав (как правило, 3–5 членов) и то, что члены совета избираются специально для работы в этом органе, без права занимать другие государственные должности. Выборы членов советов могут проводиться как по избирательным округам, устанавливаемым самим графством, так и по графству в целом. Такие советы имеются почти в 80% графств США. Советы второго типа, обычно называемые советами контроллеров, существуют только в пяти штатах — Нью-Йорке, Нью-Джерси, Мичигане, Висконсине и Иллинойсе. Они формируются из числа выборных должностных лиц тауншипов и муниципалитетов, входящих в графство. В этих советах их члены выполняют свои обязанности по совместительству. Число членов советов колеблется в широких пределах (в зависимости от числа тауншипов и муниципалитетов в графстве) — от менее 10 до 100 и более [5]. В США используются три основные формы управления графствами, заметно различающиеся полномочиями советов графств и характером их воздействия на административный персонал управления этих территориальных органов. Традиционной, так как она впервые была введена еще в 1724 г. в Пенсильвании, и до сих пор наиболее распространенной, является коммиссионная форма управления. В настоящее время ее применяют около 2000 графств. Отличительной чертой этой формы управления является то, что совет графства выполняет как законодательные (нормотворческие), так и исполнительные функции, а в отдельных штатах и некоторые судебные функции. Следует отметить, что совету графства принадлежат широкие полномочия и в области финансов: он руководит сбором налогов, составлением и исполнением бюджета графства, устанавливает условия выпуска зай-

мов (облигаций). Совет имеет нормотворческие полномочия по установлению правопорядка, выдаче лицензий на организацию торговых предприятия и регулированию их деятельности, изданию природоохранных постановлений и т. п.

Под контролем штата совет графства несет ответственность за организацию местных выборов. Он также отвечает за обеспечение закупок и содержание собственности графства. Совету графства принадлежит право назначать некоторых административных руководителей и непосредственно контролировать их деятельность. Вместе с тем, достаточно часто члены совета самостоятельно (коллегиально или персонально) осуществляют руководство некоторыми департаментами и службами графства. Помимо того, что сама комиссия форма управления не предполагает наличия высшего должностного лица, осуществляющего фактическое руководство исполнительным аппаратом, для большинства графств характерно дополнительное дробление административных полномочий и ответственности по отдельным функциям управления. Это выражается прежде всего в том, что наряду с советами графств в них отдельно избирается целый ряд должностных лиц, формально независимых в своей деятельности от советов. В разных штатах состав этих выборных должностей различен, но наиболее типичными являются должности шерифа, атторнея, клерка суда, коронера, казначея, ассессора, аудитора, клерка графства. Полномочия этих должностных лиц, как и полномочия советов графств, подробно регламентируются законодательством штата. Выборные администраторы являются весьма влиятельными фигурами в графстве и советы графств практически не имеют полномочий по координации их деятельности.

Относительно центра руководства следует отметить, что подавляющее большинство графств управляется Советом уполномоченных графства, который состоит из определенного количества выборных уполномоченных. В Совет уполномоченных могут входить от 1 до 100 человек и более. Председатель Совета графства имеет не больше полномочий, чем мэр. Члены Совета возглавляют различные исполнительные структуры.

Еще более раздробляет систему управления в графствах прочно установившаяся практика создания многочисленных целевых (функциональных) советов и комиссий, действующих наряду с советом графства и дополняющих, а, зачастую, просто подменяющих его. Эти органы учреждаются для выполнения таких функций, как планирование, зонирование, оценка налогооблагаемой собственности, наем и оценка служащих графств, проведение выборов, организация систем социального обеспечения, здравоохранения и образования, дорожное строительство и др. В специализированные советы и комиссии могут входить как должностные лица графств (в том числе и члены совета графства), так и представители общины. Члены функциональных советов и комиссий назначаются советом графства, а иногда и другими выборными должностными лицами графства.

Следует отметить, что в последние десятилетия XX в. процесс модернизации форм управления охватил в основном крупные, многонаселенные графства. В результате этого, несмотря на то, что в начале 80-х гг. формы «совет — администратор» и «совет — выборный руководитель» использовались лишь

в 1/4 графств, на них приходилось почти 60% населения, проживающего во всех графствах США. Безусловно, «вымывание» традиционной комиссионной формы управления будет продолжаться и в будущем. Однако было бы неверным переоценивать значение этих перемен в управлении графствами. Большинство американских экспертов в области государственного управления придерживаются мнения, что заметное повышение эффективности управления в графствах происходит лишь в тех случаях, когда одновременно с принятием формы «совет — администратор» или «совет — выборный руководитель» происходит отмена выборности всех должностных лиц, не входящих в состав совета графства, благодаря чему обеспечивается действительное единое руководство всем аппаратом управления. Но на практике такое случается нечасто. Лишь два штата — Тенесси и Арканзас приняли такое законодательство, которое полностью отменяет выборы руководителей департаментов и служб графств. Хотя число независимых от совета графства выборных должностей в графствах с модернизированной формой управления обычно несколько меньше, чем в графствах с традиционной комиссионной формой, все же оно нередко остается значительным. Например, в графстве Саммит в штате Огайо после введения формы «совет — выборный руководитель» продолжают отдельно избираться восемь должностных лиц. В целом по стране с начала 60-х гг. прошлого века наметилась тенденция к сокращению числа выборных должностей в графствах, но развивается она весьма медленно.

И все же, по мере роста числа урбанизированных графств, становившихся фактически едиными в экономическом и демографическом отношении территориальными образованиями, постепенно начал развиваться процесс модернизации и консолидации управления этими административными единицами. По сути дела, он состоит в принятии графствами форм управления, присущих городам (муниципалитетам). Довольно широкое распространение уже получила форма управления «совет — администратор», создаваемая по аналогии с формой «совет — менеджер». Она впервые была введена в 1927 г. в графстве Ирделл в штате Северная Каролина, и в настоящее время формы «совет — администратор» придерживаются более 550 графств. Следует отметить, что эта форма наиболее популярна в штатах Северная Каролина, Вирджиния, Калифорния. В целом она используется в 32 штатах. По данной системе совет графства назначает одного администратора для руководства аппаратом управления графства. За советом остаются полномочия по принятию постановлений по наиболее важным вопросам «политического» характера, установлению уровня налогов и утверждению бюджетных ассигнований. Администратору графства вменяется в обязанность обеспечивать претворение в жизнь постановлений совета, назначать и контролировать деятельность руководителей департаментов и служб графства, руководить подготовкой бюджета и представлять его на рассмотрение совета, давать рекомендации совету по различным вопросам управления графством. Это несколько повышает фактический уровень централизации управления, а также дает возможность поставить во главе административного аппарата графства профессионально подготовленного управляющего.

Управление в форме «совет — управляющий» имеется примерно в 500 графствах. Управляющий также назначается и смещается Советом. Примерно в 100 графствах избирается Председатель Совета, в руках которого сосредоточена и законодательная, и исполнительная власть [6].

Другая модернизированная форма управления графствами — «совет — выборный руководитель» (сходная с муниципальной формой «мэр-совет») появилась впервые еще в 1893 г. в графстве Кук (штат Иллинойс), но распространялась крайне медленно; в 1970 г. ее использовали только 38 графств. Однако в 70-е гг. прошлого века популярность этой формы управления быстро стала возрастать — в 1979 г. она применялась уже в 146 графствах. Наибольшее число подобных графств сосредоточено в штатах Нью-Йорк, Мэриленд, Аляска и Висконсин. Административные функции выборного руководителя, именуемого обычно председателем или президентом совета графства, в целом аналогичны функциям главного администратора графства в рассмотренной выше системе управления. Но в данном случае это должностное лицо имеет формальный статус главы графства. Его политическая роль и влияние существенно выше по причине выборности этой должности. Выборный руководитель, как правило, наделяется правом вето на решения совета графства. К тому же он имеет полномочия формулировать и предлагать на рассмотрение совета основные направления политики графства и выступать от имени графства с публичными заявлениями. Поскольку объем полномочий выборного руководителя графства весьма широк, обычно он назначает профессионального управляющего, осуществляющего под его контролем оперативное управление административным аппаратом графства. Соответственно, при данной форме управления полномочия совета графства несколько уже, чем при форме «совет — администратор». Они в основном ограничиваются вынесением решений по предлагаемым выборным руководителем стратегиям деятельности графства, утверждением бюджета, ревизией состояния финансов графства, проведением анализа и выработкой рекомендаций по совершенствованию системы управления графством. Сторонники формы «совет — выборный руководитель» считают, что при ней лучшим образом реализуется действие системы «сдержек и противовесов» благодаря наиболее полному разделению «законодательных» и исполнительных функций. Эта форма обеспечивает также более высокий уровень централизации управления.

По своей сути тауншипы — последняя «реликтовая» форма непосредственного самоуправления народа. Высшим органом «классического» тауна Новой Англии и многих тауншипов в других штатах является собрание всех жителей с правом голоса, проводимое ежегодно. Собрание избирает также совет из трех-пяти человек (именуемый «советом выборных» в Новой Англии и «советом попечителей» или советом супервайзеров в других штатах), который действует в качестве исполнительного комитета в промежутке между собраниями.

Одновременно избирается ряд должностных лиц: клерк, казначей, ассессор, констебль (полицейский), «уполномоченный по дорогам», «надзиратель за бедными» и др. В части тауншипов некоторые из этих должностных лиц назнача-

ются советом. В урбанизированных таунах и тауншипах советы нередко назначают менеджера, выполняющего функции главного администратора тауншипа. В крупных таунах Массачусетса и некоторых других штатах высшим органом управления является не общее собрание жителей, а собрание их представителей, избираемых по округам (обычно их образуется от 4 до 9) в количестве от 30 до 40 человек от каждого округа. Собрание представителей обладает теми же правами, что и собрание жителей. Наконец, в восьми штатах за пределами Новой Англии управление тауншипами строится по подобию управления графствами при обычной процедуре выборов членов небольших по составу советов и других должностных лиц (сроком от 2 до 4 лет) на избирательных участках [7].

Сельские тауны Новой Англии управляются на основе решений собраний всех их взрослых жителей или (как например в более крупных таунах Массачусетса) представителей этих жителей. На этих собраниях избирается совет из 3–5 человек (обычно на 1 год), который действует в качестве исполнительного комитета. Одновременно избираются почти те же должностные лица, что и в графстве: клерк, казначей, констебль и др. В целом ряде штатов Новой Англии советы назначают менеджера, действующего в качестве административного лица тауна [8].

Управление муниципалитетом осуществляет центральный руководящий орган или совет, обладающий исключительными полномочиями действовать от имени муниципалитета. Совет принимает решения о том, какие услуги предоставлять и на каком уровне, определяет направления финансовой политики города путем принятия годового бюджета и взимает налоги города. Структура административного аппарата каждого города обычно оговаривается в его уставе (хартии), который служит чем-то вроде конституции.

Многообразие видовой характеристики организации органов местного самоуправления в США [9], дает возможность увидеть преимущества и недостатки местного управления и муниципального самоуправления, предугадать на этих примерах возможность возникновения «конкурирующей» компетенции в Украине на уровне локального управления социумом. Более того, на примере симбиоза «местное самоуправление — местное управление» представляется реальная возможность осуществить оптимальный подбор перспективной формы взаимоотношений органов местного самоуправления, формируемых территориальной громадой и органов местного управления (местных государственных администраций), выступающих агентами центральной власти на местах [10] в контексте предстоящей муниципальной реформы.

Литература

1. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 1998. — С. 345.
2. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — М., 1996. — С. 233.
3. Типи місцевого самоврядування в США // Програма сприяння Парламентові України. — № 33. — С. 2.
4. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. — М.: Изд-во МГУ, 1996. — С. 51.

5. Мишин А. А. Вказ. праця. — С. 245.
6. Местные органы в политической системе капитализма. — М., 1985. — С. 37.
7. Муниципальное право. — М., 1997. — С. 3.
8. Местные органы в политической системе капитализма. — М., 1985. — С. 51.
9. Бойтоп Р., Десапте В. Формы местного самоуправления в США: анализ официальных и неофициальных функций мэров, городских управляющих и глав администраций // <http://www.urc.ru/pubs/digests.htm>
10. Tan Renner. Municipal Election Process: The Impact of Minority Representation // Baseline Data Report. — Washington D. C.: International City Management Association, 1987. — Vol. 19, N 6.

УДК 342.74(477)

В. Кучин,
соискатель кафедры конституционного права ОНЮА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ ГРАЖДАН УКРАИНЫ

Обеспечение реальной возможности осуществлять конституционные права и исполнять обязанности выступает в качестве одного из актуальных направлений реализации правовой политики государства. Правовая политика в рассматриваемой сфере представляет собой установленную законом, основанную на Конституции Украины и отечественной юридической доктрине, системную, последовательную и стабильную деятельность государственных органов по формированию эффективного механизма осуществления, охраны и защиты конституционных прав и исполнения обязанностей. Целью такой деятельности является обеспечение с помощью юридических норм, организационно-правовых гарантий, реальной возможности осуществления, охраны и защиты субъективных прав и законных интересов, реализации обязанностей, посредством создания целостной системы правового регулирования этих отношений. При рассмотрении указанных проблем мы постоянно сталкиваемся с понятием «правовой статус личности», который выступает в качестве политико-юридического феномена, отражающего взаимоотношения личности и государства, посредством предоставления последним личности определенных прав и свобод, наделения ее определенными обязанностями.

Необходимо указать, что методологические, основополагающие идеи современного понимания правового статуса личности были заложены еще в античном мире. Анализ взглядов Аристотеля, Эпикура, Цицерона, Гая, Ульпиана, Модестина и др. свидетельствует о том, что они видели в праве частной собственности разумное и добродетельное начало, а в справедливых законах — требования свободы, равенства, выражение интересов индивидов.

В дореволюционной России вопросы, связанные с правами и свободами человека, активно исследовались такими учеными-правоведами, как А. Д. Градовский, М. М. Ковалевский, Н. М. Коркунов, А. П. Куницын, Б. Н. Чичерин и др. [1]