



фондов, распоряжением государственной собственностью в конкретных субъектах РФ можно было бы делегировать контрольно-счетным органам данных субъектов Федерации под обязательным контролем данных проверок аудиторами Счетной палаты РФ. В связи с этим следует внести изменения в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

В-третьих, следует дополнить ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» нормой о праве Счетной палаты РФ по запросам органов государственной власти субъектов РФ осуществлять координацию деятельности контрольно-счетных органов субъектов Федерации в части контроля за эффективностью использования средств бюджета субъекта Федерации.

Примечания

- 1 См.: *Совенко О. Е.* Контрольная функция государственных органов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 41.
- 2 Государственный контроль в зарубежных странах. М., 1999. С. 5.
- 3 Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 167 ; 2011. № 1, ст. 49.
- 4 *Ялбулганов А. А.* Контрольно-счетные органы и осуществление внешнего государственного и муниципального финансового контроля // *Реформы и право.* 2012. № 1. С. 25.
- 5 См.: *Демидов М. В.* Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации : правовой статус

и проблемы его унификации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 34.

- 6 См.: О Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации” : постанов. Гос. думы Федер. Собрания Рос. Федерации № 2924-II ГД от 4 сент. 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 37, ст. 4587.
- 7 Декларация о создании Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации от 9 декабря 2000 г. : принята I Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов РФ (с изм. и доп. от 2 июля 2002 г., внесенными на III Конф. Ассоц. контрольно-счетных органов РФ). URL: <http://www.ach-fci.ru/AKSOR/info/documents> (дата обращения: 13.08.2012).
- 8 Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 903.
- 9 Утвержден решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 7 июля 2006 г. № 25К (492). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 10 *Лагутин И. Б.* Проблемы и особенности Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // *Финансовое право.* 2011. № 8. С. 11–14.
- 11 *Демидов М. В.* Указ. соч. С. 32–37.
- 12 *Тарасов А. М.* Государственный контроль : сущность, содержание, современное состояние // *Журнал российского права.* 2001. № 1. С. 30–31.
- 13 См.: *Пешкова Х. В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // *Финансовое право.* 2008. № 10. С. 65.

УДК 342.5 (470+571)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

А. В. Малько

Саратовский филиал Института государства и права РАН
E-mail: igr@sgar.ru

Автор исследует вопросы правовой политики разного уровня в рамках актуального процесса децентрализации государственной власти. Основным объектом исследования выступают региональный и муниципальный виды правовой политики: их понимание, принципы построения, цели, задачи и содержание. Автор приходит к выводу о связи процесса децентрализации государственного управления с тем, что на региональном и муниципальном уровнях будет востребована достаточно самостоятельная правовая политика.

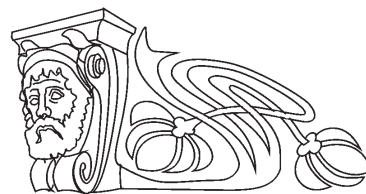
Ключевые слова: децентрализация, государственная власть, законодательство, федерация, региональное законодательство,

правотворчество, региональная правовая политика, муниципально-правовая политика.

Law Policy for Decentralization of State Authority

A. V. Malko

The author analyses the questions of legal policy of different levels in the frames of urgent process of decentralization of state power. Regional and municipal forms of legal policy, their concept, principles of forming, aims, goals and content are the main object of research.





The author came to the conclusion that the process of decentralization of state governing will be connected with the fact that separate legal policy will be needed on the regional and municipal levels.

Key words: decentralization, state power, legislation, federation, regional legislation, law-making, regional legal policy, municipal legal policy.

Среди актуальных проблем развития российского законодательства все больше заявляет о себе проблема децентрализации государственной власти, которая пронизывает общефедеральный, региональный и муниципальный уровни правовой политики.

Так, общефедеральная правовая политика ориентирует на государственное строительство, на решение проблем укрепления Федерации, сохранение ее целостности, цивилизованное развитие связей с субъектами.

В рамках общефедеральной правовой политики особое значение в настоящее время приобретает региональная правовая политика, осуществляемая центром по отношению к регионам и проявляющаяся в комплексе государственных мер, связанных, главным образом, с совершенствованием законодательства о региональном развитии, проведением конституционно-правовой и судебной реформ в субъектах Федерации, организацией изучения правовых знаний об общественной жизни в регионах. За последние годы на федеральном уровне принята целая серия законодательных актов, регулирующих различные стороны регионального развития¹.

По мнению В. В. Толстошеева, есть необходимость принятия регионального кодекса РФ, который бы комплексно отражал современный этап построения демократического федеративного государства в России. В концентрированном виде данный кодифицированный акт мог бы закрепить главные цели и задачи региональной политики на ближайшую перспективу, основы статуса субъектов Федерации как участников федеративных отношений, предписания о дополнительных гарантиях и обеспечении прав, свобод и обязанностей индивида в регионах независимо от местонахождения, нормы об информировании россиян о принимаемых в субъектах Федерации законодательных актах (пока сбор и обнародование сведений об этих правовых документах в общероссийском масштабе в отличие от иных правовых решений, в частности о налогах и сборах, законодательно не закреплен ни за одним из федеральных органов исполнительной власти)².

Региональный кодекс РФ должен стать своеобразной хартией российских регионов, содержащей стратегию их развития, и заменить существующие – в принципе декларативные – Основные положения региональной политики в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г.³

Правовая же политика субъектов Российской Федерации есть самостоятельное правовое явление, выражающееся в последовательной деятельности органов государственной власти субъектов РФ по созданию и применению системы правовых норм, гарантирующих реализацию прав и законных интересов участников правоотношений, возникающих в связи с разработкой, принятием и применением регионального законодательства⁴. Другими словами, подобная политика связана с принятием и осуществлением правовых актов в субъектах Федерации, разработкой и применением регионального законодательства.

Правовая политика субъектов РФ должна исходить из конституционного приоритета прав и свобод человека и гражданина, для решения своих задач сочетать принцип федерализма с принципом «опережающего» законотворчества субъектов Федерации. В условиях обилия правовых актов, принимаемых на региональном уровне, первостепенное значение приобретает принцип системности правовой политики, следование которому создает предпосылки реализации принципов последовательности и научной обоснованности.

Сама правовая политика субъектов РФ, ориентируясь, в первую очередь, на федеральное законодательство, призвана выражать региональные интересы и особенности. Правовая политика субъектов Федерации в сфере взаимоотношений их с центром должна включать в себя алгоритм решения как минимум следующих юридических задач: согласование результатов регионального правотворчества с общероссийским; выработка механизмов предупреждения и преодоления юридических коллизий федеральных и региональных правовых актов и т.п.

Нужно заметить, что в ряде случаев деятельность соответствующих региональных структур по принятию, изменению и отмене правовых норм весьма слабо напоминает правотворчество. К сожалению, о правотворчестве подчас речь не идет, ведь на этом уровне в основном копируются общефедеральные нормативные акты, дублируются общероссийские юридические нормы. Правотворчество же, как и всякое иное творчество, должно быть связано с появлением новых, оригинальных правил поведения, отражающих в наиболее полной мере специфику региона.

В субъектах РФ требуется правовая политика и в связи с большими масштабами, которые приобретает сегодня региональное правотворчество. Так, в регионах принято большое количество нормативных актов. Подобную деятельность можно назвать обвальная, своего рода «правотворческим бумом», которая без ее упорядочения неизбежно приведет к отрицательным последствиям, «правотворческому наводнению». Чтобы правотворческий процесс в субъектах РФ не «вышел из берегов», необходимо его организовать с по-



мощью соответствующих оперативных и перспективных планов (программ), нужно «прибавить» рациональности в деятельность по подготовке проектов нормативных актов (установить четкие приоритеты, активнее привлекать научно-исследовательский потенциал для написания проектов и экспертизы законов и т.п.), требуется систематизация имеющегося нормативного массива.

Названные меры, связанные с формированием и осуществлением правовой политики субъектов РФ, будут содействовать достижению ими целей повышения эффективности использования юридического ресурса, уровня и качества правовой жизни, более полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, укрепления дисциплины, законности и правопорядка, того, что сейчас так необходимо как регионам, так и всему российскому обществу.

В современный период наиболее злободневным оказывается вопрос о создании концепции правовой политики субъектов РФ. Конечно, сама правовая политика регионов во многом должна определяться общефедеральными целями и задачами (и соответствующим уровнем правовой политики). Однако на сегодняшний день они не вполне ясны, что, несомненно, препятствует выстраиванию стратегии и тактики правового развития регионов.

В рамках концепции правовой политики субъектов РФ существенное значение все больше приобретает правотворческая форма реализации подобной политики. В содержательном плане приоритетными здесь выступают проблемы разграничения полномочий между центром и регионами. Анализ названных проблем приводит к выводу о необходимости разработки общефедеральной правовой политики и принятия новой Конституции РФ, в которых, в связи с рассматриваемыми вопросами, важно установить только полномочия федеральных органов государственной власти. Полномочия же региональных органов следует определять правовой политикой и соответствующими документами субъектов Федерации.

Первоочередные задачи правовой политики регионов должны найти свое отражение в целом пакете нормативных правовых актов, четко разграничивающих и полномочия, и ответственность.

Вместе с тем в современных условиях сохраняют остроту проблемы федерализма и связанные с ними трудности социально-правового и финансово-экономического развития в регионах России. Необходимо постоянное обновление научных знаний в сфере федеративного устройства, поскольку федерализм как принцип организации государства и общества переживает в России не самые лучшие времена, и его основополагающие начала на практике подвергаются явной ревизии⁵.

Верно отметил в интервью А. Дворкович, что «все большим препятствием для региональных

и местных властей становится централизация финансов, когда все потоки сфокусированы в Москве», что «с той степенью централизации, которая была все эти годы, дальше уже невозможно»⁶. Такие же мысли высказывает и В. Мединский: «...если мы будем и дальше концентрировать все ресурсы в Москве, а потом раздавать по принципу “этот губернатор хороший, а этот плохой, этот по каким-то там показателям подходит под федеральную целевую программу, а этот по каким-то показателям не подходит”, ничего кроме социального неравенства и раздражения не получится»⁷.

В регионах, по мнению специалистов, сейчас остается чуть менее 40% налоговых доходов, а чуть более 60% поступает в федеральный бюджет, то есть идет в распоряжение федерального центра. Для нормального развития федеративных отношений данная ситуация не может считаться правильной. Обоснованно подмечено И. Николаевым, что «такая система вполне укладывается в “вертикаль управления”, которая у нас выстраивалась в последние годы. Я бы назвал это “унитарным федерализмом”. В мире таких примеров я не знаю, но у нас вот такая система сложилась. Конечно, слабыми регионами проще управлять, когда они зависят от центра, от денег, которые им будут перераспределены... Я считаю, что лучше была бы пропорция 40:60 в пользу регионов. Конечно, в каждом случае надо делать точные финансовые расчеты. Но это, безусловно, усилило бы регионы. А сильные регионы – это сильная страна. И в финансовом, и в экономическом отношении. Но это уже совершенно другая управленческая парадигма, предполагающая другие управленческие цели. Я думаю, хорошим примером нам могла бы служить Германия. Там сильные регионы-земли, они самостоятельны и в финансовом, и в экономическом плане, а в целом в стране – мощная экономика»⁸.

Об этом же говорит и руководитель Института социально-экономических и политических исследований Н. В. Федоров, который в этой связи подчеркнул, что «необходимо предоставить субъектам Федерации, органам местного самоуправления больше полномочий и больше финансовых ресурсов для их осуществления. Но не в виде дотаций из Москвы, а за счет укрепления налоговой базы в регионах. То есть не столько забирать налоги в столицу, сколько оставлять их на местах. Пусть сами больше зарабатывают и сами под контролем депутатов и общественности эффективно расходуют. Это более прозрачно и результативно, чем “гонять” деньги сначала в Москву, затем обратно, поскольку они в России всегда имеют склонность к “утруске и усушке”»⁹.

Данные мысли нашли свое воплощение и в официальных заявлениях руководителей нашего государства: Президента РФ и Председателя



Правительства РФ. В частности, на Мировом политическом форуме в Ярославле Д. А. Медведев отметил, что «сложное общество, в котором много групп и центров влияния, требует от нас дальнейшей децентрализации. Передача части государственных функций общественным организациям и части полномочий с верхних уровней власти на региональный и местный – это вектор развития Российского государства»¹⁰. При встрече с руководством Совета Федерации Президент РФ заметил, что «в прошлом часто случалось так, что перераспределение никакого эффекта не давало. Главная причина в том, что у регионов не было стимулов увеличивать собственные доходы. Чем больше зарабатываешь, тем больше приходится отдавать федеральному центру. Это очевидная проблема межбюджетных отношений, и она должна корректироваться»¹¹.

В. В. Путин на съезде партии «Единая Россия» также подчеркнул, что «люди справедливо говорят о том, что возможность достойно жить, делать карьеру, зарабатывать, дать хорошее будущее детям должна быть не только в столицах и крупных городах, но и на всей территории страны – в любом городе и в любом поселке России. И здесь кроется огромный потенциал для нашего развития, для освоения и обустройства гигантских российских территорий. Для этого нам нужно в полной мере раскрыть принцип федерализма как конкурентного преимущества нашей страны... Мы предоставим российским регионам и муниципалитетам больше полномочий и финансовых ресурсов, но и ответственность, конечно, власти на местах будет выше»¹².

Признаком все большей необходимости децентрализации власти и финансовых средств выступают постоянные обращения и просьбы граждан непосредственно к Президенту РФ с тем, чтобы он помог решить тот или иной конкретный вопрос (например, построить стадион, запустить маршрут трамвая, поменять трубы, благоустроить двор и т.д. и т.п.). Подобное – свидетельство того, что от «ручного» излишне централизованного управления пора уже переходить к полноценному децентрализованному управлению данными вопросами на местах.

В обозначенном направлении предлагаются уже конкретные шаги. В частности, в Государственной думе РФ в ближайшее время должен обсуждаться закон о децентрализации власти, подготовка которого началась по инициативе Президента РФ. В Совете Федерации разработали документ, направленный на обеспечение процесса децентрализации государственного управления в современной России, который состоит из трех частей: в первой содержится 35 полномочий, которые регионы предложили передать на федеральный уровень, причем 20 из них делегированы регионам в течение последних лет;

во второй – 44 полномочия, которые предлагается передать с федерального на региональный уровень; в третьей – 8 предложений о передаче региональных полномочий на муниципальный уровень и 7 – муниципальных функций, которые целесообразно передать на уровень субъектов Федерации. Одновременно в данном документе ставится вопрос о ликвидации большого количества представительств федеральных органов власти в регионах (на сегодняшний день порядка 400 тысяч государственных служащих, представителей федеральных министерств и ведомств работают в субъектах РФ)¹³.

Следующий шаг будет связан с изменениями в межбюджетных отношениях и с соответствующими изменениями в законодательстве, прежде всего – в Налоговом кодексе РФ, ибо все полномочия, которые будут переданы на тот или иной уровень власти, должны иметь постоянные источники финансирования. По мнению Д. А. Медведева, «должен стартовать процесс расширения ресурсной базы регионов и местного самоуправления. В частности, на эти уровни власти было бы правильно передать дополнительные доходы от предполагаемого увеличения акцизов на алкогольную и табачную продукцию, а все передаваемые из федерального бюджета субсидии и субвенции регионы могли бы использовать без избыточной регламентации сверху. За несколько лет мы должны значительно расширить объем ресурсов, которыми регионы и муниципалитеты распоряжаются самостоятельно (цифра эта обсуждалась), примерно на триллион рублей»¹⁴.

Необходимо также стимулировать регионы, которые реализуют программы развития, укрепляют свою доходную базу, усилить их заинтересованность в дальнейшем наращивании собственных налоговых поступлений.

Поэтому работа по перераспределению бюджетных средств в пользу регионов, предполагающая большую ответственность местных властей перед гражданами, становится одним из ключевых направлений власти в ближайшие годы. Конечно, вопрос о таком перераспределении не может быть решен быстро. Нужно передать полномочия распределять доходы не просто от одного уровня власти в другому, а от власти – гражданам. Именно гражданам нужно помочь понять, как расходуются на местном уровне их средства, и предоставить действенные инструменты контроля за этой процедурой. Только в таком случае справедливый бюджетный федерализм будет максимально удовлетворять нужды людей¹⁵ и сможет минимизировать искусственно созданную поляризацию столичной и провинциальной жизни в единой стране.

Для детального же изучения юридических проблем территорий, прогнозирования право-



вого развития регионов и более основательного выстраивания их правовой политики необходима самостоятельная наука – *правовая регионалогия*.

Муниципально-правовая политика, ориентированная на усовершенствование правового регулирования в сфере местного самоуправления, выступает важнейшей разновидностью правовой политики и наряду с другими видами правовой политики имеет собственное содержание и самостоятельное значение, которое раскрывается через систему ее элементов (цели, принципы, приоритеты) и обусловлено особенностями местного самоуправления.

Основной целью муниципально-правовой политики является повышение уровня и качества жизни жителей муниципальных образований, особенно вновь образованных. Достичь поставленной цели можно путем создания дополнительных рабочих мест (возрождая производство), обеспечения достойного уровня заработной платы, социальных гарантий, высокого качества медицинских услуг, возможности получения качественного среднего образования, организации досуга молодежи (открывая спортивные секции, физкультурно-оздоровительные комплексы), развития сферы ЖКХ. Муниципально-правовая политика преследует и такие цели, как: реформирование системы местного самоуправления; создание эффективных механизмов реализации прав и свобод жителей муниципальных образований в сфере осуществления местного самоуправления; совершенствование муниципального правотворчества; повышение качества принимаемых муниципально-правовых актов.

Выстраивание муниципально-правовой политики, а также формирование ее концепции – весьма острые проблемы, ведь органы местного самоуправления должны уметь «вписываться» в пределы общефедеральной и региональной правовой политики, учиться играть по общим правилам. Этому процессу частично помог Федеральный закон от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2011 г.)¹⁶, который был направлен на приведение существующей системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации, создание условий эффективного функционирования муниципальных образований, обеспечение гарантированного и качественного оказания органами местного самоуправления услуг населению.

Таким образом, можно выделить следующие наиболее актуальные для процесса децентрализации государственной власти уровни правовой политики России: общефедеральный; субъектов Федерации; муниципальный.

Разумеется, все названные уровни правовой политики самым тесным образом связаны между собой, выступают взаимодействующими и взаимодополняющими. Каждый из них, являясь компонентом некоего целостного образования, играет свою роль и занимает свое место в общей правовой политике России. Только в слаженности и гармоничном сочетании всех уровней правовая политика сможет выполнить те цели, для которых предназначена.

Процесс же децентрализации государственного управления будет связан с тем, что не только на общефедеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях станет востребована достаточно самостоятельная правовая политика. Это будет специфическим отражением измененного состояния статуса центра, субъектов РФ и муниципалитетов. Именно правовая политика должна «прокладывать» юридический путь решению наиболее злободневных проблем децентрализации власти, это один из ее важнейших приоритетов.

Примечания

- ¹ См.: Толстошеев В. В. Региональная правовая политика // Россия и ее субъекты : право и политика. 2000. № 1. С. 72.
- ² Там же. С. 75–76.
- ³ См.: Рос. газ. 1996. 9 апр.
- ⁴ См.: Дунаев А. В. Правовая политика субъектов Российской Федерации : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 7–8 ; *Он же*. Правовая политика субъектов Российской Федерации // Правовая политика в Российской Федерации : региональный уровень / под ред. А. В. Малько. Тамбов, 2008. С. 33.
- ⁵ См.: Серов К. Н. Региональная правовая политика : обзор некоторых подходов // Новая правовая мысль. 2008. № 6. С. 25.
- ⁶ Зыкова Т. Студента голова кормит. Аркадий Дворкович посоветовал учиться и работать по его примеру // Рос. газ. 2011. 14 сент.
- ⁷ Мединский В. Белое колесо // Рос. газ. 2012. 3 февр.
- ⁸ Николаев И. Унитарный федерализм. Федеральный центр должен создавать инфраструктуру, которая обеспечит экономическое развитие регионов // Прямые инвестиции. 2012. № 3. С. 37.
- ⁹ Петров В. Народная воля. Николай Федоров рассказал о Народной программе Общероссийского народного фронта // Рос. газ. 2011. 2 сент.
- ¹⁰ Кузьмин В., Петров В. Сложный мир сложен из людей. Президент Дмитрий Медведев предложил концепт развития, во главе которого человеческие ценности // Рос. газ. 2011. 9 сент.
- ¹¹ Кузьмин В. Сенаторам станет легче. Дмитрий Медведев встретился с руководством Совета Федерации // Рос. газ. 2011. 18 октября.
- ¹² Путин В. В. Движение только вперед! // Рос. газ. 2011. 26 сент.



¹³ См.: Матвиенко В. Добрый Совет // Рос. газ. 2011. 17 нояб.

¹⁴ Медведев Д. А. Жить долго и достойно // Рос. газ. 2012. 25 апр.

¹⁵ См.: Чеснаков А. Выборы – 2011 // Рос. газ. 2011. 16 нояб.

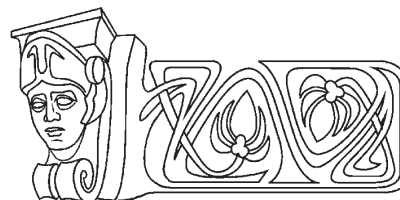
¹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

УДК 342.722

К ВОПРОСУ О ВИДАХ ДИСКРИМИНАЦИИ

В. Б. Сычев

Саратовский государственный университет
E-mail: vbs1@mail.ru



В статье рассматриваются различные виды классификации дискриминации.

Ключевые слова: дискриминация, виды дискриминации, равенство, принцип недискриминации, конституционное правосудие.

The Problem of Kinds of Discrimination

V. B. Sychev

The article deals with different kinds of classification of discrimination.

Key words: discrimination, kinds of discrimination, equality, principle of undiscrimination, constitutional justice.

Дискриминация, выступая негативным социальным явлением, имеет множество форм выражения. Поэтому для выяснения сущности данного явления необходимо выделение различных видов дискриминации. Кроме того, такая классификация также является важной для наиболее полного раскрытия конституционного принципа недискриминации.

Так, например, в зависимости от стадии механизма правового регулирования можно выделить правотворческую и правоприменительную дискриминацию. Если в первом случае дискриминационными будут сами правовые нормы, то во втором – их применение. При этом следует отметить некоторую условность термина «правоприменительная дискриминация». Такое название будет точным только в случае, если считать правом лишь те его положения, которые устанавливают права, свободы, обязанности, ответственность и т.д. Если же включить в понятие права и нормы, запрещающие дискриминацию, то термин становится условным, так как эти нормы как раз не применяются, а нарушаются, и говорить об их применении не приходится. Поскольку же под правом понимают всю систему права, а не ее часть, подлинного правоприменения в дискриминации нет, так как применяются не все нормы, подлежащие применению, а только некоторые, да и те применяются неправильно, праву в целом придается неверное толкование.

В. И. Крусс выделяет дискриминацию, характеризующую процессы реализации права как в плоскости гражданского общества, так и в правоприменительной деятельности¹.

Таким образом, различается дискриминация по субъекту – исходящая от частных лиц и от институтов публичной власти. Данная классификация позволяет проследить, что дискриминация может осуществляться разными субъектами права – как наделенными, так и не наделенными властными полномочиями. Если в первом случае дискриминация осуществляется путем использования прав, предоставленных законодательством частным лицам, либо совершения такими лицами неправомерных действий, то во втором – посредством использования полномочий публичных органов и должностных лиц либо совершения противоправных действия с использованием служебных полномочий. Опасной чертой последнего вида дискриминации является то, что институты публичной власти, обязанные соблюдать и исполнять требования законодательства, в том числе и о недопущении дискриминации, отступают от этого правила, подрывая доверие к данным институтам и публичной власти в целом. Кроме того, применение властных полномочий создает дополнительные условия для более грубого нарушения конституционного принципа недискриминации.

В. И. Крусс также выделяет легальную и нелегальную дискриминацию. Легальная дискриминация есть специфическая разновидность злоупотребления правом, заключающаяся в неконституционном пользовании правами и свободами человека и уполномоченном правоприменении. Нелегальная же дискриминация имеет место, когда правоприменитель, регулируя отношения, связанные с пользованием правами и свободами человека, нарушает нормы, установленные законодателем, в том числе выходит за рамки своей компетенции. Дискриминирующие правонарушения могут совершать и частные лица, нарушая требования позитивного права².