МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

И. М. Ильин

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

ВЕЛИКИЙ НОВГОРОД
2018

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

И. М. Ильин

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

ВЕЛИКИЙ НОВГОРОД
2018

УДК 34 (075.8)
ББК 67.4я73
И46

Печатается по решению
РИС НовГУ

Р е ц е н з е н т ы:
доктор юридических наук, профессор **Н. Л. Пешин**
(МГУ им. М. В. Ломоносова)
доктор юридических наук, доцент **С. И. Митина**

Ильин, И. М.

И46 Конституционное право России: учебник / И. М. Ильин; НовГУ им. Ярослава Мудрого. – Великий Новгород, 2018. – 335 с. ISBN 9785-89896-695-9

В настоящем учебнике рассматриваются категории конституционного права, этапы конституционного развития России, особенности современной Конституции РФ, основы государственного и общественного строя (конституционного строя), конституционного статуса личности, федеративного устройства, организации и осуществления публичной власти, местного самоуправления. Приводятся определения конституционных понятий с учетом существующих научных взглядов и концепций. Все вопросы освещаются на основе анализа положений Конституции РФ, нормативных актов федерального, регионального значения, актов местного самоуправления и практики Конституционного Суда Российской Федерации.

Учебник подготовлен в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению 030900 «Юриспруденция» курса «Конституционное (государственное) право России».

Предназначено для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, аспирантов всех форм обучения по специальности «Юриспруденция», а также практикующих юристов.

УДК 34 (075.8)
ББК 67.4я73

© Новгородский государственный университет, 2018
© И. М. Ильин, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 8

Часть 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

Глава 1. Конституционное право России как отрасль права 10
§ 1. Понятие, предмет и метод конституционного права России 10
§ 2. Система конституционного права России 15
§ 3. Конституционно-правовые отношения**:** особенности, классификация, объекты, субъекты 19
§ 4. Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды 23
§ 5. Источники конституционного права России и их классификация ... 27
§ 6. Место и значение конституционного права России в системе права Российской Федерации 31
§ 7. Соотношение конституционного права России с другими отраслями права 33

Глава 2. Конституционно-правовая ответственность 35
§ 1. Конституционно-правовая ответственность: понятие, особенности, основания возникновения 35
§ 2. Субъекты и меры конституционно-правовой ответственности 43

Глава 3. Конституционное право России как наука и учебная дисциплина 50
§ 1. Понятие, предмет, метод науки конституционного права России 50
§ 2. Система, источники, тенденции развития конституционного права России как науки на современном этапе 55
§ 3. Конституционное право России как учебная дисциплина 58

Раздел 2. КОНСТИТУЦИЯ

Глава 4. Конституция Российской Федерации 59
§ 1. Этапы конституционного развития России 59
§ 2. Понятие, сущность и юридические свойства современной Конституции 73
§ 3. Структура Конституции 75
§ 4. Толкование и охрана Конституции 77

Глава 5. Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации 1993 года 79
§ 1. Основания изменения Конституции Российской Федерации 1993 года путем внесения в неё поправок 79
§ 2. Порядок пересмотра глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации и принятия новой Конституции 86
§ 3. Порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации 90

Глава 6. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации 94

Раздел 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 7. Теоретические основы конституционного строя России 98

§ 1. Понятие, признаки, основы и развитие конституционного строя Российской Федерации на современном ее этапе 98

§ 2. Суверенитет государства и народа 103

Глава 8. Разновидности основ конституционного строя Российской Федерации 107

§ 1. Политические основы конституционного строя Российской Федерации 107

§ 2. Социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации 111

§ 3. Духовные основы конституционного строя Российской Федерации 115

Часть 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел 4. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ

Глава 9. Теоретические основы конституционного статуса личности 120

§ 1. Понятие и основные элементы конституционного статуса личности 120

§ 2. Принципы конституционного статуса личности 122

§ 3. Конституционный статус личности как предпосылка формирования гражданского общества 124

§ 4. Соотношение конституционного статуса личности с правовым и фактическим положением личности в обществе 126

Глава 10. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина 128

§ 1. Личные права и свободы человека и гражданина 128

§ 2. Политические права и свободы человека и гражданина 130

§ 3. Экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина 133

§ 4. Юридические гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина 136

§ 5. Конституционные обязанности человека и гражданина 138

Глава 11. Конституционный статус общественных и религиозных объединений 140

§ 1. Права, обязанности религиозных объединений в сферах их деятельности 140

§ 2. Политические общественные объединения:
понятие, правоположение 145
Глава 12. Гражданство Российской Федерации 148
§ 1. Гражданство: понятие, принципы,
основания приобретения и прекращения 148
§ 2. Производство по делам о гражданстве 150
**Глава 13. Правовое положение иностранных граждан
и лиц без гражданства** 152
§ 1. Конституционно-правовой статус иностранцев,
беженцев и вынужденных переселенцев 152
§ 2. Право на политическое убежище. Экстрадиция 155
**Глава 14. Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации** 157
§ 1. Порядок назначения, основания освобождения
от занимаемой должности, статус и компетенция
уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 157
§ 2. Уполномоченный по правам человека
в Новгородской области: статус, компетенция 160
§ 3. Уполномоченный по правам ребенка
в Новгородской области: порядок назначения и освобождения
от занимаемой должности, статус, компетенция 163
Раздел 5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ
Глава 15. Общие положения 167
§1. Понятие и формы государственного устройства 167
**Глава 16. Конституционно-правовой статус
Российской Федерации и ее субъектов** 177
§ 1. Конституционно-правовой статус
Российской Федерации: общие положения 177
§ 2. Конституционно-правовой статус
субъектов Российской Федерации: общие положения 187
§ 3. Разграничение предметов ведения
Российской Федерации и субъектов Российской Федерации 194
**Раздел 6. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ**
**Глава 17. Общая характеристика органов
государственной власти и ее субъектов** 197
Глава 18. Президент Российской Федерации 198
§ 1. Становление института Президента
в Российской Федерации 198
§ 2. Конституционно-правовой статус Президента
Российской Федерации, полномочия, издаваемые акты 200

§ 3. Процедура избрания Президента Российской Федерации 205
§ 4. Процедура и основания прекращения полномочий Президента Российской Федерации 209
Глава 19. Федеральное Собрание Российской Федерации 211
§ 1. Структура и особенности деятельности Федерального Собрания Российской Федерации 211
§ 2. Совет Федерации 212
§ 3. Государственная Дума: порядок формирования, структура, компетенция 217
§ 4. Место Федерального Собрания Российской Федерации в системе органов государственной власти 229
§ 5. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания: порядок назначения (избрания), гарантии деятельности, компетенция, основания для досрочного прекращения полномочий 230
Глава 20. Правительство Российской Федерации 239
§ 1. Общая характеристика Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти 239
§ 2. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации 240
§ 3. Полномочия Правительства Российской Федерации 242
§ 4. Формы взаимодействия Правительства Российской Федерации с другими государственными органами 246
Глава 21. Судебная власть и судебная система 249
§ 1. Конституционно-правовые принципы организации судебной власти 249
§ 2. Судебная система Российской Федерации 250
§ 3. Конституционный Суд Российской Федерации: порядок формирования, структура, компетенция и организация деятельности 255
§ 4. Верховный Суд Российской Федерации: компетенция, структура, организация деятельности, порядок формирования, основания для освобождения от занимаемой должности судей 259
§ 5. Конституционные (уставные) суды субъектов 263
Глава 22. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации 266
§ 1. Структура, порядок формирования, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации 266
§ 2. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации 267
Глава 23. Прокуратура Российской Федерации 269
§ 1. Система, функции, задачи, принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации 269

Глава 24. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации 272
§ 1. Избирательная система и избирательное право: понятие, принципы 272
§ 2. Избирательный процесс: понятие и основные этапы 274
§ 3. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан 275
§ 4. Финансирование выборов 277

Раздел 7. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 25. Органы местного самоуправления в Российской Федерации 280
§ 1. Конституционно-правовые основы и система местного самоуправления 280
§ 2. Муниципальное образование: понятие, территориальные основы. Устав муниципального образования 287
§ 3. Компетенция органов местного самоуправления 294
§ 4. Гарантии местного самоуправления 304

Раздел 8. ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ (ОСОБЫЕ) КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

Глава 26. Правовой режим чрезвычайного положения 309
§ 1. Понятие, виды режимов чрезвычайного положения, конституционные основания и процедуры введения 309
§ 2. Правовой статус граждан и организаций в условиях чрезвычайного положения. Конституционные основания ограничения прав и свобод 317
Глава 27. Правовой режим военного положения 322
§ 1. Конституционные основания и процедуры введения военного положения на территории Российской Федерации 322
§ 2. Правовой статус организаций и граждан в условиях военного положения. Конституционные основания ограничения прав и свобод 330

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституционное право входит в базовую часть (Б1) БУП ОП по направлению подготовки *40.03.01 – Юриспруденция* и является одной из ключевых и базовых отраслей отечественной системы права, что обусловлено закрепленными принципами демократии и организации власти.

Основная задача курса *Конституционное право* – обучение свободному и правильному ориентированию в действующем законодательстве и научной литературе, навыкам и умению понимать и толковать нормы конституционного права. Конституционно-правовыми нормами охвачены не только непосредственно нормы Конституции РФ, но и нормативно-правовые акты, имеющие отношение к конституционному праву. Ввиду этого, посредством указанных норм регулируется широкий круг общественных отношений.

Предлагаемый учебник подготовлен в соответствии с программой и тематическим планом изучения курса, а потому раскрывает содержание норм конституционного права и понятийно-категориальный аппарат.

Учебник состоит из 8 разделов, включает 27 глав и является источником получения знаний в процессе обучения.

Материал, изложенный в данном издании, раскрывает основные разделы и положения курса конституционного права. Данные положения включают в себя:

– сущность и предназначение конституционного права как отрасли, науки и учебной дисциплины;

– особенности конституционно-правовых отношений, норм их регулирующих и мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее их исполнение;

– этапы конституционного развития России, структуру и юридические свойства Конституции, толкование и охрану, порядок внесения в неё поправок;

– понятие, признаки и разновидности основ конституционного строя РФ;

– теоретические основы правового статуса личности, классификацию прав и свобод;

– общую характеристику органов государственной власти в Российской Федерации и ее субъектов, их структуру и организацию деятельности;

– конституционные основы местного самоуправления;

– исключительные (особые) конституционно-правовые режимы.

Все разделы и положения курса конституционного права Российской Федерации имеют важное теоретическое и практическое значение ввиду их особого назначения. Так, учение о Конституции дает понятие и представление о конституционных нормах и законодательных ценностях. Не представляется возможным деятельность юриста без знания правовых основ гражданского общества, прав, свобод, обязанностей граждан, вопросов территориальной организации государства и деятельности публичных органов власти.

При изложении материала автором учтены существующие научные взгляды и концепции, решения и правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации, оказывающие значительное влияние на динамику конституционно-правовых отношений, внесенные поправки в Конституцию РФ, а также положения действующих федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконных актов, нормативных актов субъектов и актов местного самоуправления. Многим нормативным источникам права автором учебника дана собственная правовая оценка. Кроме того, при написании учебника автор учитывал, что курс конституционного права преподается в вузах после курса теории государства и права. С учетом этого, многие общетеоретические вопросы права и государства не рассматривались, хотя и имеют тесную связь с конституционным правом.

Учебник является авторским, поскольку в нем с учетом наблюдений и анализа норм действующего российского законодательства приводится взгляд на современное состояние и развитие конституционно-правовых отношений. Вместе с тем, приведенный авторский взгляд не является однозначным и допустима научная дискуссия.

Часть 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

Глава 1. Конституционное право России как отрасль права

§ 1. Понятие, предмет и метод конституционного права России

Понятие конституционного права. Происхождение термина *конституционное право* имеет латинские корни (лат. *constitutio* – установление, устройство) от названия конституции – особого политико-правового акта. Конституция является наиболее значимым и важным правовым актом национального права, той основой правовой системы, которая обусловливает становление и развитие государственного устройства, гражданского общества и права.

Понятие *конституционное право* применяется в трех, взаимосвязанных между собой, значениях.

Основное значение – это одна из отраслей права, которая в демократических государственных моделях играет ключевую роль в рамках национальной правовой системы. В данном значении конституционным правом является систематизированная совокупность правовых норм, определяющих государственный и общественный строй, регулирующих общественные и публичные отношения, а также принципы взаимоотношений между государством и личностью.

Нормы конституционного права прежде всего содержатся в конституции и других важнейших нормативно-правовых актах, которые относятся к государствообразующим документам.

Конституционное право как отрасль обусловливает наличие соответствующих научной и учебной дисциплин конституционного права.

Наука конституционного права является совокупностью теорий, учений и знаний о закономерном и целесообразном формировании, функционировании и совершенствовании конституционного права как одной из отраслей права.

Внедряемые в практику достижения и выводы конституционного права непосредственно связаны с уровнем развития государства и общества, поскольку играют принципиальное стратегическое значение. Многие аспекты конституционного права как научной дисциплины являются фундаментальной основой других

политических и юридических наук, рассматривающих другие отрасли права, институты политологии и государствоведения.

Учебный курс (учебная дисциплина) конституционного права – комплекс знаний о науке и отрасли конституционного права, формируемый в целях образования.

В основе учебной дисциплины лежит фактическое и нормативное развитие отрасли конституционного права и достижения одноименной науки, а содержание обусловлено в значительной мере особенностями государственного развития конкретной страны и этапом развития конституционного права как науки и отрасли права.

Как и любая другая учебная дисциплина, конституционное право характеризуется более узким объемом знаний относительно общего потенциала науки, которая изучает одноименную отрасль. Если главной целью науки является систематизация имеющихся и формирование новых познаний, формулирование и интерпретация новых теорий, учений, концепций и идей, разработка способов их возможного воплощения в практику, то функция учебной дисциплины заключается в усвоении и распространении уже сформированных знаний, при этом в объеме, который могут обеспечить ограниченные рамки учебного процесса.

Предмет отрасли конституционного права Российской Федерации. Предметом любой отрасли права является совокупность (группа) общественных отношений, которые объединены общими видовым и родовым признаками. Например, с помощью гражданского права регулируются личные неимущественные и имущественные отношения, трудового – трудовые отношения, финансового – денежные и бюджетно-финансовые, административного – управленческие и т.д.

Предмет конституционного права представляет собой системно-обособленную группу публичных отношений, другими словами, отношений, которые связаны с институтом публичной власти, и которые определяют государственный и общественный строй, место и роль личности в механизме публичных отношений.

Если рассматривать власть в конституционно-правовом контексте с позиции возможности регулировать общественные отношения, управлять обществом и государством в их единстве и взаимосвязи, то по своей природе она (власть) является публичной. Выделяют четыре института публичной власти, которые составляют в наше время предмет конституционного регулирования: местное самоуправление, государственная власть, общественная власть и народовластие.

Среди предметов конституционного права отметим также отношения, которые выражают взаимодействие между личностью и государством, основные права личности, социальную структуру

общества, ключевые институты гражданского общества, базовые принципы форм собственности и экономической деятельности и другие институты.

С учетом многогранности конституционного права выделяются два типа отношений, выступающих предметом конституционного права.

Тип первый – фундаментальные отношения, представляющие собой основу для частных (конкретных) общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования. Прежде всего, к ним относятся основы государственного и общественного строя (конституционного строя), а также основы статуса (положения) личности. Названные базовые отношения конкретизируются в рамках других отраслей права.

Тип второй – отношения, которые детально регулируются непосредственно в конституционном праве. Это отношения, в которые входят организация и осуществление публичной власти (в первую очередь, государственной власти и непосредственной власти народа), а также местного самоуправления и общественной власти.

Метод конституционно-правового регулирования. Формирование любой отрасли права предполагает наличие соответствующего метода правового регулирования. Метод и предмет регулирования в совокупности составляют главные признаки существования самостоятельной отрасли права.

Метод конституционно-правового регулирования представляет собой совокупность способов и приемов правового воздействия на различные аспекты конституционно-правовых отношений.

Предмет конституционного права показывает, какие конкретно отношения регулируются данной отраслью права, метод же – каким образом осуществляется это регулирование.

Характер предписаний, содержащихся в правовых нормах, обусловливает два главных метода: диспозитивный и императивный.

Диспозитивным методом является метод, в основе которого лежат дозволения и право выбора поведения субъектов правоотношений, координация деятельности и равноправие (например, институт свобод и прав человека). Например, субъекты права законодательной инициативы, поименованные в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, могут как реализовывать, так и не реализовывать указанное право.

Императивный метод можно назвать методом властных предписаний, в основе которого лежат запреты, подчинение и ответственность. Отношения, регулируемые на основе этого метода, характеризуются субординацией и неравенством сторон (например, органы государственной власти).

Названные методы, в свою очередь, подразделяются на следующие три способа правового регулирования (воздействия):

1. Позитивное обязывание или предписание – способ правового воздействия, основанный на предписании совершения определенных юридически значимых и обязательных действий на условиях, которые предусмотрены соответствующей правовой нормой.

Данный метод используется при определении полномочий и задач государственных органов власти, закреплении обязанностей гражданина и человека (например, обязанность каждого платить налоги – ст. 57 Конституции РФ; обязанность каждого бережно относиться к природе – ст. 58 Конституции РФ, обязанность Президента приносить народу присягу при вступлении в должность – ст. 82 Конституции РФ; прекращение главой государства своих полномочий при его отрешении от должности – ст. 92 Конституции РФ и т.д.).

Исполнение предписаний означает выполнение одной стороной активных действий по выполнению обязанностей, возложенных на неё другой стороной, которая, в свою очередь, имеет право требовать их исполнения, и в необходимых случаях, предусмотренных нормами права, применять соответствующие меры принуждения, привлекая к ответственности. Уклонение от обязанностей нередко рассматривается как основание для привлечения данной стороны к ответственности.

Способ предписаний довольно широко применяется в конституционном праве. На его основе определяется компетенция и система органов местного самоуправления и государственной власти; без этого способа нельзя определить двусторонние обязательства между личностью и государством.

2. Запрет представляет собой способ правового воздействия, который выражается в запрете совершения тех или иных действий или бездействий.

Если предписание обязывает совершать активные действия, то запрет предусматривает воздержание, уклонение от действий, влекущих за собой последствия, негативные для общества или несовместимые с государственно-правовой системой ценностей.

Данный способ применяется с целью пресечения действий, идущих вразрез с основами конституционного строя Российской Федерации, несущих угрозу целостности государства и безопасности общества и граждан, свобод и прав человека и гражданина, а также иным государственно-правовым устоям Российской Федерации. Так, ст. 3 (ч. 4) Конституции РФ запрещается кому-либо «присваивать власть в Российской Федерации», а ч. 5 ст. 13 Конституции РФ содержит запрет на создание общественных объединений, цель или действия которых направлены на насильственное изменение основ

конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации. Согласно ст. 21 Конституции, человек не должен быть подвергнут насилию, пыткам, другому унижающему человеческое достоинство или жестокому наказанию или обращению.

Наибольшее количество запретов в Конституции РФ содержится в главах, которые посвящены основам конституционного строя, свободам и правам гражданина и человека. Нарушение запретов при этом, как правило, влечет за собой наиболее серьезные виды юридической ответственности.

3. Дозволение является способом правового воздействия, который выражается в разрешении каких-либо действий либо бездействия, которые могут иметь или имеют юридическое значение.

Посредством дозволения раскрывается суть диспозитивного метода правового воздействия. Данный метод используется при регулировании свобод и прав гражданина и человека, наделении определенными полномочиями и правами других субъектов правоотношений, а также при предоставлении им правовых возможностей делать выбор в рамках заданной модели поведения (так, ст. 117 Конституции РФ наделяет Президента России правом принимать или отклонять отставку Правительства, правом на роспуск Государственной Думы или отказ от него).

Дозволение не означает полной свободы действий субъекта права. Одновременно с дозволением нередко устанавливаются определенные условия при совершении действия или бездействия. Бывают как конкретные требования, так и общие принципы-условия. Например, ст. 17 Конституции РФ ограничивает действие свобод и прав гражданина и человека недопустимостью нарушения свобод и прав других людей. В данном случае речь идет об общем условии-ограничении реализации свобод и прав. В качестве примера конкретного условия приведу положение ст. 39 Конституции РФ, устанавливающее гарантии социального обеспечения для каждого гражданина по возрасту, в случае инвалидности, потери кормильца, болезни, а также для воспитания детей и в других, установленных законом, случаях. Таким образом, в рассматриваемом случае только при определенных условиях человек получает право на тот или иной вид социального обеспечения, и может как воспользоваться им, так и отказаться от него.

Одним из наиболее характерных примеров установления границ дозволенного является регулирование полномочий органов местного самоуправления и государственной власти. Характерной особенностью полномочий является то, что они одновременно являются обязанностями и правами.

Конституционно-правовое регулирование в большей степени характеризуется использованием императивного метода, а также способов, в основе которых заложены властные начала, в конституционном праве при этом достаточно широко применяется диспозитивный метод регулирования.

Еще одна особенность конституционно-правового регулирования заключается в нередко встречающейся комбинации диспозитивного и императивного методов правового регулирования, что можно обнаружить даже в государственно-властных отношениях, основанных в целом на принципе подчинения. В данном случае отсутствует такая же жесткая субординация, как например, при рассмотрении методов регулирования в рамках административного права.

Так, в Российской Федерации государственная власть организована на принципе разделения властей, что предполагает относительную независимость и самостоятельность ветвей власти, которые взаимодействуют между собой в активной координации и партнерстве. Федеративное устройство страны подразумевает широкое применение принципа субсидиарности, механизмов сотрудничества и кооперации между региональными и федеральными органами государственной власти. Эти отношения носят конституционно-договорной характер.

Государство со своей стороны не только требует, а создает необходимые условия для исполнения гражданами своих обязанностей. Например, обязанность гражданина платить установленные законом налоги и сборы обеспечена функционированием налоговой службы, обязанность нести военную службу обеспечена деятельностью военных органов. В последнем случае гражданин имеет закрепленное в Конституции право замены военной службы на альтернативную гражданскую (ч. 3 ст. 59 Конституции РФ).

§ 2. Система конституционного права России

Система конституционного права России выражена во внутренней структуре отрасли, которая обусловлена связями, существующими между ее нормами и определяющими основы дифференциации этих норм, а также их интеграции в рамки правовых институтов, обладающих признаками элементов системы, и в сами структуры этих институтов.

В структуре системы конституционного права выделяют следующие элементы:

- основы конституционного строя;
- основы правового статуса гражданина и человека;
- федеративное устройство государства;

– система органов государственной власти и местного самоуправления.

Отличия, которые отражают особенности каждого из институтов, проводят по следующим характеристикам:

– специфика правового воздействия на соответствующую область общественных отношений. Подобное воздействие осуществляется в формах провозглашения, закрепления, установления и т.д.;

– особенности механизма действия и способы реализации конституционно-правовых норм. Норма может быть реализована как через общие, так и через конкретные правоотношения;

– конкретная направленность конституционно-правового регулирования. Если нормы одних институтов устанавливают основы правового воздействия на широкую сферу общественных отношений, то нормы других регулируют конкретные общественные отношения;

– субъектный состав. Нормы одних институтов предназначены для всех субъектов права, других – для конкретных субъектов;

– способ правовой защиты конституционно-правовых норм и методы ответственности правообязанных субъектов. Для одних институтов характерно преобладание общего механизма охраны конституции, для других – конкретное воздействие на субъекта-нарушителя конституционно-правовых норм, через отмену соответствующих неправомерных действий или актов;

– специфика форм выражения норм, охватываемых данным институтом. Если в одних институтах нормы преимущественно имеют конституционную форму выражения, то в других преобладают нормы, выраженные в текущем законодательстве;

– видовой характер норм конкретного конституционно-правового института. Для одних институтов характерны нормы-дефиниции, нормы-цели и нормы-принципы, для других – нормы конкретного регулирования;

– степень и масштабы участия различных отраслей права в реализации фундаментальных целей, заложенных в суть конституционно-правовых норм;

– целенаправленность правового регулирования. Общую направленность конституционно-правового регулирования определяют закономерности развития того аспекта социальной действительности, на который воздействует соответствующий конституционно-правовой институт;

– функции, присущие конкретному конституционно-правовому институту. Они обусловливают в целом его место в отрасли права, специфику связи института и отрасли, его взаимодействие с другими институтами права. Функции конкретного правового института

характеризуют его роль в общем влиянии отрасли на объект правового регулирования;

– принципы, характерные для каждого конституционно-правового института, т.е. те руководящие начала, занимающие главенствующую роль для совокупных действий всех норм соответствующего института.

Институт, объединяющий нормы, которые закрепляют основы конституционного строя, характеризуется следующими специфическими чертами:

1) воздействие на общественные отношения через установление определенных основ устройства государства и общества;

2) отсутствие возникновения конкретных правоотношений;

3) обусловливает сущность правового воздействия на весь спектр общественных отношений и все аспекты социальной реальности;

4) направленность на все субъекты права, все правоприменяющие субъекты;

5) в качестве способа защиты используется общий режим охраны конституционного строя, нормы конституции могут изменяться только принятием новой конституции;

6) установлены главным образом в конституционной форме;

7) в своем большинстве являются нормами-целями, нормами-дефинициями, нормами-принципами;

8) для правовой и практической реализации их целей предполагают участие всех отраслей права;

9) выполняют функцию системного закрепления конституционных идей, лежащих в основе данного государства и общества.

Положения института конституционного права, которые закрепляют основы правового статуса гражданина и человека:

– оказывают воздействие на общественные отношения через провозглашение государством прав человека и гражданина;

– субъекты конституционно-правовых отношений, возникших на их основе, обязательно включают в себя гражданина или лицо с другим статусом;

– реализуются преимущественно за рамками конкретных правоотношений;

– являются элементом взаимоотношений между государством и личностью;

– рассматривают человека, гражданина как субъекта права, вне связи с каким-либо его правовым статусом;

– могут быть пересмотрены только с принятием новой конституции, т.е. предусматривают особый механизм охраны;

– на фоне норм других институтов в максимальной степени отвечают общепризнанным нормам и принципам международного права, признанию приоритета международно-правовых актов с участием Российской Федерации перед федеральным законодательством;

– в систему правовых гарантий включают право граждан на жалобы в Конституционный Суд на предмет проверки на конституционность применяемого в отношении гражданина закона;

– охраняются правом гражданина на обращение в ЕСПЧ;

– предусматривают участие других отраслей права, через которые реализуются конституционные права граждан через возникновение конкретных правоотношений (гражданских, трудовых и т.д.).

Институт, объединяющий нормы, который закрепляет федеративное устройство Российской Федерации, имеет следующие особенности:

– регулирование общественных отношений в процессе создания и функционирования Российской Федерации и входящих в ее состав 85 равноправных, но неоднородных по национальному и территориальному признакам субъектов;

– двухуровневая система органов государственной власти: федеральная и региональная (на уровне субъектов);

– в качестве способа защиты используется особый характер охраны и разрешения коллизий путем судопроизводства, осуществляемого Конституционным Судом;

– нормы выражены в конституционной и договорной форме (например, Федеративный договор от 31.03.1992 г., заключенный между Российской Федерацией и органами власти суверенных республик о разграничении предметов их ведения и полномочий). Присущи и характерные черты выраженных норм института: верховенство Федеральных законов и приоритет нормативно-правовых актов субъектов над Федеральными законами в случае их противоречивости по отношению друг к другу по вопросам, не относящимся к ведению Федерации, и совместному ведению Федерации и ее субъектов;

– в основе института положены принципы федерализма: равноправие и самоопределение народов, целостность государства и единство органов власти, разграничение по предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов, равноправие субъектов в правах во взаимодействии с федеральными органами власти; наличие у каждого субъекта Федерации права на собственное региональное законодательство.

Для норм института, определяющих систему государственных органов власти и органов местного самоуправления, характерны следующие особенности:

1) являются нормами прямого действия, реализуемыми в рамках конкретных правоотношений;

2) субъектами правоотношений, возникшими на их основе, являются государственные органы и органы местного самоуправления как органы народовластия;

3) подавляющая часть этих норм устанавливается Конституцией РФ и законодательством, определяющим компетенцию, порядок образования и формы деятельности органов;

4) нормы этого института характеризуются специфическим, отличным от других институтов, соотношением общефедеральных норм, региональных и норм территорий с местным самоуправлением.

§ 3. Конституционно-правовые отношения: особенности, классификация, объекты, субъекты

Конституционно-правовым отношением называют общественное отношение, которое урегулировано конституционными правовыми нормами и содержание которого заключается в юридической связи между субъектами взаимных обязанностей и прав, предусмотренных этой правовой формой.

Особенности конституционно-правовых отношений относительно других видов правоотношений заключаются в следующем:

1) конституционно-правовым отношениям присуще собственное содержание (возникающее в специфической сфере отношений, являющихся предметом конституционного права);

2) для конституционно-правовых отношений характерен особый субъектный состав (отдельные субъекты данных отношений не могут участвовать в других видах правоотношений);

3) специфика конституционно-правовых отношений заключается в их большом разнообразии.

Классификация конституционно-правовых отношений в конституционном праве проводится по ряду оснований:

1) В зависимости от времени их существования:

– постоянные;

– временные.

Длительность постоянных правоотношений не определена, однако они могут прекратиться при определенных условиях. (напр., отношения по обеспечению государством прав и свобод, нахождение

выборного лица на государственной службе, отношения из гражданства).

Временные правоотношения действуют на период реализации, задекларированного в норме положения, предусматривающего возникновение правоотношения (напр., в связи с назначением Советом Федерации выборов Президента РФ, на период выборов возникают отношения между избираемыми должностными лицами и избирателями).

2) В зависимости от целевого назначения и выполняемой в правоотношении функции:

– учредительные;

– регулятивные;

– правоустановительные;

– правоохранительные.

Учредительные отношения возникают на основе конституционных принципов и норм общерегулятивного характера, а потому признаются отношениями, отражающими главным образом учредительный характер конституции (например, человек с его правами и свободами является высшей ценностью; Российская Федерация является федеративным, социальным, правовым, светским государством).

Регулятивные отношения – определяют круг субъектов, которые участвуют в отношениях и закрепляют их права, обязанности. Возникают вследствие правомерного поведения субъектов.

Регулятивные отношения в свою очередь в зависимости от характера прав и обязанностей субъектов в них участвующих и с учетом разновидностей регулятивных норм бывают пассивного и активного типа.

Регулятивные отношения пассивного типа – отношения, которые складываются из обязанности одного лица не нарушать права другого. В основе регулирования положены управомочивающие и запрещающие нормы, которые содержат право на совершение определенных действий, указанных в норме или воздержание от их совершения (например, Государственная Дума уполномочена принимать Федеральные законы, запрет принудительного труда).

Регулятивные отношения активного типа – отношения, которые связаны с обязанностью лица совершить определенные действия. В основе регулирования положены обязывающие нормы (например, принятые Государственной Думой Федеральные законы в 5-дневный срок подлежат передаче на рассмотрение Совету Федерации; Председатель Правительства обязан в 7-дневный срок с даты его назначения Президентом РФ представить последнему предложение о структуре федеральных органов исполнительной власти).

Правоустановительные – отношения по осуществлению субъектами прав и обязанностей, установленных правовой нормой (например, в Российской Федерации равным образом признаются и защищаются частная, государственная и муниципальная собственности).

Правоохранительные отношения, направленные на охрану конституционной нормы и содержащихся в ней предписаний. Возникают вследствие неправомерного поведения субъектов, которое препятствует достижению конституционно-значимой цели, заложенной в норме (например, право роспуска Президентом Государственной Думы и назначение новых выборов в случае трехкратного ею отклонения кандидатуры на должность Председателя Правительства, труд и здоровье граждан находятся под охраной государства).

3) По содержанию и юридическому значению:

– процессуальные;

– материальные.

Процессуальные возникают на основе процессуальных норм. В них реализуются обязанности и права, которые связаны с правовой защитой предписаний, установленных в конституционно-правовых нормах, и которыми устанавливаются соответствующие обязанности субъектов (например, Федеральный закон считается принятым при наличии большинства голосов от общего числа депутатов Государственной Думы).

Материальные связаны с реализацией обязанностей и прав, составляющих содержание правоотношения (например, принятие Федеральных законов относится к компетенции Государственной Думы, а их одобрение – к Совету Федерации).

4) В зависимости от общественного отношения, составляющего предмет конституционного права:

– отношения, связанные с основами конституционного строя;

– отношения, связанные с основами правового статуса гражданина и человека;

– отношения, связанные с федеративным устройством государства;

– отношения, связанные с установлением системы, порядком формирования, механизмом и принципами организации деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления.

5) По способу индивидуализации субъектов:

– общие;

– конкретные;

– правовые состояния (особый вид).

Общие правоотношения – в основе общая норма, общие права и обязанности каждого субъекта без исключения (например, каждый вправе на благоприятную окружающую среду, каждый обязан платить установленные законодательством о налогах и сборах соответствующие налоги, гражданство признается единым и равным, независимо от оснований его приобретения).

Конкретные отношения – затрагивают поименованных в отношениях субъектов. Подразделяются на относительные и абсолютные.

Относительные – определены все субъекты, участвующие в конституционных отношениях (например, правоотношение между Президентом РФ и Государственной Думой, связанное с назначением Председателя Правительства).

Абсолютные – одна сторона является носителем субъективного права, другая – носитель юридической обязанности по непрепятствованию, в связи с реализацией принадлежащего права управомоченной стороной (например, Президент РФ подписывает и обнародует Федеральные законы).

Правовые состояния – субъекты правоотношений определены, но не установлены их взаимные права и обязанности. Правовые состояния достаточно четко прослеживаются из разделов 3 и 5 Конституции РФ (ст. 65, 72, 73, 95, 104).

Конкретное конституционно-правовое отношение возникает на основе правовой нормы и только при наличии юридического факта.

Юридическим фактом называют действие или событие, в результате которого возникает, изменяется или прекращается правоотношение (например, получение гражданства РФ, достижение избирательного возраста, истечение срока полномочий Президента РФ). Если события происходят вне зависимости от воли субъекта, то действие обусловлено волеизъявлением последнего. В свою очередь, действия квалифицируются на юридические поступки и юридические акты.

Юридические акты – акты государственных органов, которые имеют властный характер и особый порядок их принятия.

Юридические поступки – действия, которые приводят к определенным правовым последствиям, но в которых воля направлена на достижение находящегося вне права результата.

Объектами конституционно-правовых отношений являются предметы и явления реальной действительности, по поводу которых вступают в отношения ее участники и у которых возникают субъективные права и юридические обязанности.

Выделяют следующие виды объектов:

– Государственная территория. В Конституции РФ (ст. 67) закреплено положение, согласно которому границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

– Материальные ценности – объекты собственности, благоприятная окружающая среда, исконная среда обитания коренных малочисленных народов, средства государственной казны (ст. 8, 9, 34, 35, 72).

– Личные неимущественные блага: жизнь человека, частная жизнь, свобода, честь, достоинство, неприкосновенность, вероисповедная принадлежность, права и свободы, брак, семья, материнство и детство (ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 21 Конституции РФ).

– Поведение субъектов конституционно-правовых отношений – поведение обязанных сторон, которое выражается в действии (активное поведение) либо в бездействии (пассивное поведение) – ст. 84 Конституции РФ.

Субъекты конституционно-правовых отношений составляют достаточно широкий круг. Среди них такие, как государство, народ, депутаты, собрания избирателей, избирательные комиссии, органы государственной власти и т.д.

Народ как субъект государственно-правовых отношений выступает при проведении выборов Президента и Парламента, во время участия в референдумах.

В роли субъектов конституционно-правовых отношений выступает Российская Федерация как государство и входящие в ее состав республики. Субъектами правоотношений являются также области и края, автономные округа и автономная область, города федерального значения. Помимо перечисленных, такими субъектами выступают органы местного самоуправления; отдельные граждане и собрания граждан; политические партии; другие общественные объединения и организации.

В некоторых случаях в роли субъектов конституционно-правовых отношений могут выступать лица без гражданства и иностранные граждане (например, желающие получить гражданство Российской Федерации при подаче соответствующего заявления).

§ 4. Конституционно-правовые нормы, их особенности и виды

Конституционно-правовыми нормами охвачены не только непосредственно нормы Конституции РФ, но и нормативно-правовых актов, имеющих отношение к конституционному праву.

Конституционно-правовые нормы имеют следующие отличия от норм других отраслей права:

– содержанием, сферой общественных отношений, являющихся объектом их регулирования;

– правовыми источниками. Самые значимые нормы отражены в Конституции РФ;

– своеобразием видов. Среди конституционно-правовых норм гораздо больше общерегулятивных норм по сравнению с другими отраслями. К этой категории относятся нормы-задачи, нормы-цели, нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-правила, учредительные нормы, нормы конкретного действия.

Нормы-цели и *нормы-задачи* – нормы программного характера, на основе которых определяется деятельность государства и его стремление к возникновению соответствующих отношений (например, в статьях 1, 5, 7 Конституции РФ определено, что Российская Федерация является правовым, демократическим, федеративным, социальным государством).

Нормы-принципы – нормы, содержащие исходные правовые идеи, основополагающие принципы правового регулирования, обязанность по соблюдению которых возложена на юридические и физические лица и для применения требуется их детализация (статьи 6, 10, 19 Конституции РФ);

Нормы-дефиниции (определения) – нормы, в которых содержатся определения отдельных конституционно-правовых категорий и терминов (например, ст. 94 Конституции РФ).

Нормы-правила – нормы, определяющие порядок и условия реализации прав и обязанностей субъектов и в которых содержатся правила, не нуждающиеся в доказывании (например, Государственная Дума на первое заседание после избрания собирается на тридцатый день; права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими).

Учредительные нормы, на основе которых учреждены органы государственной власти РФ и определен их правовой статус (например, ст. 80, ст. 94 Конституции РФ).

Нормы конкретного действия – нормы, определяющие права и обязанности участников правоотношений (например, при вступлении в должность у Президента Российской Федерации возникает обязанность по принесению присяги народу на предмет верности и соблюдения конституционно-значимых целей и ориентиров).

– учредительным характером предписаний;

– особой системой реализации, чем характеризуются многие конституционно-правовые нормы, которые относятся не к конкретным правоотношениям, а к особым отношениям правового состояния или характера (состояние субъектов Российской Федерации в ее составе, состояние в гражданстве);

– особенностью субъектов, которые регулируются данными нормами. Такими субъектами являются государство, народ, органы государственной власти, народности и нации;

– спецификой структуры: конституционно-правовые нормы не характеризуются трехчленной структурой, состоящей из гипотезы, диспозиции и санкции. Они по большей части имеют диспозицию и гипотезу, в некоторых случаях – санкцию.

Конституционно-правовые нормы обычно классифицируют в соответствии:

1. С содержанием, т.е. с кругом общественных отношений, которые этими нормами регулируются. Одни нормы относятся к основам государственного и общественного строя, вторые – к основам правового статуса гражданина и человека, третьи – к федеративному устройству, четвертые – к системе государственных органов и органам местного самоуправления.

2. С юридической силой, которая обусловлена правовым актом, в котором выражена конкретная норма. Самые значимые нормы содержатся в Конституции РФ, они имеют высшую юридическую силу. Конституции Российской Федерации не может противоречить никакая правовая норма.

3. С территорией действия. Согласно этому основанию классифицируют нормы, которые действуют на территории всей Российской Федерации, и нормы, действующие в границах субъектов Федерации или на территории муниципальных образований.

4. С характером предписаний: запрещающие, обязывающие и управомочиваюшие.

Управомочивающими нормами закрепляется право субъекта на осуществление предусмотренных в них действий, определяются правомочия конкретных субъектов.

Такими являются нормы, которые закрепляют компетенцию Российской Федерации и ее субъектов, предметы ведения государственных органов (статьи 71; 72; с 83 по 90 включительно; 102; 103 и другие статьи Конституции РФ).

Норма, закрепленная в ст. 2 Конституции РФ, устанавливает, что высшей ценностью является человек, его права и свободы.

Обязывающие нормы в конкретной форме закрепляют обязанность субъекта совершить определенные действия, которые установлены этими нормами. В качестве одного из примеров обязывающих конституционных норм можно назвать нормы ст. 58 Конституции РФ, которая обязывает каждого сохранять окружающую среду и природу, беречь природные богатства.

Запрещающие нормы говорят о недопустимости совершения конкретных действий, например, нарушать права избирателей,

потребителей, лиц, занимающихся экономической деятельностью и отбывающих наказание и т.д. (ч. 5 ст. 13, ч. 2 ст. 34, ч. 1 ст. 50 Конституции РФ).

5. Со степенью определенности предписаний. По данному основанию различают диспозитивные и императивные.

Диспозитивные нормы предполагают возможность выбирать вариант действия субъекта, учитывая указанные в норме обстоятельства и условия. Так, нормой ч. 3 ст. 59 Конституции РФ предусматривается возможность прохождения альтернативной гражданской, а не военной службы.

Императивные нормы однозначно определяют вариант действия, поведения субъектов в конкретных обстоятельствах. Одним из примеров является установленное в ст. 57 Конституции РФ положение, согласно которому платить налоги является обязанностью каждого в государстве.

6. Со временем действия – постоянные (действуют на протяжении неопределенного срока, пронизывают весь основной текст Конституции РФ), временные (конституционные нормы, содержащиеся в переходных ее положениях) и действующие определенный промежуток времени (например, при военном или чрезвычайном положении).

7. В зависимости от назначения: материальные – нормы, устанавливающие юридические правомочия субъектов (например, ч. 1 ст. 105 Конституции РФ – к компетенции Государственной Думы относится принятие Федеральных законов), процессуальные – нормы, определяющие порядок, в котором они реализуются (например, ч. 1 ст. 100 Конституции РФ – Палаты Парламента России заседают отдельно).

8. По кругу лиц, которым адресовано предписание, содержащееся в правовой норме: общие и специальные.

Общие – не индивидуальные нормы, которые имеют общий характер и адресованы неопределенному кругу лиц. Например, в ст. 60 Конституции РФ установлено, что российский гражданин осуществляет в полном объеме права и обязанности по достижению определенного возраста, т.е. с 18 лет.

Специальные – индивидуальные нормы, которые касаются определенного круга лиц и имеют более конкретную направленность. (например, к ведению Совета Федерации относятся вопросы, связанные с назначением на должность судей Конституционного Суда РФ и назначением выборов Президента РФ).

9. По субъектам:

Конституционные нормы, регулирующие деятельность Президента РФ, органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов местного самоуправления.

§ 5. Источники конституционного права России и их классификация

Источники конституционного права представляют собой нормативно-правовые акты, через которые устанавливаются и наделяются юридической силой государственно-правовые нормы.

Источниками как конституционного права, так и других отраслей выступают только действующие в настоящее время нормативно-правовые акты.

Источники права характеризуются не только особым порядком принятия, но и отмены, изменений и признания утратившими силу. Отмена акта означает, что он больше не считается действующим источником конституционного права.

Систему нормативно-правовых актов, которые являются источниками конституционного права, составляют несколько их видов.

Норма, закрепленная в акте соответствующего вида, включается в его состав не произвольно, а согласно объективным условиям, в зависимости от необходимости придать определенный уровень юридической значимости, масштаба территории ее действия, а также от установленного порядка по разграничению полномочий органов, которые принимают конституционные нормы.

Необходимо выделить нормативно-правовые акты, функционирующие на территории всей Российской Федерации, и документы, действующие на территории только конкретного субъекта.

Конституция Российской Федерации занимает в правовой системе страны особое место. Она выполняет роль основного источника конституционного права. Эта роль обусловлена следующими факторами:

1. учредительный характер норм, устанавливаемых Конституцией, они являются первичными и не ограничены какими-либо законами, имеющих по отношению к ним статус юридически обязательных. Эти нормы могут, в частности, вносить изменения в систему государственных органов, устанавливать новые институты;

2. Конституцией устанавливаются конституционные нормы общего характера, которые выполняют основополагающую роль во всем конституционно-правовом регулировании. Они определяют ключевые связи, с помощью которых общность людей становится гражданским обществом, формируют государственный механизм, устанавливают систему управления общественными и государственными делами;

3. как источник права, Конституция характеризуется также широтой содержания норм, выраженных в ней. Они охватывают

сущность, формы и устройство государства, устанавливают субъекты власти, механизмы ее реализации, основные принципы участия в управлении государством различных субъектов политической деятельности. Конституция также закрепляет принципы экономического устройства общества, формы собственности, механизмы охраны прав субъектов экономической деятельности. Конституционные нормы определяют основные принципы правового статуса личности, свобод и прав граждан, гарантируемые и охраняемые от нарушений со стороны государства. Очевидно, что конституционные нормы имеют отношение ко всем сферам жизни общества: духовной, социальной, экономической и политической;

4. Конституция обладает высшей юридической силой, прямым действием и действует на всей территории страны. Все законы и другие нормативные акты, которые принимаются в России, не могут противоречить Конституции РФ (ст. 15);

5. Конституцией определяется множество других источников отрасли федерального уровня. Она устанавливает наименование правовых актов, их юридическую силу, механизм принятия, опубликования и отмены;

6. значение Конституции в качестве основного источника обусловлено также тем, что нормы, установленные в ней, являются также формой выражения государственной воли народа;

7. через Конституцию определяются цели, которые перед собой ставит общество, принципы его жизнедеятельности и организации;

8. по сравнению с иными источниками Конституция представляет собой акт как наивысшего правового уровня, так и общественного значения. Нормы Основного Закона относятся к каждому гражданину, каждому субъекту общественной жизни.

Во исполнение задекларированных в Конституции Российской Федерации положений приняты федеральные конституционные и федеральные законы. Основные критерии их различия:

1) юридическая сила;

2) предметы ведения, которые могут в них затрагиваться;

3) прядок принятия;

4) возможность применения к ним со стороны Президента Российской Федерации отлагательного вето.

В настоящее время на территории Российской Федерации действуют 21 Федеральный конституционный закон, среди которых:

– «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 № 1-ФКЗ;

– «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28.04.1995 № 1-ФКЗ;

– «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ;

– «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 1-ФКЗ;

– «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 № 2-ФКЗ;

– «О военных судах Российской Федерации» от 23.06.1999 № 1-ФКЗ;

– «О Государственном флаге Российской Федерации» от 25.12.2000 № 1-ФКЗ;

– «О Государственном гербе Российской Федерации» от 25.12.2000 № 2-ФКЗ;

– «О Государственном гимне Российской Федерации» от 25.12.2000 № 3-ФКЗ;

– «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 № 3-ФКЗ;

– «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17.12.2001 № 6-ФКЗ;

– «О военном положении» от 30.01.2002 № 1-ФКЗ;

– «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25.03.2004 № 1-ФКЗ;

– «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 № 5-ФКЗ;

– «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» от 14.10.2005 № 6-ФКЗ;

– «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» от 12.07.2006 № 2-ФКЗ;

– «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» от 30.12.2006 № 6-ФКЗ;

– «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» от 21.07.2007 № 5-ФКЗ;

– «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07.02.2011 № 1-ФКЗ;

– «О Верховном Суде Российской Федерации» от 05.02.2014 № 3-ФКЗ;

– «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» от 21.03.2014 № 6-ФКЗ и порядка 70 внесенных в них поправок;

– Федеральные законы (например, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ; «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ; «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ и т.д.).

Функции источников конституционного права выполняют также правовые акты, которые принимают Президент Российской Федерации, Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство Российской Федерации. Это постановления Правительства РФ, указы Президента РФ и другие нормативные акты, постановления палат Федерального Собрания.

Помимо перечисленного, источниками также являются Регламенты обеих палат Федерального Собрания, а также положения, регламентирующие создание и деятельность вспомогательных органов, сформированных при органах исполнительной и законодательной власти (Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, о комитетах Государственной Думы и Федерального Собрания).

Источниками конституционного права выступают также декларации, которые занимают в этом ряду особое место (О государственном суверенитете РСФСР от 12.06.1990 г., О языках народов России от 25.09.1991 г., Прав и свобод человека и гражданина от 22.11.1991 г.). Эти документы рассматривают как имеющие государственно-правовое значение. В этих актах сформулированы принципы государственно-правового развития страны, провозглашены новые концепции, которые определяют направления дальнейшего развития государственности.

К источникам конституционного права, действующим исключительно в границах субъектов Федерации, прежде всего относятся уставы и конституции субъектов, которые принимаются их представительными (законодательными органами), а также законодательные акты, постановления и иные нормативно-правовые акты, принимаемые региональными органами исполнительной и законодательной власти.

Рассматривая типы источников конституционного права, необходимо выделить и такой особый вид, как Федеративный договор, подписанный 31.03.1992 г., который включает в себя положения о разграничении полномочий и предметов ведения федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации.

Источниками конституционного права также являются акты, принимаемые представительными органами местного самоуправления, которые содержат конституционно-правовые нормы (положения, уставы).

Постановления Конституционного Суда РФ также относятся к источникам конституционного права, поскольку они могут быть основанием для объявления утратившими силу правовых актов, не отвечающих конституционным нормам.

§ 6. Место и значение конституционного права России в системе права Российской Федерации

Конституционному праву отводится ведущее место в правовой системе Российской Федерации. Причиной этого является прежде всего то, что через его нормы регулируются ключевые аспекты жизнедеятельности государства, общественный строй, взаимоотношения между государством и личностью, механизм формирования и деятельности государственных органов власти, национально-государственное устройство.

Определяющая роль конституционного права обусловлена тем фактом, что конституционные принципы и нормы являются основой всей нормотворческой деятельности. Эта роль особенно возрастает после принятия новой Конституции, что влечет за собой коренные изменения, дополнения и совершенствование всей законодательной системы государства.

Вместе с тем, нельзя сводить отношения между конституционным и другими отраслями права лишь к ведущему положению первого в рамках правовой системы Российской Федерации. Нормы других отраслей, в свою очередь, конкретизируют положения, установленные конституционным правом.

Необходимо добавить, что следует отличать понятие конституционного права как определяющей отрасли правовой системы от конституционного права как научной дисциплины.

Наука конституционного права представляет собой отрасль государствоведения (правоведения), изучающую конституционно-правовые институты и нормы, а также регулируемые ими общественные отношения или конституционно-правовые отношения. Данная научная дисциплина изучает практику реализации институтов

и норм конституционного права, рассматривает закономерности их развития.

Результаты исследований лежат в основе вырабатываемых рекомендаций по совершенствованию законодательства, а для соответствующих государственных органов – рекомендации в сфере правоприменительной деятельности.

Отрасль науки конституционного права имеет неразрывную связь с отраслью права под этим же названием, она исследует закономерности развития одноименной отрасли как в целом, так и ее институтов.

Наука конституционного права также изучает политические, государственные, социально-экономические, этнические и другие институты в тех аспектах, где они касаются норм конституционного права.

Результаты изучения практической реализации конституционно-правовых институтов и норм должно стать основой теоретического прогнозирования и обоснования рекомендаций, направленных на совершенствование конституционного законодательства.

В своих исследованиях наука конституционного права использует такие научные методы, как формально-логический анализ, материалистическая диалектика, сравнительный метод, статистический, социологический, исторический, системного анализа и т.д.

Конституционное право как научная дисциплина тесно связана с другими общественными и юридическими науками. В ее основе лежат данные исторической науки, философии, политэкономии, которые имеют методологический характер. С наукой конституционного права тесно связана история государства и права Российской Федерации, дисциплина, изучающая процесс становления и исторического развития институтов конституционализма.

Отметим тесную связь научной дисциплины конституционного права с дисциплиной международного права.

Источниками конституционного права как науки являются:

1. Конституция РФ и иные нормативно-правовые акты, принятые высшими органами исполнительной и законодательной власти Российской Федерации.

2. Законодательство зарубежных стран.

3. Обобщенная практика государственно-правового строительства в Российской Федерации.

4. Международно-правовые акты, соглашения, договоры и пр.

5. Постановления Конституционного Суда РФ.

6. Доктринальные подходы выдающихся зарубежных и отечественных ученых в сфере конституционного права.

7. Научные труды зарубежных и российских ученых-государствоведов.

Главным источником конституционного права как науки является обобщение практического опыта государственно-правового строительства в качестве объективного критерия истины. Основываясь на изучении и обобщении практики, дисциплина конституционного права определяет эффективность действий институтов и норм, их оптимальность, разрабатывает способы и пути совершенствования конституционной законодательной базы.

§ 7. Соотношение конституционного права России с другими отраслями права

Конституционное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, играя в ней особую роль.

Положение конституционного права относительно других отраслей российской системы права (уголовное, трудовое, гражданское, финансовое, административное и т.д.) характеризуется ведущей ролью конституционного права в правовой системе страны; оно устанавливает ключевые основы других его отраслей.

Таким образом, конституционное право рассматривается как ключевая отрасль отечественного правоведения. Она устанавливает исходные ориентиры другим отраслевым юридическим дисциплинам.

Например, конституционное право осуществляет анализ принципов формирования и функционирования органов государственного управления, определяет их место в рамках системы государственной власти, принципы взаимоотношений между исполнительными и представительными органами.

С конституционным правом тесно взаимодействует административное право. Представляя собой ведущую отрасль отечественного права, конституционное право устанавливает фундаментальные принципы организации и деятельности исполнительной власти, роль ее субъектов в структуре государственного механизма, правовые начала их формирования, а также взаимодействие с субъектами других ветвей государственной власти (статьи 10; 11; 71; 77; 83–88; 103; 110–117 Конституции Российской Федерации); права и свободы гражданина и человека, большая часть которых реализуется практически в области государственного управления (статьи 85; 103; 117 Конституции РФ) и т.д. Многие аспекты организации и функционирования механизма исполнительной власти регулируются федеральными законодательными нормами и положениями других нормативных актов. Административное право в своей основе использует нормы конституционного права и детализирует их, при

этом определяя правовой механизм реализации свобод и прав конкретных субъектов общественных управленческих отношений, а также административно-правовые механизмы его защиты; методы и формы государственно-управленческой деятельности, основы ее местной, региональной, межотраслевой и отраслевой организации и т.п. Следовательно, Конституция РФ определяет основные положения административного права.

Конституционное право устанавливает основы экономической системы России, построенные на принципах разнообразия форм собственности и их права на равную защиту со стороны государства. В ст. 34 Конституции сказано, что все имеют равные права на свободное использование своего имущества и способностей для ведения предпринимательской или иной, законодательно не запрещенной, экономической деятельности. Нормы конституционного права в этой сфере являются основополагающими для гражданского права.

Конституционным правом закрепляется право граждан на жилище, его неприкосновенность и способы защиты, направленные на неприкосновенность жилища (статьи 25, 40 Конституции РФ). Следовательно, конституционно заложены и определены ориентиры для законодателя при принятии нормативных актов в жилищной сфере (например, Жилищный кодекс РФ).

Конституционно закреплен ориентир для экологического права (например, в ст. 42 Конституции РФ установлено право каждого на благоприятную окружающую среду).

Связь с военным правом исходит из обязанности каждого гражданина нести воинскую службу и защищать отечество.

Положения о свободе труда, о праве каждого беспрепятственно распоряжаться личными способностями к труду, о запрете на принудительный труд, о праве на свободный выбор профессии и рода деятельности, на безопасные условия труда, о справедливом вознаграждении за труд и т.д., установленные Конституцией РФ, лежат в основе норм трудового законодательства.

Равноправие мужчины и женщины, вступающих в брак и в семейных отношениях, охрана материнства, отцовства, детства, семьи государством, забота родителей о несовершеннолетних детях и их воспитание, забота совершеннолетних детей о нетрудоспособных родителях, устанавливает особый конституционный ориентир для семейного права. В связи с чем, семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи и закрепляет способы защиты прав членов семьи.

Закрепляя компетенцию субъектов Федерации (краев, областей, республик и т.д.) и Российской Федерации, конституционное право

устанавливает их налоговые и бюджетные права (статьи 71–73 Конституции РФ). На основе этих государственно-правовых норм строится правовое поле финансового права, которое регулирует общественные отношения, возникшие в ходе аккумуляции и распределения денежных средств государства.

Конституционным правом закрепляется обязанность граждан Российской Федерации соблюдать положения Конституции РФ, российских законов, нести воинскую обязанность (статьи 57–59 Конституции РФ). Эти положения лежат в основе уголовного права.

Конституционное право содержит нормы, устанавливающие принципы организации и функционирования прокуратуры и судов (глава 7 Конституции РФ), определяя, тем самым, основы гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права.

Очевидно, таким образом, что в конституционном праве содержатся нормы, лежащие в основе остальных отраслей права. Это, однако, не означает, что им объединены все отрасли права и нормами конституционного права регулируются все аспекты общественных отношений.

Конституционно-правовые нормы являются нормами только конституционного права, которые регулируют лишь конституционно-правовые отношения. Однако они представляют собой основу для возникновения общественных отношений, регулируемых другими отраслями права.

На основе вышесказанного можно предложить следующую формулировку: Конституционное право представляет собой ведущую отрасль права Российской Федерации, которая является совокупностью правовых норм, регулирующих и закрепляющих общественные отношения, а также обеспечивающих целостность общества как единой социальной системы (основные принципы конституционного строя, основы федеративного устройства, систем органов власти, статус гражданина и человека).

Глава 2. Конституционно-правовая ответственность

§ 1. Конституционно-правовая ответственность: понятие, особенности, основания возникновения

Конституционно-правовая ответственность является разновидностью юридической ответственности и означает применение к лицу (органу, государству), нарушившего предписания конституционно-правовой нормы мер государственного принуждения как неблагоприятных последствий ненадлежащего поведения,

выраженные в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного порядка.

Конституционно-правовая ответственность имеет как общие, так и присущие только ей отличительные особенности.

1. Принуждение – государственно-властный способ подавления ненадлежащего поведения отдельных субъектов с целью обеспечения их подчинения нормам права. Способы принуждения по своей правовой природе являются разнообразными и обусловлены целями и основаниями их применения. В качестве цели и основания принуждения является конечный результат – пресечение правонарушений и осуществление мер, направленных на их предупреждение.

2. Наступление отрицательных последствий для правонарушителя, в случае несоблюдения норм конституционного права, выраженных в особой мере принуждения – санкции, которая прекращает возникшее правоотношение и предупреждает о наступлении вредных последствий (например, Конституцией РФ предусмотрена отмена Президентом РФ постановлений и распоряжений Правительства в случае их противоречия Конституции РФ, Федеральным законом и Указам главы государства).

3. Правовые последствия. Хотя и здесь прослеживается отличительная особенность. Итак, характер правовых последствий в конституционном праве иной, нежели в других видах юридической ответственности. К примеру, если правовым последствием ответственности в уголовном и административном праве являются штраф и меры, связанные с ограничением свободы, то в конституционном праве правовым последствием является отмена нормативных актов, противоречащих основному закону государства, и освобождение должностного лица от занимаемой должности в органах государственной и муниципальной власти.

4. Обязательным элементом конституционно-правовой ответственности является наличие вины, которая выражена в двух формах: умысел и неосторожность. Умысел – должностное лицо не совершило перечень необходимых действий, заложенных в конституционной норме. Неосторожность – лицо без умысла по неосторожности допустило в своей деятельности нарушения, выраженные в действии или бездействии.

Отличительные признаки конституционно-правовой ответственности обусловлены совокупностью общественных отношений, составляющих предмет конституционного права.

Конституционное право устанавливает ключевые основы других отраслей права (уголовное, трудовое, гражданское, финансовое, административное и т.д.), т.е. регулирует общественные отношения, возникающие во всех сферах жизнедеятельности общества. В связи с этим, конституционное право устанавливает как общие принципы и

ориентиры, которым должны следовать все без исключения, так и принципы безусловной наказуемости за их несоблюдение, общие запреты на совершение тех или иных деяний. Так, присвоение власти в Российской Федерации не допустимо и преследуется федеральным законом. Создание общественных объединений не должно быть направлено на насильственное изменение основ конституционного строя и разжигание ненависти по расовому, национальному, половому и религиозному признакам. В приведенных примерах запреты на совершение тех или иных действий в различных отраслях права требуют установления юридической ответственности. В настоящее время запреты детализируются в Уголовном кодексе Российской Федерации и других нормативных актах. Поэтому любое действие, которое является противоправным, нарушает эти запреты и посягает одновременно на два вида правоотношений: конституционно-правовое и правоотношение другой отрасли права.

При всем этом, конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни общества, охватываемых этой отраслью, неодинаково. В одних сферах – нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения, в других – предметом конституционного права охватывается весь комплекс общественных отношений.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность наступает за нарушение норм конституционного права.

При этом не любое правонарушение подпадает исключительно под признаки конституционно-правовой ответственности. В нормах конституционного права могут закрепляться и иные виды ответственности. Например, согласно ст. 25 Конституции РФ проникновение в жилище помимо воли лиц, проживающих в нем, допустимо не иначе как на основании судебного решения. В этой статье конституционно-правовая ответственность не наступает, а наступает гражданско-правовая ответственность. В ст. 20 Конституции РФ предусмотрена исключительная мера наказания – это смертная казнь за особо тяжкие преступления против жизни. В этой статье Конституции РФ упоминается уголовная ответственность и не содержится конституционно-правовая.

Вместе с тем, существуют конституционные нормы, предусматривающие совместное и раздельное применение того или иного вида ответственности. В одних случаях тот или иной вид ответственности может исключить конституционно-правовую ответственность. Например, лица, присвоившие и захватившие власть, несут уголовную ответственность.

В других случаях конституционно-правовая ответственность исключает наступление иного вида ответственности.

Например, отставка министра в связи с утратой доверия, может исключить применение к данному лицу принудительных мер дисциплинарной ответственности.

В некоторых случаях конституционно-правовая ответственность наступает независимо от привлечения виновных лиц к другой ответственности. К примеру, в связи с нарушением порядка подсчета голосов результаты выборов по избирательному округу аннулируются. При этом данный вид конституционно-правовой ответственности наступает вне зависимости от привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

И, наконец, совместное применение конституционного и иных видов ответственности, когда применение одного вида ответственности влечет другой вид. (Например, на основании вступившего в законную силу приговора суда, принимается решение соответствующим законодательным (представительным) органом власти о досрочном прекращении полномочий лица, являющегося депутатом).

Конституционно-правовая ответственность напрямую связана с политической, что связано с предметом и характером регулируемых общественных отношений. Типичным примером, отражающим указанную связь, является отставка Правительства Российской Федерации. В указанном примере конституционно-правовой мерой ответственности является отставка Правительства РФ, а мерой политической ответственности – преодоление кризиса в стране, связанного с ненадлежащим выполнением полномочий по организации и обеспечению осуществления финансовой политики в стране. При этом необходимо различать основания, по которым данная ответственность наступает. Если основанием конституционно-правовой ответственности является нарушение конституционных обязанностей, то основанием политической ответственности – утрата доверия и поддержки.

Таким образом, главная задача конституционно-правовой ответственности – стимулирование позитивной деятельности потенциального субъекта, а если эта деятельность не является таковой, то наступают меры конституционно-правовой ответственности.

Основанием конституционно-правовой ответственности является совершение субъектом конституционно-правовых отношений деликта, т.е. деяния (действие или бездействие), которое признается законом противоправным. Противоправность – неисполнение или нарушение конституционно-правовых норм, но которое не способно нанести ущерб конституционному строю страны. Если же деяние лица направлено на насильственное изменение основ

конституционного строя, то оно является преступлением, влекущее уголовно-правовую ответственность.

Конституционно-правовая ответственность наступает и в случаях, когда поведение субъектов конституционно-правового отношения является ненадлежащим (неконституционным). В качестве таковых являются: нежелательное поведение субъекта, не достижение результата, не способность должностных лиц или органа власти выполнить возложенные на них обязанности.

Обязательным условием возникновения конституционно-правовой ответственности является наличие соответствующего правового предписания.

В структуре конституционно-правового регулирования ответственности предполагается наличие следующих элементов:

– нормы, определяющие границы возможного и должного поведения субъектов конституционно-правовых отношений. Их несоблюдение – основание возникновения ответственности;

– нормы, определяющие состав конституционного правонарушения – фактическое основание ответственности;

– нормы, которые закрепляют меры государственного принуждения;

– нормы, регламентирующие порядок и основания привлечения к конституционно-правовой ответственности.

Вместе с тем, предписание конституционных норм только предполагает возможность наступления ответственности. Сама ответственность наступает при наличии юридических фактов. При этом любое конституционно-правовое нарушение, не связанное с наступлением вредных последствий, нарушает правопорядок Российской Федерации, посягает на интересы граждан и создает препятствия для нормального функционирования органов государственной власти.

Противоправность, выраженная в нарушении отдельных конституционных норм – юридическое выражение его вредности. Указанное и характеризует материальную сущность конституционного правонарушения.

Объекты конституционного правонарушения – общественные отношения, регулируемые конституционными нормами.

Нормы конституционного права закрепляют основы государственного и общественного строя (конституционного строя). Противоправное поведение субъектов создает угрозу для нормального функционирования конституционного строя.

Нормы конституционного права устанавливают основы правового статуса (положения) личности, взаимоотношения человека с государством. Противоправное поведение субъектов

конституционного права приводит к нарушениям прав и свобод гражданина и человека и создает препятствия по их соблюдению и защите государством.

Нормами конституционного права установлены принципы федеративного устройства Российской Федерации. Противоправное поведение субъектов конституционного права создает реальную угрозу целостности и единства государства.

Нормами конституционного права закреплены правовой статус, организация и осуществление государственной (публичной) власти, а также местного самоуправления. Такой регламентацией обеспечивается четкое согласование и соподчинение всех организационных структур, управление обществом. Противоправное поведение субъектов конституционного права может привести к нарушению законности в деятельности государственного аппарата и аппарата представительного органа местного самоуправления.

Нормами конституционного права закреплены формы выражения власти народа: через выборы и референдумы, а также непосредственно (непосредственная демократия). Противоправное поведение субъектов конституционного права посягнет на право народа и установленный в стране политический режим.

Таким образом, объекты – базовые, основополагающие общественные отношения, возникающие во всех сферах общественной жизни Российского государства.

Объективная сторона конституционного правонарушения – противоправное поведение субъекта, т.е. за рамками требований, установленных конституционной нормой.

Варианты противоправного поведения субъекта:

а) применение конституционной нормы недолжным образом – недостаточно эффективная реализация предписаний, содержащихся в норме, использование такого варианта поведения, которое в ущерб другим;

б) прямое несоблюдение содержащихся в конституционной норме предписаний.

В качестве примера применения конституционной нормы недолжным образом является отклонение трижды Советом Федерации предложения Президента РФ об освобождении от должности Генерального прокурора РФ. Вместе с тем, Советом Федерации не учтено, что подобные действия могут привести к политическому кризису и разрешение вопроса по освобождению от должности Генерального прокурора РФ – это прерогатива Президента РФ. Выходом из данной ситуации видится принятие Советом Федерации постановления с предложением Президенту РФ о проведении консультаций с целью преодоления возникших разногласий, что

также полностью согласуется со ст. 187 регламента Совета Федерации. В данном примере, Советом Федерации использован один из возможных вариантов поведения в ущерб другим.

Примеры прямого несоблюдения содержащихся в конституционной норме предписаний: издание законодательными (правотворческими) органами нормативных актов, противоречащих Конституции РФ, заключение договора между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в котором полномочия РФ включены в перечень полномочий субъектов. В законодательстве предусмотрены последствия прямого несоблюдения субъектами предписаний конституционно-правовых норм (например, подкуп избирателей; использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения в соответствии со ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» влечет за собой аннулирование (отмену) регистрации кандидата).

Помимо недостойного поведения, некоторые составы конституционных правонарушений являются сложными, поскольку предусматривают дополнительно в качестве основания наступления ответственности – вред и его причинно-следственную связь с нарушением нормы.

Так, отстранение Президента РФ от должности Советом Федерации допустимо после выдвижения обвинения в совершении тяжкого преступления Государственной Думой и при наличии заключения Верховного Суда РФ, подтверждающего данный факт.

Следующим основанием конституционно-правовой ответственности являются нравственные (моральные) критерии. Например, в соответствии со ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» установлены требования, предъявляемые к лицам для назначения на должность прокурора, где помимо прочих, упоминается как обязательное условие обладание необходимыми моральными качествами. Нарушение этого требования, как видится, является достаточным основанием об освобождении от занимаемой должности прокурора, включая Генерального.

При этом, в отличие от других видов юридической ответственности, конституционно-правовой вопрос о наличии в действиях лица состава конституционного правонарушения окончательно решает субъект, обладающий правом применения санкции. Например, оценку деятельности Правительства компетентен дать Президент РФ, который, в связи с невыполнением Правительством своих обязанностей, вправе принять решение о его отставке.

Субъективная сторона состава конституционного правонарушения обусловлена наличием вины. Виной является психическое отношение субъекта к деянию. Содержание вины в конституционных правоотношениях специфично, что обусловлено разнообразными формами ее установления. Вину в конституционном праве необходимо рассматривать не только через категории психологических форм (умысел и неосторожность), но и действия, связанные с недолжным отношением субъектов к реализации установленных законодательно компетенций. Вместе с тем, наступление конституционно-правовой ответственности возможно и при отсутствии вины.

Содержание субъективной стороны в большей степени зависит от характера субъектов, несущих правовую ответственность. Если субъектами являются физические лица, то ключевым аспектом в субъективной стороне является психологическое отношение лица к своим противоправным действиям и их возможным последствиям. К примеру, некоторые выборные лица, как Президент РФ, отстраняются от должности только при наличии вины. Признак вины необходим и для наступления конституционно-правовой ответственности в отношении граждан.

Признак вины как субъективное основание конституционно-правовой ответственности для должностных лиц не связан исключительно наличием в их действиях умысла, поскольку возможна и неосторожность. Данное правило связано с занимаемой лицом должностью и выполнением долга государственной и общественной значимости.

Признак вины необходим и для применения конституционно-правовой ответственности в отношении отдельных категорий граждан. К примеру, не имеют права избирать Президента Российской Федерации и быть избранными главой государства, граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (п. 3 ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

В конституционном праве предусмотрено наличие ответственности коллективных субъектов. При этом, как и индивидуальных субъектов, вина организации, объединения наступает на общих основаниях. Вместе с тем, субъективным основанием ответственности коллективного субъекта является не только наличие вины, но и состоянине, связанное с вариативностью поведения. Указанное означает, что вина наступает только в случае, если этот субъект, имея вариант выбора поведения, выбрал вариант недолжного (противоправного) поведения. Например, принятие законодательным (представительным) органом государственной

власти субъекта Федерации закона, который противоречит Федеральному законодательству. При признании вины коллективным субъектом, конституционно-правовую ответственность имеет он, а не отдельный член коллектива или руководитель.

При этом работники за свои противоправные деяния, осуществляемые в пределах служебных обязанностей, не всегда несут ответственность. В отдельных случаях ответственность может быть возложена на коллективные субъекты (например, в ст. 53 Конституции РФ закреплено положение, предусматривающее возмещение вреда гражданину в результате незаконных действий (бездействий) органов государственной власти и их должностных лиц).

Дополнительными признаками субъективной стороны состава конституционного правонарушения являются мотив и цель. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, не допускается создание и деятельность общественных объединений, цель или действия которых противоречит основам конституционного строя. В противном случае, в деятельности названных организаций содержится конституционно-правовой деликт.

В составе конституционно-правового деликта не всегда указывается вина субъектов и допускается ответственность за объективно противоправные деяния. Например, признание Конституционным Судом РФ Федерального закона неконституционным не связано с наличием или отсутствием вины Государственной Думы, принявшей такой закон, Совета Федерации, одобрившего его, и Президента, подписавшего закон. В данном случае обсуждение вопроса о вине не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ.

Таким образом, основанием применения конституционно-правовой ответственности является действие или бездействие, причинившие ущерб обществу или государству, независимо от факта нарушения норм конституционного права.

§ 2. Субъекты и меры конституционно-правовой ответственности

Деятельность каждого субъекта связана с его деликтоспособностью. Деликтоспособностью в конституционном праве является способность субъекта нести ответственность за свои действия (бездействия) и поступки.

Субъектами деликтоспособности являются лица, которые несут эту ответственность, и те, которые могут привлекать к ней других лиц. Указанный перечень лиц является достаточно широким.

По критерию деликтоспособности выделяют три вида субъектов: индивидуальные, коллективные и самостоятельные.

1. Индивидуальные субъекты: граждане Российской Федерации, депутаты представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностные лица.

Необходимой предпосылкой деликтоспособности физического лица является наличие у лица российского гражданства и полной дееспособности, связанной с достижением 18-летнего возраста.

Деликтоспособность депутатов представительных органов государственной власти определяется их специальной правосубъектностью, закрепленной на законодательном уровне (например, Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). В данном Федеральном законе (ст. 3, 4) определяется момент возникновения и прекращения правосубъектности, включая деликтоспособность депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. При этом после назначения на должность депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации, возраст лица, совершившего конституционно-правовой деликт, не имеет значения.

Деликтоспособность судей Конституционного Суда определяется Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». В ст. 18 указанного нормативного акта определены основания досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ: совершение судьей поступка, порочащего его честь и достоинство, неучастие судьи в судебных заседаниях и т.д.

Деликтоспособность некоторых должностных лиц определяется путем провозглашения ответственности органов, в состав которых они входят и во главе которых находятся. Так, согласно Конституции Республики Дагестан (ст. 78), Президент республики принимает решение об отставке Правительства и его членов. Указанное действие Президента республики связано с деликтоспособностью регионального Правительства, которое не исполнило возложенные на него обязанности.

Таким образом, деликтоспособность должностных лиц имеет существенное значение, поскольку связана с работой государственного аппарата и необходимостью повышения эффективности деятельности его руководителей.

2. Коллективные субъекты деликтоспособности: органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, социальные образования (избирательные комиссии, комитеты и комиссии представительных органов и т.д.).

Деликтоспособность указанных субъектов закреплена в общей форме в Конституции РФ (ч. 2 ст. 15).

Деликтоспособность органов государственной власти выражается в обязанности по возмещению вреда (ст. 53 Конституции РФ).

Деликтоспособность законодательных органов государственной власти выражается в ответственности перед избравшими их гражданами и несении ответственности за действия, связанные с соблюдением Конституции РФ. Например, конституционная деликтоспособность Государственной Думы может наступить в случае признания Конституционным Судом РФ неконституционными принятые федеральные законы и иные нормативные акты.

Деликтоспособность органов местного самоуправления выражается в ответственности перед избравшими их гражданами и за действия, связанные с соблюдением действующего законодательства. К примеру, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 73) установлено, что представительный орган местного самоуправления может быть распущен законом субъекта Российской Федерации.

Деликтоспособность исполнительных органов государственной власти наступает за нарушение конституционно-правовых норм. Если правоотношения возникают в сфере управления, то помимо конституционно-правовой, может наступить административно-правовая ответственность.

Деликтоспособность избирательных комиссий определяется временем их существования.

3. Самостоятельный субъект – государство. Государство несет ответственность за ущерб, причиненный незаконными действиями (бездействиями) органов государственной власти и их должностных лиц. Это связано с тем, что деятельность государства связана с признанием, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина. Обязательства государства обусловлены и взятыми на себя обязательствами, задекларированными в отдельных статьях Конституции. Так, в соответствии со ст. 59 Конституции РФ в случае, если несение гражданином Российской Федерации военной службы противоречит его религиозным убеждениям, он вправе на замену ее альтернативной гражданской службой. Положение названной статьи устанавливает для государства обязательства по принятию Федерального закона «Об альтернативной государственной службе», что впоследствии и было выполнено – 25.07.2002 г.

Субъектами, обладающими правом привлекать к конституционно-правовой ответственности в соответствии с действующим конституционно-правовым законодательством, являются Президент РФ, Конституционный Суд РФ,

представительные органы государства, конституционные, уставные суды субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии.

Одновременно с этим указанные лица являются субъектами, несущими эту ответственность. Например, Президент РФ наделен полномочиями по привлечению к конституционно-правовой ответственности должностных лиц и государственных органов, что, однако, не исключает в порядке ст. 93 Конституции РФ. привлечение Президента РФ к аналогичной ответственности, но уже другим органом государственной власти (Советом Федерации).

Кроме того, в законодательстве закреплены полномочия субъектов, участвующих в вопросе привлечения к конституционно-правовой ответственности. Например, Государственная Дума участвует в разрешении вопроса, связанного с отрешением Президента РФ от должности посредством выдвижения обвинения в государственной измене или совершении тяжкого преступления. В соответствии с ч. 2 ст. 129 Конституции Советом Федерации по представлению Президента РФ Генеральный прокурор РФ может быть освобожден от должности.

Меры конституционно-правовой ответственности – неблагоприятные последствия, наступающие для субъекта правоотношений за нарушение предписаний конституционно-правовой нормы. Формой их реализации является санкция. В настоящее время в Российской Федерации используется широкий перечень мер конституционно-правовой ответственности, которые закреплены в Конституции РФ и нормативных актах. Таковыми являются:

1) Отмена полностью или в части, и приостановление действие актов органов государственной власти. Отмена и приостановление нормативных актов – разнообразные по своей правовой природе меры ответственности. Приостановление – это отмена, но под условием, ограниченная во времени, не аннулирующая действия нормативного акта. Отмена – утрата нормативным актом последствий, ради достижения которых он был издан.

Данная мера ответственности достаточно широко распространена. К примеру, принятые Правительством РФ постановления и распоряжения в случае их противоречия Конституции РФ, Федеральным законам и Указам Президента РФ могут быть отменены главой государства (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ Конституции РФ, Международным обязательствам РФ, Федеральным законам, Президент РФ в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ уполномочен приостанавливать их действие. Аналогичным полномочием обладает Правительство РФ в

соответствии со ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Отмена или приостановление акта в качестве санкции рассматривается только в связи с нарушением участниками отношений норм конституционного права. Типичным примером является признание Конституционным Судом РФ неконституционными актов государственных органов или их положений в части. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу и не подлежат применению. Это же нормативное установление действует в отношении международных договоров, которые не соответствуют Конституции РФ.

Таким образом, посредством этой меры ответственности осуществляется восстановление нарушенного установленного законом правопорядка и упразднение правоотношений, возникших незаконным путем.

2) Досрочное прекращение деятельности государственных органов и должностных лиц. К примеру, Конституция РФ (ч. 2 ст. 117) наделяет Президента РФ полномочием по принятию решения, связанного с отставкой Правительства РФ. Президент РФ может быть отрешен от должности при соблюдении порядка выдвижения обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ст. 93 Конституции РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 129 Конституции РФ предусмотрено освобождение Генерального прокурора от занимаемой должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прекращение полномочий судей осуществляется по решению соответствующей квалификационной коллегии судей. В ст. 14 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» закреплены основания досрочного прекращения полномочий судьи: отставка судьи, прекращение гражданства, избрание Президентом РФ, предельный возраст, вступление в законную силу решения об ограничении судьи в дееспособности и т.д.

Отставка должностного лица как мера конституционной ответственности по форме и порядку применения имеет сходство с дисциплинарной ответственностью. Различие между дисциплинарной и конституционной ответственностью состоит в перечне оснований ее наступления.

В большинстве конституционно-правовых актов содержится санкция. Вместе с тем, санкции не всегда имеет четкую формулировку, что связано с особенностью конституционно-правовых норм. Если одни нормы предусматривают прямо санкцию, как это на примере Устава Новгородской области (ст. 47), выраженную в наличии оснований досрочного прекращения полномочий Губернатора Новгородской области, то другие косвенно или их вообще не содержат, а только провозглашают существование

ответственности. Выделяют два аспекта, раскрывающие понятие «ответственность»:

– Ответственное поведение и юридическая компетентность. К примеру, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 12) закреплена компетентность Правительства РФ, выраженная в установлении общих вопросов руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 4 ст. 17) закреплена ответственность Генерального прокурора РФ за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры.

– Специальная мера воздействия, возникающая из недолжного поведения субъектов конституционных отношений – конституционные санкции. Например, к депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти и членам Совета Федерации конституционные санкции выражаются в лишении их полномочий. Этот же стандарт (правило) следует из Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», где одним из оснований досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы является наличие обвинительного приговора, в связи с совершением преступления. Решение по досрочному прекращению полномочий названных лиц принимается каждой палатой Парламента в форме постановления. В подобном примере депутат несет двойную ответственность: конституционно-правовую – лишение мандата, уголовную-правовую – наказание.

Наряду с лишением депутатов полномочий, законодательно на уровне отдельных субъектов предусмотрено досрочное прекращение их полномочий посредством отзыва. Указанный вид санкции применяется непосредственно избирателями соответствующего округа. Государственные органы в отзыве депутата участвуют только в установлении данной процедуры и оказывают организационную помощь избирателям.

Таким образом, вышеуказанная группа мер ответственности является по своей сути и правовой природе неким принуждением, которое связано с неправомерностью действий и невыполнением правовых обязанностей со стороны уполномоченных на то субъектов. Кроме того, служит средством обеспечения должного поведения соответствующего органа в целом и его должностного лица в отдельности.

3) Аннулирование юридических результатов тех или иных действий. К примеру, в соответствии со ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрены основания признания соответствующей избирательной комиссией выборов не состоявшимися: участие меньшего числа избирателей, чем предусмотрено законодательно, за кандидата подано в сумме менее 50 процентов голосов избирателей, при голосовании менее чем два списка кандидатов получили право принять участие в распределении депутатских мандатов, каждый из кандидатов выбыл при проведении повторного голосования и не получил необходимое для избрания количество голосов избирателей, за списки кандидатов, получивших право распределение депутатских мандатов, подано 50 или менее процентов от общего числа голосов избирателей.

Аналогично вышестоящей избирательной комиссией, комиссией референдума подлежат отмене решения нижестоящих комиссий, принятые с превышением установленных полномочий или которые противоречат конституционному, федеральному и законодательству субъектов РФ (п. 11 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)

4) Ограничение или приостановление основных прав граждан, в связи с противоправными действиями. В соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ граждане, лишенные свободы по приговору суда, не обладают активным (право избирать) и пассивным (быть избранным) правом. Следовательно, указанная мера ответственности представляет собой временное ограничение некоторых правомочий граждан Российской Федерации со стороны государства. Ограничение прав и свобод государством имеет своей целью оказание воздействия на правонарушителей и предупреждения правонарушений. Указанная мера преимущественно носит временной характер. К примеру, в условиях чрезвычайного положения с целью обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, допустимы отдельные ограничения прав и свобод (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ).

Одним из видов ограничения прав граждан является отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации. Данная мера ответственности четко прослеживается в ст. 41.8 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации».

Имеются ограничения при проведении референдума и предвыборной агитации в отношении кандидата, в действиях (поведении) которого содержатся признаки недобросовестности и который без объективных на то обстоятельств не сложит с себя полномочия, что повлечет назначение повторных либо дополнительных выборов. В этом случае кандидат обязан будет возместить полностью или частично соответствующей избирательной

комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением выборов (ст. 56, 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Глава 3. Конституционное право России как наука и учебная дисциплина

§ 1. Понятие, предмет, метод науки конституционного права России

Понятие *конституционное право* используется преимущественно в трех значениях: как учебная дисциплина, отрасль права и наука. Они тесно взаимосвязаны между собой и существуют, развиваются в единстве. Объединительная роль этого единства принадлежит науке. Так, учебная дисциплина представляет собой совокупность определенных сведений из науки, а отрасль права рассматривается как одна из сторон предмета и объекта изучения.

Наукой конституционного права является система, совокупность взглядов, научных знаний, принципов, представлений, идей о конституционном праве как об одной из отраслей права и общественных отношений, которые она регулирует. Данное определение науки конституционного права наиболее общее и, заменив некоторые термины, его можно применить для определения другой какой-либо юридической науки. Это объясняется тем, что научная дисциплина конституционного права представляет собой лишь один из сегментов учения о праве и справедливо рассматривается в качестве одной из отраслей науки о праве (правоведения), а значит, ей присущи те же признаки, которые характеризуют правоведение в целом.

Одновременно с этим науку конституционного права можно рассматривать как неотъемлемую часть науки о государстве (государствоведения). Вместе с тем, предмет государствоведения в контексте государственного устройства общества существенно обширнее, чем конституционное право. Предметом изучения государствоведения является государство в целом, вопросы его возникновения, закономерности развития, типы, наука же конституционного права рассматривает государство через призму правового регулирования определенных государственных институтов. Можно сказать, что государство всегда является стороной конституционно-правовых отношений.

Место любой правовой научной дисциплины в жизни общества, как и ее положение относительно других юридических наук, обусловлено предметом исследования, другими словами, кругом изучаемых вопросов, тем влиянием, которое они оказывают на жизнь общества. Предметом науки конституционного права является то, что подлежит исследованию при изучении действительности. Данный предмет можно условно подразделить на:

– нормы конституционного права, которые в совокупности составляют отрасль права;

– общественные отношения, регулируемые этими нормами.

Конституционное право как наука изучает:

– конституционно-правовые институты с точки зрения их исторического развития, т.е. не только конституционно-правовые нормы, действующие в настоящее время, но и имевшие место на предыдущих этапах государственного развития, а также возможность использования прошлого опыта в настоящем и будущем;

– как отдельные нормы, так и их объединения, включая закономерности развития конституционного права как отрасли, ее характерные особенности, а также специфику конституционно-правовых отношений;

– отношения, возникающие в связи с осуществлением властных функций (властеотношения); территориальные границы осуществления государственной власти; территориальное распределение власти между Федерацией и ее субъектами; взаимоотношения между государством и человеком;

– конституционно-правовой статус человека, общественных объединений, политических партий, других социальных общностей;

– проблемы, относящиеся к высшим интересам человека, государства и общества.

Наука конституционного права играет особую роль в ряду других юридических дисциплин, изучая не только теорию государства и права, философию права, но и общество как единую систему.

В этой связи многие теоретические обобщения, выводы, понятия, категории науки конституционного права рассматриваются как основополагающие для других отраслей права. Например, разработанные в ее рамках категории, принципы, теоретические положения играют определяющую роль в муниципальном, административном и других правовых отраслях. Эти факторы и обусловливают ведущую роль конституционного права как элемента национальных правовых систем современных государств.

Отметим тесную связь науки конституционного права с другими гуманитарными науками, например, с политологией. Их взаимодействие особенно заметно при изучении таких вопросов, как

реализация народом своего суверенитета, организация публичной власти, участие граждан страны в управлении делами общества и государства. Результатом подобного сотрудничества становится разработка оптимальных моделей правового регулирования различных общественных отношений.

Приоритетное значение науки конституционного права в ряду других правовых научных дисциплин обусловливает и решаемые ею задачи: обеспечение реального самоуправления народа конституционно-правовыми средствами, свобода личности, эффективное функционирование государственной власти; разработка теоретических проблем федеральных отношений и вопросов, обусловленных демократическими процессами; определение ключевых тенденций развития данной отрасли права; прогнозирование различных явлений в жизни общества и государства; определение последствий, которые могут возникнуть в результате введения или упразднения тех или иных конституционных норм или отсутствия таковых.

Учитывая вышеизложенное, можно предложить следующую формулировку определения науки конституционного права.

Наукой конституционного права является система юридических знаний, представлений, идей, взглядов, выраженных посредством научных понятий и категорий, о нормах конституционного права и общественных отношениях, регулируемых ими, которые охватывают основы организации общества и государства, положения в нем человека, формы реализации и организацию публичной власти в рамках политической системы.

Как и в целом в правоведении, в науке конституционного права наблюдается процесс дифференциации знаний, что приводит к обособлению всей их совокупности по отдельным блокам. В своем взаимодействии и единстве они и составляют целостную систему научной дисциплины конституционного права.

Систему науки прежде всего рассматривают как структуру размещения знаний в логической последовательности. Рассмотрение этой системы чаще всего предполагает применение двух подходов, которые опираются на структуру Конституции, систему конституционной отрасли права. Согласно одному из них предполагается следующая структура системы научной дисциплины конституционного права:

– общетеоретические аспекты отрасли и науки конституционного права;

– учение о Конституции;

– основы конституционного строя;

– конституционный статус граждан и их объединений;

– конституционные основы организации и деятельности системы государственных органов;

– территориальная организация публичной (государственной власти).

Рассмотрим подробнее первый вариант системы конституционного права как науки, поскольку, как правило, именно он лежит в основе учебной литературы и учебных программ.

Общетеоретические вопросы отрасли и науки конституционного права.

Конституционное право как отраслевая научная дисциплина занимается изучением элементов отрасли конституционного права. Ее задачи этим не ограничиваются, поскольку наряду с изучением составных элементов, она рассматривает и общие моменты, присущие в целом отрасли конституционного права, т.е. ее характер и специфику, характерные черты теоретических выкладок, а также особенности конституционно-правовых отношений, регулируемых нормами конституционного права.

Данный раздел занимается изучением предмета, задач, методологии, источников науки конституционного права, взаимосвями с другими научными дисциплинами, понятий, предметов, источников конституционного права как отрасли, конституционно-правовых норм и конституционно-правовых отношений, тенденций развития отрасли, ее роли в подготовке юристов.

Учение о Конституции.

Конституция выполняет в науке конституционного права двоякую функцию. Она, с одной стороны, является носителем конституционно-правовых идей, а с другой – формой выражения норм конституционного права как отрасли.

Поскольку для отрасли конституционного права Конституция является главным источником, этому феномену посвящен отдельный раздел науки конституционного права. В рамках раздела изучаются сущность, юридические свойства и особенности Конституции, ее форма, виды и стадии конституционного развития; защита и охрана Конституции, механизмы и формы реализации конституционных норм; взаимосвязи между конституционными актами различных видов внутри Российской Федерации.

Основы конституционного строя.

В конституционном праве этот раздел является новым. Он появился после введения в Конституцию РФ от 1993 г. одноименного института.

Одними из задач науки конституционного права является формулирование понятия основ конституционного строя, определение соотношения между конституционным строем и общественным и государственным строем, выявление принципов, составляющих в

своей совокупности эти основы, а также оценка уровня объективности введения этих норм в Конституцию.

В рамках раздела изучаются характеристики форм государственного правления, формы народовластия, суверенитет народа и суверенитет Российской Федерации.

Важную роль играет изучение конституционных принципов общественного устройства. Главными проблемами, обусловленными становлением в нашей стране гражданского общества, становятся понятие гражданского общества, его место в политической структуре, внутреннее устройство, специфика конституционного регулирования конкретных видов общественных отношений, его границы, включая экономические, политические, социальные отношения, а также систему общественных структур нашего общества.

Конституционный статус индивидов, их объединений.

Этот раздел посвящен изучению отношений между гражданами и государством, гражданских объединений, свобод и характеристике их видов. За этим разделом стоит целый комплекс проблем, обусловленных вопросами положения гражданина и человека в обществе и государстве, конституционным закреплением обязанностей, свобод, гарантий и прав граждан, юридической природой данных им свобод и прав. Здесь же проблемы личности и демократии, принципы прав человека и демократии, их соотношение.

Конституционные основы системы государственных органов, их организации и деятельности.

Раздел объединяет исследования по основным вопросам, касающимся организации и реализации государственной власти. Среди объектов исследования – система и виды органов государственной власти, конституционно-правовой статус тех или иных государственных органов, принципы формирования системы, формы и статус деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной властей, конституционные принципы организации местного самоуправления. Особенностью данного раздела является наличие подотраслей, таких как конституционно-судебное, парламентское, избирательное право.

Территориальная организация государственной (публичной) власти.

В данном разделе рассматриваются вопросы территориальной организации государственной власти, вертикального распределения этой власти согласно тем или иным формам государственного устройства. Проблемными моментами исследования являются вопросы государственного устройства общетеоретического характера, проблемы унитаризма, федерализма и автономии, особенности государственного устройства Российской Федерации, характер и виды

ее субъектов, вопросы суверенитета страны, административно-территориального деления, оптимизации федеративных связей.

В заключение следует отметить, что развитие общества и государства порождает новые подходы в изучении предмета научной дисциплины конституционного права, обусловливает появление новых концепций и теорий.

§ 2. Система, источники, тенденции развития конституционного права России как науки на современном этапе

Научная дисциплина конституционного права является отраслевой юридической наукой, которая изучает одноименную отрасль права. Таким образом, предметом ее изучения является отрасль конституционного права.

Конституционное право как наука раскрывает закономерности, присущие отрасли, формулирует ключевые категории и понятия конституционного права, определяет роль и функции соответствующих правовых институтов, а также исследует процессы реализации отраслевых институтов и норм, анализируя уровень их эффективности, разрабатывает рекомендации, направленные на ее улучшение. В связи с этим к науке конституционного права также относятся конституционно-правовые отношения, анализ которых лежит в основе теоретических обоснований необходимых рамок их правового регулирования для того, чтобы оно было оптимальным – не слишком ограниченным и не чрезмерным.

Изучение конституционно-правовых институтов осуществляется в историческом развитии.

Как и любая наука, конституционное право является системой знаний об изучаемом предмете, следовательно, конституционное право как научная дисциплина представляет собой систему знаний в целом об одноименной отрасли, ее отдельных институтах и нормах, конституционно-правовых отношениях, которые ими регулируются, а также об уровне эффективности этого регулирования.

В основе формирования данной системы лежит структура самого предмета изучения. Поскольку этим предметом является конституционное право как отрасль, то разумеется, и каждому элементу системы отрасли отвечает соответствующий раздел теории конституционного-права.

Между тем, научная дисциплина призвана также изучать общие черты, характерные для отрасли в целом, характер и специфику ее предмета, разновидность и способы реализации ее норм, особенности конституционно-правовых отношений, возникающих на их основе, ее систему и источники. Наука также должна дать определение и

собственному предмету, системе, методам исследования и источникам.

Теоретические разделы или комплексы конституционного права связаны между собой и, кроме того, находятся в некотором соподчинении, т.е. одни положения и теоретические выводы служат основанием для других.

Следовательно, система научной дисциплины конституционного права является упорядоченной совокупностью относительно независимых теоретических комплексов, логично связанных между собой.

Первый раздел системы посвящен понятийному аппарату, характерным особенностям науки конституционного права и одноименной отрасли.

Во втором разделе представлена теория Конституции как учение о конституционном развитии государства, структуре, сущности, свойствах и принципах действующей Конституции страны.

Третий раздел представляет собой комплекс теоретических положений, которые являются следствием анализа основных принципов конституционного строя. Раздел охватывает концепции и теории, связанные с изучением вопросов сущности государства Российская Федерация, формы правления, народовластия, суверенитета и т.д.

Четвертый раздел состоит из теоретических разработок в области взаимоотношений между личностью и государством, обусловленных статусов гражданина и человека, природой его обязанностей, прав и свобод.

Пятый раздел включает в себя всестороннюю теоретическую разработку вопросов российского федерализма.

В рамках шестого раздела объединены теоретические положения по вопросам формирования, организации и деятельности государственных органов власти Российской Федерации, принципам организации государственной власти в регионах и на местном уровне.

Наука конституционного права в своих выводах и исследованиях опирается на комплекс источников, состоящий из объектов или факторов научного познания.

Наука конституционного права пользуется следующими источниками: доктринальными выводами и трудами зарубежных и отечественных ученых-государствоведов, которые содержат максимально обобщенные философские суждения по вопросам, прямо или косвенно имеющим отношение к конституционно-правовой науке; правовые акты, содержащие в себе конституционно-правовые нормы, включая международно-правовые соглашения и договоры. Особую роль среди них играет Конституция Российской Федерации.

Наука позволяет выявить и теоретически обосновать заложенные в конституционно-правовых нормах основные понятия, концепции, раскрыть взаимосвязи, существующие между ними.

Конституционное законодательство других государств. Его критическое осмысление представляет собой необходимую предпосылку обогащения науки конституционного права мировым опытом в сфере конституционного строительства. Конкретная практическая деятельность органов государственной власти, других субъектов правовых отношений составляет конституционно-правовую практику и осуществляется на основе норм конституционного права. Наука конституционного права, основываясь на изучении и обобщении практики в качестве объективного критерия истины, определяет степень эффективности институтов и норм, разрабатывает способы и пути совершенствования конституционного законодательства.

В своих исследованиях научная дисциплина конституционного права применяет различные методы научного познания: статистический, исторический, системный, конкретно-социологический, сравнительно-правовой и т.д.

Провозглашение суверенитета РСФСР в 1990 г. с последующим распадом СССР в 1991 г. обусловили возрождение в России науки конституционного права. Стоит отметить, что ее становление сопровождалось острыми столкновениями позиций противников и сторонников демократических преобразований. Фундаментальные разногласия между исполнительной и законодательной властью завершились осенью 1993 г. конституционным кризисом, который привел к применению силы обеими сторонами.

Впоследствии начался этап обновления отечественных институтов конституционного права, что отвечало курсу на строительство демократического общества и отказ от тоталитаризма. В настоящее время наука конституционного права активно освобождается от влияния марксизма-ленинизма, догматических подходов к изучению проблем отрасли, становится на путь расширения и перестройки методологической основы.

Наука вырабатывала принципиально новые концепции и подходы, которые увязывали российское право с наработками мировой правовой науки и задачами демократического строительства. В их основе лежат признание приоритета общечеловеческих ценностей, необходимость создания гражданского общества, утверждение духовного, идеологического и политического плюрализма, освобождение от тотального огосударствления. В результате работы ученых-правоведов с демократической направленностью удалось создать единую методологическую базу исследования права с точки зрения правового государства.

§ 3. Конституционное право России как учебная дисциплина

Термином *конституционное право России* называют не только науку, отрасль, но и юридическую дисциплину (модуль), соответствующий учебный курс, который представляет собой систематизированное изложение ключевых положений научной дисциплины конституционного права в процессе обучения.

Конституционное право Российской Федерации является одной из ключевых отраслей отечественной системы права, поэтому очевидно, что в системе юридического образования его изучение, независимо от специализации, должно быть обязательным. Важность изучения этой учебной дисциплины обусловлена ценностью и значением общественных отношений, которые регулируются и закреплены конституционными нормами.

В результате изучения конституционного права России студенты получают знания об основополагающих, базовых отношениях в социально-экономической, политической и иных сферах общественной жизни.

Учебный курс «Конституционное право России» основан на знаниях, полученных в процессе изучения истории государства и права, общей теории права, других учебных дисциплин. Знания конституционного права, в свою очередь, способствуют усвоению материала по экономике и политологии.

Предметом учебного курса по российскому конституционному праву являются основы конституционного строя, основы правового положения гражданина и человека, федеративное устройство страны, принципы организации и деятельности государственных органов и местного самоуправления.

Нет необходимости доказывать, что юрист должен обладать знаниями об основных положениях Конституции Российской Федерации, основных правах, свободах и обязанностях граждан для успешной защиты их интересов. Это же касается системы органов государственной власти, их компетенции, а также других вопросов, составляющих предмет конституционного права Российской Федерации.

Раздел 2. КОНСТИТУЦИЯ

Глава 4. Конституция Российской Федерации

§ 1. Этапы конституционного развития России

Изучение вопросов развития конституционализма в России очень важно для понимания особенностей государственно-правового устройства. Такой ретроспективный контекст позволяет исследователям выявлять особенности развития, общие тенденции, логику (или ее отсутствие) конституционного развития страны. В свою очередь, все это позволяет рассмотреть современный этап конституционного развития России более осмысленно, поняв причины проблем, возникающих при реализации большинства конституционных принципов.

Беспристрастное научное осмысление истории отечественного конституционализма предполагает, на наш взгляд, необходимость избавления от стереотипов относительно событий 1905–1917 гг., сформировавшихся в советское время, которые существенно затрудняют исследования данного периода.

Некоторые работы отличаются другой крайностью, демонстрируя чрезвычайно критический, на грани конъюнктурности, подход к оценке советского периода отечественной конституционной истории. Так, автор одного из достаточно известных учебников для высших учебных заведений охарактеризовал этапы развития отечественного конституционного права как «дореволюционное, тоталитарное и демократическое». При этом неясно, почему дореволюционный период автор не охарактеризовал в соответствии с политическим режимом, а советский и современный этапы назвал тоталитарным и демократическим соответственно. Подобный подход к «этапизации» конституционной истории представляется достаточно спорным, поскольку основан на различных критериях – по временному и политическому.

Российскую конституционную историю можно условно разделить на четыре периода: дореволюционный период (до 1905 г.); революционный период (с 1905 по 1917 гг.); советский период (с 1917 по 1991 гг.); современный период (с 1991 г. по настоящее время). Каждый из этих периодов, вне зависимости от продолжительности, является достаточно сложным и, как правило, также состоит из нескольких этапов своего развития.

1. Дореволюционный период (до 1905 года). Первый период истории российского конституционализма, который завершился в

начале XX века, можно охарактеризовать как время формирования и становления идей конституции, которые были отражены также в официальных документах (что наиболее характерно для XIX столетия).

В начале XIX века идеи конституционализма и народного представительства в Российской империи находят свое отражение в первых проектах конституций. Все проекты конституций XIX в., как и попытки их претворить в жизнь, условно можно разделить на правительственные и общественные. Правительственные или официальные проекты создавались с одобрения или по инициативе монарха. При Александре I свои проекты предлагали М.М. Сперанский и Н.Н. Новосильцев. В эпоху реформатора Александра II – проекты П.А. Валуева, В.А. Долгорукова, М.Т. Лорис-Меликова. Свой проект также предложил великий князь Константин Николаевич. Втайне от власти разрабатывались общественные или неофициальные проекты (например, декабристов П.И. Пестеля и Н.М. Муравьева).

П.И. Пестель в «Русской правде» предложил для России учредить республиканскую форму правления, при которой функцию законодательной власти выполняет парламент – Народное вече, а исполнительной – директория в составе пяти человек. По проекту автора, Россия должна быть по форме своего территориального устройства унитарным государством.

Н.М. Муравьев в своем проекте предлагал сохранить в России монархическую форму правления. Но власть монарха при этом должна быть серьезно ограничена. Законодательная власть, согласно принципу разделения властей, принадлежала парламенту – Народному Вече, монарх возглавлял исполнительную власть, Верховное судилище представляло собой высший орган судебной власти. По Конституции Н.М. Муравьева Россия должна была стать федеративным государством.

Путь к конституционным преобразованиям декабристы планировали расчистить через государственный переворот, например, Пестель даже ратовал за уничтожение царской семьи.

Сказанное выше (даже с учетом того, что эти проекты никогда не были реализованы) позволяет выделить дореволюционный этап отечественного конституционализма, главное содержание которого состояло в поиске и формировании национальной конституционной доктрины.

2. Революционный период (1905–1917 гг.) включает в себя два этапа. Первый из них – этап формирования конституционной монархии (с 17 октября 1905 года по 23 февраля 1917 года). Результатом мощных общественно-политических потрясений в начале

XX столетия стало вынужденное решение императора Николая II совершить шаги к переходу от абсолютной монархии к конституционной, созданию политических партий, парламента, провозглашению основных общедемократических свобод и проведению выборов. В итоге 17 октября 1905 года увидел свет Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», а позже – другие конституционные акты. В.В. Шульгин, известный политический деятель той эпохи, назвал документ «ошарашивающим манифестом». Действительно, новость, которая вышла в российских газетах под сенсационными заголовками «Конституция», вызвала бурную противоречивую реакцию – от резко негативной до восторженной.

Несмотря на компромиссный характер и расплывчатость формулировок Манифеста, это был первый в истории России документ, провозглашавший учреждение органа представительной власти – Государственной думы, свободу слова, совести, союзов, собраний, а также неприкосновенность личности и избирательные права.

Принятие вышеуказанных актов обусловило необходимость внесения изменений в тексты Основных государственных законов. В редакции от 23.04.2006 г. они являлись, по сути, новым нормативно-правовым комплексом. Структуру документа составляет преамбула и 11 глав со 124 статьями, регламентирующими основные институты государственной власти: Совет министров, Государственную думу, Государственный совет. В документе четко прописывались обязанности и права российских подданных.

Известный специалист по конституционному праву С.А. Котляревский, оценивая значение этого документа, назвал принятые в 1906 году Основные законы первой российской Конституцией. Он писал, что «наши Основные Законы», безусловно, относятся «к классу писаных конституций», а то обстоятельство, что они не носят название конституционных, не меняет сути дела, так же, как не меняет его название итальянской конституции от 1848 г. – «статут» или австрийские «основные законы» 1867 года.

Основными Законами был учрежден двухпалатный парламент, состоящий из Государственной думы и Государственного совета, при этом была сохранена сильная власть монарха: закон вступал в силу лишь после его утверждения. Император также обладал правом абсолютного вето. Совет министров получил статус постоянно действующего органа государственной власти. Председателя совета министров и министров назначал монарх и они несли ответственность перед ним. Было введено избирательное право для проведения выборов депутатов Государственной думы.

Представляется важным, что в отдельной второй главе Свода были установлены основы правового статуса личности и глава называлась «О правах и обязанностях российских поданных». Сводом не только были инкорпорированы основные положения Манифеста о правах и свободах, но также дополнены и развиты. Даже по современным стандартам указанная глава закрепляла значительное количество свобод и прав: свобода слова, мысли, собраний и вероисповедания, неприкосновенность личности, свобода передвижения, занятий и выбора места жительства, выезда за границу государства, неприкосновенность жилища. Отметим довольно ограниченное число обязанностей, закрепленных в Своде, включающих в себя защиту Отечества и престола, уплату налогов и сборов, установленных законом, отбывание законных повинностей. Любопытно, что рассматриваемая глава начинается не с прав, а именно с обязанностей.

Таким образом, в результате принятия Основных Законов император был лишен двух важнейших функций, включающих неограниченное право на законодательную деятельность и право распоряжаться государственным бюджетом.

Принятые Основные Законы наделялись особой юридической силой. Внесение в них изменений должно быть инициировано исключительно императором и происходить в Государственной думе и Государственном совете в соответствии с особым порядком.

Следовательно, Основные Законы 1906 года представляли собой, по своей сути, октроированную конституцию, учреждающую в России основы парламентаризма и конституционную монархию. В стране стали возникать и были легализованы многочисленные политические партии и история государственного строительства России обогатилась первым опытом парламентаризма в виде деятельности Государственной думы.

Второй этап – республиканский (с 23 февраля по 25 октября 1917 года). В результате Февральской революции 1917 года монархия в России была свергнута. Император Николай II 2 марта отрекся от власти с намерением передать ее младшему брату Михаилу Александровичу, однако последний отказался от престола и выпустил Манифест от 3 марта, в котором предоставил Учредительному собранию решать вопрос о форме будущей власти в стране. В Петрограде в тот период фактически возникло двоевластие, поскольку власть была сосредоточена в руках Совета рабочих и крестьянских депутатов и Временного правительства.

Поскольку между советом и Временным правительством была договоренность о том, что решение о политической системе России будет приниматься только после созыва Учредительного собрания, в течение полугода в государстве отсутствовала какая-либо

определенная форма правления. Временное правительство исправило такое положение, издав 1 сентября 1917 года специальный манифест, которым Россия провозглашалась республикой. После упразднения Государственной думы и Государственного совета был создан Временный совет республики, или предпарламент.

Временное правительство начало подготовку к созыву Учредительного собрания и работу по разработке будущей конституции России. Написанием основного закона страны занялась специальная конституционная комиссия – «Особая комиссия». В проекте комиссии Россия должна была стать президентской республикой с двухпалатным парламентом. Однако состоявшийся 25 октября в Петрограде большевистский переворот перечеркнул эти попытки. Временное правительство было низложено, комиссия не смогла завершить свою работу.

Декретом ВЦИК, принятом в ночь с 6 на 7 января 1918 года, Учредительное собрание было распущено. Таким образом, большевики сами лишили себя шанса придать своей власти легитимность.

3. Советский период (1917–1991 гг.) включает в себя три этапа.

Первый – диктатуры пролетариата (с 1917 по1936 гг.). Первые месяцы после переворота ознаменовались активной законотворческой деятельностью, когда были приняты многие документы, имеющие конституционное значение, которыми закреплялись основы новой власти. Среди таких документов – акты, принятые II Всероссийским съездом рабочих и солдатских депутатов. Так, в специальном обращении «О полноте власти Советов» постановлялось о переходе всей власти на местах в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Декретом II Всероссийского съезда «Об учреждении Совета Народных Комиссаров», принятом 8 ноября 1917 года, было создано рабоче-крестьянское правительство. Декреты «О мире» и «О земле» заложили, соответственно, основы внешнеполитического и экономического курса советского государства.

В дальнейшем закрепилась практика принятия конституций – основных законов, которыми устанавливались основы социально-экономического и политического устройства государства.

Конституция РСФСР 1918 года – первая Конституция, которая была принята 10 июля V Всероссийским съездом Советов после роспуска Учредительного Собрания и октябрьского переворота. Состоит из 6 разделов, включающих в себя 90 статей.

Отличительные особенности данного декларативного акта выражаются в следующем:

– документ революционного типа, принятый в результате событий, связанных с насильственным изменением общественного и

государственного устройства, и отвергающий правовые установления прошлого периода;

– несовершенство самого документа с точки зрения юридической техники закрепления в нем государственно-правовых институтов;

– не основан на принципе преемственности конституционного развития;

– впервые закреплены основы государственного устройства на конституционном уровне;

– опирался на первые декреты советской власти, принятые в 1918 г.;

– в основе положена идеология и классовый характер;

– отрицание народа как носителя и источника суверенитета государства;

– провозглашена власть за Советами, за рабочим населением страны;

– установлена диктатура пролетариата;

– содержались программные положения, что обусловлено целями, содержащимися в отдельных статьях (например, федеративные начала – ст. 2, 10, 11, закрепление некоторых прав граждан – ст. 14–16);

– присуще немало целевых норм;

– характерны специфические черты (например, есть нормы и положения, которые выходят за рамки внутригосударственного регулирования – ст. 3, 4);

– признавалось насилие для утверждения принципов нового социалистического строя (например, насильственное уничтожение частной собственности или ее принудительное на безвозмездной основе изъятие);

– федеративное устройство четко не прослеживается, в связи с отсутствием субъектов Федерации и отдельного раздела или главы;

– представлен в обобщенном виде раздел об основах общественного строя.

В связи с объединением РСФСР с другими независимыми государствами 30.12.1922 г. было провозглашено образование нового государства – СССР (Союз советских социалистических республик). В этот период были приняты две конституции: Конституция СССР 1924 года, принятая 31 января на II Всероссийском съезде Советов, состоявшая из Декларации и договора об образовании СССР, и Конституция РСФСР 1925 г., принятая 11 мая на XII Всероссийском съезде Советов. Особенности этого учредительного акта были установлены, исходя из его структуры. В разделе 1 «декларация» была закреплена идеологическая составляющая, включающая в себя: принцип равноправия союзных республик, диктатуру пролетариата, трудовые и классовые права рабочих, крестьян и трудящихся. Раздел 2

«Договор» состоял из 11 глав, объединяющий 72 статьи, регулирующий сферы государственности. В связи с этим были закреплены: полномочия верховных органов власти Союза (ЦИК, Президиум ЦИК, СНК, Верховный суд, совет народных комиссаров), независимость республик СССР с правом выхода из его состава и изменением территории по их согласию, порядок проведения ежегодного съезда Советов, герб, флаг и столица СССР – г. Москва. Вместе с тем права и свободы не были закреплены в Союзной конституции. Данное право было предоставлено республикам в составе союза.

Конституция РСФСР 1925 года состоит из 6 разделов, включающих в себя 89 статей. В данном учредительном акте были отражены черты, содержалась преемственность прошлой конституции и учитывались особенности того времени, в том числе связанные с существованием союзного государства. Преемственность Конституции РСФСР 1925 года проявилась в отсылке к нормам Конституции 1918 года (например, ст. 20, 51). Вместе с тем, Конституция РСФСР 1925 года обладает присущими только ей отличительными особенностями:

– не провозглашены права трудящегося и эксплуатируемого народа;

– документ, носящий открыто классовый характер;

– нормы о насилии изложены в более мягкой формулировке;

– не закреплены положения о мировой революции и интересах человечества;

– юридически строгий документ без общих политических положений;

– фактически признан юридический факт вхождения РСФСР в состав СССР (ст. 3, 19);

– закреплены суверенные права РСФСР вне пределов прав СССР, хотя и без прямого указания на суверенитет;

– сохранено за РСФСР права выхода из состава СССР;

– компетенция РСФСР определена через предметы, относимые к в*е*дению его высших органов;

– появилось отдельное положение, связанное с федеративным устройством (глава 3). В нем, помимо прочего, установлены принципы формирования органов государственной власти;

– установлена компетенция Всероссийского съезда Советов:

утверждение конституции РСФСР и внесенных в неё изменений, окончательное утверждение конституций АССР, входящих в состав РСФСР;

– закреплены предметы совместного в*е*дения Съезда и ВЦИК:

общее руководство проводимой политикой и народным хозяйством, включая установление его плана и отдельных отраслей, утверждение конституций АССР и установление их границ, разрешение споров между АССР и частями Федерации, утверждение краевых и областных объединений, утверждение бюджета и контроль за его исполнением, установление налогов и сборов, право амнистии, отмена постановлений съездов Советов АССР и автономных областей, нарушающих положения Конституции или постановления верховных органов РСФСР, утверждение кодексов законов РСФСР в соответствии с Конституцией СССР.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что отличительной особенностью этого периода является акцент на принятие новых союзных конституций и приведение по структуре и содержанию их текста к единообразию в соответствии с характеристиками, содержащимися в Конституции СССР 1924 года.

В связи с новым этапом развития государства, связанного с построением основ социализма, полной ликвидацией эксплуататорских классов, введена в действие принятая 05.12.1936 г. на VIII Чрезвычайном съезде Советов новая конституция союзного государства. Являясь высшим актом государства, включала в себя 13 глав со 146 статьями.

Отличительными особенностями советского акта этого периода являлись следующие положения:

– СССР – союзное государство, образованное на принципах добровольного объединения равноправных республик. При этом, закрепляя федеративное по своей форме устройство государства, Конституция отражала явную тенденцию к укреплению центральной власти. Права республик были серьезно ослаблены, а их зависимость от центра, соответственно, усиливалась;

– закреплена победа социализма о построении нового общества. В связи с этим введены экономические основы социализма, предусматривающие господство социалистической системы с отменой частной собственности;

– установлено, что активные и сознательные граждане из рабочего класса и иных трудящихся слоев объединяются во Всесоюзную Коммунистическую партию (большевиков), которая представляла собой ядро организаций общественных и государственных трудящихся;

– впервые введена глава об основных правах и обязанностях граждан;

– вводится понятие политической основы СССР, которую составляют Советы депутатов трудящихся; изменены названия органов власти – «Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов» стали «Советами депутатов трудящихся»;

– установлена новая система органов государственной власти (Верховный Совет СССР, Президиум Верховного Совета СССР вместо ЦИК СССР, Президиума ЦИК и Всесоюзного съезда Советов; соответствующие органы союзных и автономных республик; на местном уровне – Советы депутатов трудящихся вместо съездов Советов) и закреплены нормы об органах государственной власти автономных областей и национальных округах;

– провозглашены избирательные права граждан на равных основаниях, а выборы депутатов в Советы являлись всеобщими, равными и прямыми при тайном голосовании;

– расширена система личных и социальных прав и свобод: закреплены право на труд и отдых, на обеспечение по старости, в случае болезни и потери трудоспособности, свобода неприкосновенности личности;

Вместе с тем, данные положения Конституции СССР носили преимущественно формальный и популистский характер.

На основе союзной конституции 21.01.1937 г. на XVII Всероссийском съезде Советов была принята так называемая сталинская Конституция РСФСР. В данном политико-юридическом документе многие положения дублированы и заимствованы из союзной конституции 1936 года. В своей структуре Конституция РСФСР 1937 года имеет 14 глав, включающих в себя 151 статью. Закрепленные в ней положения имеют следующие характерные особенности:

– провозглашена диктатура пролетариата, закреплена классовая сущность (ст. 2). Вместе с тем, в отличие от конституций прошлого периода, изменилась их форма выражения. Так, гражданам предоставлены политические права без ограничения по социальному признаку. Введено всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Закреплен принцип равноправия граждан, но в отличие от современных конституций, в усеченном виде (ст. 127). В усеченном виде равноправие предполагалось по критериям «национальность» и «раса»;

– права и обязанности граждан выделены в отдельную главу и частично закреплены демократические принципы, что не было свойственно конституциям прошлых эпох. Так было закреплено право на труд, а политические права реализовывались в целях укрепления социалистического строя и в соответствии с интересами трудящихся;

– сохранена классовая сущность и включение нормы о партии. В соответствии со ст. 130 руководящая роль принадлежала Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков). Эта конституционная норма по своей сути обусловила превращение партии в государственную структуру;

– утверждение построенного социализма и закрепление его экономических основ, включая провозглашение социалистической системы собственности и хозяйства на средства и орудия производства, отмену частной собственности, установление народнохозяйственного государственного плана, по которому определялись аспекты хозяйственной жизни государства;

– по своей юридической форме достаточно совершенный документ, поскольку в нем нормы структурированы подобно современным конституциям. Так, в отдельных главах закреплены публичные правовые институты, основы общественного и государственного устройства, права и обязанности граждан;

– закреплены принципы вхождения РСФСР в состав СССР, право выхода из состава союза, суверенитет государственной власти;

– предметы в*е*дения РСФСР (ст. 19): установление и контроль за исполнением Конституции РСФСР, утверждение Конституций АССР, законодательство РСФСР, установление и утверждение границ и районного деления краев, областей, автономных республик и автономных областей, утверждение народнохозяйственного плана и государственного бюджета РСФСР, осуществление контроля и наблюдения за состоянием и управлением предприятий союзного подчинения, охрана порядка в государстве и прав граждан, руководство осуществлением бюджетов субъектов Федерации, страховым и сберегательным делом, банками и предприятиями в промышленной, сельскохозяйственной и торговой сферах, установление порядка пользования природными ресурсами и налогообложения, руководство ЖКХ, благоустройством в городах и населенных пунктах, местным транспортом и связью, культурно-просветительными и научными организациями и учреждениями РСФСР, делами здравоохранения, социального обеспечения, начального, среднего и высшего образования, физической культуры и спорта, предоставление гражданства РСФСР, организация дорожного строительства и органов судебной власти, амнистия и помилование осужденных граждан;

– расширена социальная база власти – в лице Советов депутатов, трудящихся она перешла к трудящимся как города, так и деревни.

Третий этап – этап общенародного государства (с 1977 по 1991 гг.). Еще во времена правления Н.С. Хрущева возникла идея написания новой конституции. В 1962 году даже была создана комиссия по подготовке ее проекта. Работа комиссии продлилась пятнадцать лет и к весне 1977 г. был разработан проект основного закона, вынесенный на всенародное обсуждение. 07.10.1977 г. на внеочередной седьмой сессии девятого созыва Верховного Совета СССР была принята новая

союзная конституция. Она состояла из 9 глав, включающих в себя 174 статьи. Особенности данного документа выражены в следующем:

– установлена подробная характеристика социалистического общества, что являлось существенным отличием от предыдущих конституций;

– закреплено полновластие советского народа, выраженное в вынесении наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни на референдум и праве граждан в управлении делами государства и общества;

– классовый характер документа, выраженный в отведении направляющей и руководящей роли КПСС в политической системе;

– статья о партии была выделена в отдельную главу (1);

– появилась отдельная 7 глава, в которой были закреплены новые права и свободы граждан: право на жилище, охрану здоровья, пользования достижениями культуры, обращения в государственные органы, свобода научного, художественного и технического творчества;

В связи с политической перестройкой, в советскую Конституцию за 14 лет ее существования (12.12.1991 г. утратила силу) неоднократно вносились поправки. Данный учредительный документ стал последним конституционным актом СССР.

На основе Конституции СССР 12.04.1978 г. на сессии республиканского Верховного Совета в период нового лидера страны была принята новая Конституция РСФСР, которая получила название «брежневской». В отличие от предшествующих конституций, Конституция РСФСР была самой нестабильной, что связано с регулярным внесением поправок, которые касались не только содержания конкретных норм, но и самой сущности документа. В течение непродолжительного времени действия, равного 15 лет, Конституция РСФСР 1978 года имела различное содержание применительно к тому или иному периоду ее действия.

В первые 10 лет данному учредительному акту страны были присущи следующие отличительные особенности:

– провозглашен новый этап в развитии государства, связанный с этапом развитого социализма, обусловливающий превращение из государства диктатуры пролетариата в общенародное государство. Так, в ст. 2 закреплено, что субъектом власти в РСФСР является ее народ. Указанная особенность является отличительной от других конституций, в которых понятие народ не закреплено, как и права и власть, принадлежащие ему. Вместе с тем, Конституция РСФСР этого периода имела классовый характер. Так, идея диктатуры пролетариата была преобразована в идею о ведущей роли рабочего класса.

Отличительными особенностями данного учредительного акта являлись следующие:

– в отличие от предшествующих конституционных актов 1918, 1925, 1937 гг., в своей структуре содержала преамбулу, но вместе с тем сохранила преемственность их идей и принципов;

– преамбула впервые указала на тот юридический факт, что в принятии и провозглашении конституции принял участие ее народ;

– закреплен в прямой форме статус РСФСР как суверенного государства;

– классовый характер, выраженный в руководящей и направляющей роли коммунистической партии, которая являлась ядром политической системы, государственных и общественных организаций (ст. 6). Таким образом, партия признавалась основой всей государственной структуры;

– демократия сохраняла классовую ориентированность, но вместе с тем ее рамки были значительно расширены. Так, принцип равенства граждан перед законом устанавливался подобно современной конституции независимо от критериев национальности, положения в обществе, языка, образования, рода и характера занятий, отношения к религии, места жительства;

– содержала полный перечень прав граждан и закреплены новые права, такие как: право на жилище, охрану здоровья и т.д.;

– закреплено положение, по которому решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни выносятся на обсуждение и референдум;

– структурно изменилась, что связано с большим объемом (11 разделов, включающих в себя 22 главы и 185 статей) и систематизацией конституционных норм по предметному признаку. Так, в раздел 1 «Основы общественного строя и политики» включены главы: 1 – политическая система, 2 – экономическая система, 3 – социальное развитие и культура, 4 – внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества. Данный пример говорит о расширении предмета конституционной регламентации и совершенном уровне формирования правовых институтов государства;

– федеративное устройство также претерпело изменения. Так, национальные округа преобразованы в автономные, которые получили соответствующие наименования. Органы РСФСР не были обязаны утверждать конституции АССР, статус автономных областей и автономных округов определялся законом РСФСР.

Вторая половина 1980-х годов ознаменовалась провозглашением руководством СССР политического курса на перестройку, плюрализм и развитие гласности и стала своеобразным «переходным периодом» отечественного конституционализма от советского этапа к современному.

За период с 1988 по 1991 гг. были осуществлены несколько конституционных реформ соответственно в СССР и в РСФСР,

существенно изменивших основы социально-экономической и политической системы страны, придав ей направление на демократизацию и создание многоукладной экономики.

В результате проведенных в 1988–1989 гг. реформ были внесены ряд дополнений и изменений в Союзную и Российскую Конституции. Данные поправки были связаны с изменением сущностных черт данных учредительных актов, являлись преимущественно идентичными и включали в себя следующие основные положения:

– закреплено создание нового органа власти – Съезда народных депутатов, который выполнял функцию высшего органа государственной власти;

– Верховный совет как постоянно действующий законодательный и контрольный орган стал двухпалатным;

– выборы впервые стали носить свободный и состязательный характер;

– исключены положения о направляющей и руководящей роли КПСС и положения о социалистической собственности как основе экономической системы страны. Теперь право собственности гражданина являлось его личным достоянием;

– расширены права и свободы граждан, например, закреплялось право на частную собственность, свободу экономической деятельности, свободу информации, свободу передвижения, устанавливался принцип состязательности при выборах в представительные органы государственной власти;

– главной новеллой стало реформирование власти: закрепление принципа разделения властей, переход на парламентскую систему, учреждение поста Президента СССР в 1990 году и Президента РСФСР в 1991 году, исполняющего функцию высшего должностного лица государства, установление местного самоуправления.

Главные отличительные особенности данных учредительных документов после внесения в них поправок состояли в следующем:

– СССР – государство, построенное на социалистических началах, а РСФСР – на федеративных правовых началах;

– орган конституционного контроля в СССР – комитет, в РСФСР – Конституционный суд;

– орган исполнительной власти в СССР – кабинет министров, в РСФСР – совет министров.

Можно констатировать, что путем внесения множества поправок в Конституцию СССР 1977 года и Конституцию РСФСР 1978 года сформировался новый конституционный строй, ставший основой для нового – современного этапа отечественной конституционной истории. Введение в союзное законодательство новых конституционно-правовых норм в течение рассматриваемого

«переходного периода» позволило создать юридическую основу для нового конституционного права России.

4. Современный период (с 1991 г. до настоящего времени). Начало 90-х годов можно охарактеризовать как период формирования предпосылок для создания новой Конституции страны. Так, после распада Советского Союза, произошедшего в 1991 году, Верховный Совет республики 25 декабря 1991 года объявил о новом наименовании государства – Российская Федерация, или Россия, а РСФСР стала суверенным, самостоятельным государством, а Конституция РСФСР 1978 года выступила в новом качестве. Вместе с тем, высший учредительный акт страны с учетом внесенных в него многочисленных поправок, несомненно, являлся устаревшим с весьма ограниченными возможностями для обновления. Именно по этой причине РСФСР, как и другие союзные республики, принял решение о принятии Декларации о государственном суверенитете. В декларации была поставлена задача разработки и принятия новой Конституции. В этих условиях законодателем усматривалось, что новая Конституция должна была стать базой, способствующей установлению стабильности в обществе. Проектов новой Конституции было подготовлено большое количество. Одними из основных – проект Конституционной комиссии и проект Конституционного Совещания, созванный по решению главы государства. Именно проект Конституционного Совещания включил в себя многие положения проекта Конституционной комиссии и был принят за основу при окончательной доработке Конституции с привлечением субъектов Федерации, депутатов, фракций депутатов, специалистов, рабочих групп.

Вместе с тем, новый конституционный строй в России формировался в условиях жесткого противоборства и противостояния между Верховным Советом РФ и Президентом РФ Б.Н. Ельциным. Одним из проявлений этого противостояния стала конкуренция конституционных проектов. Альтернативой проекту Конституционной комиссии был проект президента, который отличался направленностью на значительное усиление президентской власти. Результатом борьбы стала эскалация осенью 1993 года конфликта между Президентом РФ и Верховным Советом РФ, переросшая в силовое противостояние между ветвями власти. Налицо был конституционный и политический кризис.

Президентом РФ 21 сентября 1993 года был подписан Указ № 1400 о проведении в Российской Федерации поэтапной конституционной реформы. Согласно Указу, была прекращена деятельность Верховного Совета РФ и Съезда народных депутатов, назначены выборы в Федеральное Собрание РФ – неконституированный

парламент, а также референдум по проекту новой Конституции. С юридических позиций действия Президента были незаконными и подпадали под квалификацию государственного переворота. Ответом была резко негативная реакция Конституционного Суда, Верховного Совета, многих субъектов Федерации. Конституционным Судом было вынесено решение о том, что десять пунктов Указа № 1400 не соответствуют нормам Конституции, а содержание документа представляет собой основание для отрешения Президента от занимаемой должности.

Противостояние вылилось в вооруженное столкновение. Президент Б.Н. Ельцин распорядился блокировать здания Съезда народных депутатов, или так называемого «Белого дома» и Верховного Совета. Позднее «Белый дом» подвергся обстрелу, что стало последней точкой в противостоянии между Президентом и законодательной властью. Оппозиция Президенту была повержена. В этой связи будет точным и справедливым утверждение о трудных «родах» новой российской демократии.

После преодоления противостояния новый проект конституции был вынесен Президентом на всенародное голосование.

Выборы в Федеральное Собрание РФ с одновременным голосованием за проект новой Конституции РФ прошли 12 декабря 1993 г. По итогам голосования Конституция была одобрена, поскольку за ее принятие проголосовало большинство избирателей, а это порядка 32 млн. 937 тыс. 630 избирателей (58,4% избирателей), которые принимали участие в референдуме, из 54,8% (58 млн. 187 тыс. 755) зарегистрированных избирателей.

Таким образом, 12 декабря 1993 года на всенародном голосовании была принята новая Конституция Российской Федерации, которая вступила в действие 25 декабря 1993 г. – в день опубликования.

Принятие Конституции РФ 1993 года и избрание Федерального Собрания РФ ознаменовали завершение очередного, переходного этапа развития конституционализма в России.

§ 2. Понятие, сущность и юридические свойства современной Конституции

Конституция является основным законом государства, который обладает высшей юридической силой, закрепляет и регулирует базовые отношения в сфере институтов гражданского общества, правового статуса личности, функционирования публичной власти и организации государства.

Сущность Конституции связана именно с понятием «основной закон», призванный выполнять функцию главного ограничителя власти в ее отношениях с обществом и отдельным человеком.

Сущность Конституции проявляется, в свою очередь, через присущие ей юридические свойства (юридические признаки, которые определяют качественные особенности документа), среди которых:

– выполнение функции главного закона государства;

– правовое верховенство;

– роль фундамента правовой системы государства;

– стабильность.

К свойствам Конституции иногда относят и такие признаки, как легитимность, реальность, перспективность, преемственность и т.д.

Конституция Российской Федерации – это основной закон страны. И хотя этот термин – основной закон – в тексте и официальном названии не применяется, как, например, в Конституции РСФСР 1978 года, конституций ФРГ, Гвинеи, Монголии и других стран, по своей правовой природе и сущности является основным актом, определяющим сущность и направление деятельности государства, построение его правовой системы.

Юридическое верховенство. Основной закон страны имеет высшую юридическую силу относительно остальных правовых актов, ни один из которых (федеральные законы, акты Президента РФ и Правительства РФ, судебные решения, акты ведомственного, муниципального и регионального правотворчества, договоры и т.д.) не может входить в противоречие с Конституцией, а в случае наличия противоречия или правовой коллизии приоритетными являются нормы Конституции.

Конституция Российской Федерации представляет собой ядро правовой системы страны, основу развития текущего законодательства. Помимо закрепления компетенции различных органов государственной власти в части нормотворчества и определения главных целей такого нормотворчества, Конституция прямо устанавливает сферы общественных отношений, регулирование которых должно осуществляться через федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, нормативно-правовые акты государственных органов власти субъектов Федерации и т.д., также она содержит и ряд базовых положений, лежащих в основе других отраслей права.

Особый порядок изменения Конституции (в отличие от законов и других правовых актов) позволяет обеспечить ее стабильность.

Одним из юридических свойств Конституции является ее охрана. Согласно статье 80 Основного закона, Президент РФ является гарантом Конституции. Президентская присяга содержит обязательство защищать и соблюдать Конституцию РФ. Важная роль в деле охраны Конституции отводится Конституционному Суду, который

рассматривает дела о соответствии норм законов и других нормативно-правовых актов всех уровней Конституции Российской Федерации.

Конституция также отличается особым, усложненным порядком внесения в нее поправок и пересмотра.

§ 3. Структура Конституции

По своей структуре действующая Конституция РФ близка к европейским конституциям, в ее состав входят Преамбула, Основная часть, представленная 136 статьями, объединенными в первом разделе и состоящих из девяти глав, а также «Заключительные и переходные положения», составляющие второй раздел.

Преамбула Конституции РФ содержит задачи и цели государства, к которым относятся:

1) утверждение свобод и прав человека;

2) утверждение согласия и гражданского мира в РФ;

3) укрепление государственного единства;

4) восстановление суверенной государственности;

5) утверждение неизменности демократических основ в Российском государстве;

6) обеспечение процветания и благополучия Российской Федерации.

Положения преамбулы отличаются торжественно-декларативным характером, пронизывающем так или иначе все статьи Конституции и определяющем в конечном счете ее значение и смысл. Невзирая на своеобразную юридическую конструкцию (с юридической точки зрения преамбула не содержит конституционных принципов и норм), преамбула выполняет важную юридическую функцию.

Ее положения дают основные ориентиры для законодательной и исполнительной власти, а также для правосудия; закрепляют обязательства государства перед своими гражданами; являются отправным пунктом для толкования Основного закона, включая толкования Конституционным Судом России отдельных принципов федерального устройства государства; к преамбуле обращаются в случае противоречий и пробелов в Конституции России, а также случае возникновения необходимости внести в документ поправки и пр.

Глава 1 «Основы конституционного строя» включает в себя 16 статей, в которых закреплены основополагающие принципы конституционного регулирования основных сфер жизни российского общества, определена сущность государства, принципы экономических и социальных отношений, правовое положение гражданина и человека, основы политической системы, отношения между государством и

религией. Основы конституционного строя являются для других положений Конституции, как и для всей действующей законодательной системы, первичной нормативной базой. Нормы, которые закрепляют основные принципы конституционного строя РФ, наделены наивысшей юридической силой относительно иных ее положений. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, этим нормам (ст. 1–15) должны отвечать все остальные положения Основного закона.

Положение о человеке, его правах и свободах как наивысшей ценности (ст. 2) определило ключевые права и свободы гражданина и человека, а также их гарантии в главе 2 Конституции. Глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» состоит из 48 статей, которые закрепляют: основы правового положения в России человека и гражданина; принципы гражданства в Российской Федерации; систему личных (гражданских), экономических, политических, культурных и социальных свобод и прав гражданина и человека; конституционные (основные обязанности) человека и гражданина; гарантии свобод и прав.

Глава 3 «Федеративное устройство» включает в себя 15 статей, в которых закрепляются и развиваются положения первой главы «Основы конституционного строя», например, статьи 1, 4 и 5 содержат исчерпывающий перечень наименований федеральных субъектов; устанавливают принципы взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Федерации.

В главах 4–8 отражены основы системы государственной власти, а также местного самоуправления.

Глава 4 «Президент Российской Федерации» включает в себя 14 статей, которыми закрепляются: статус Президента РФ, являющегося главой государства; порядок его вступления в должность; полномочия Президента; основания для досрочного прекращения полномочий Президентом РФ и порядок отрешения его от должности.

В главе 5 «Федеральное собрание», состоящей из 16 статей, раскрываются основы деятельности Российского парламента. В них закреплены: статус Федерального собрания как законодательного и представительного органа РФ; его структура и порядок формирования; компетенция Государственной Думы и Совета Федерации; нормы, регулирующие законодательные процессы в государстве.

Глава 6 «Правительство Российской Федерации» содержит в себе 8 статей, которыми регулируется деятельность Правительства Российской Федерации, возглавляющего в стране исполнительную власть. Так, глава 6 закрепляет порядок формирования и структуру Правительства, его компетенцию; порядок отставки и выражения недоверия Правительству.

Глава 7 «Судебная власть» состоит из 11 статей, которые характеризуют судебную власть в РФ. Положения главы определяют: судебную систему Российской Федерации; принципы судопроизводства

и статус судей; компетенцию и порядок формирования Верховного, Конституционного судов Российской Федерации, а также Прокуратуры России.

Главой 8 «Местное самоуправление» конкретизируются положения ст. 12 Конституции и устанавливается система, функции и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.

В главе 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» определяется порядок изменений и дополнений действующего Основного закона и его пересмотра, другими словами – принятия новой конституции России.

В заключительных и переходных положениях (второй раздел) предусматривается порядок изменения и пересмотра Конституции, а также содержатся нормы о временном изъятии из действия отдельных положений, содержащихся в первом разделе. Они определяют как дату принятия, так и дату вступления Конституции в силу, указывают на ее приоритетность по отношению к Федеративному договору от 31.03.1992 г., определяется порядок действия законов, а также других нормативно-правовых актов, которые были приняты ранее.

В Конституции РФ содержится по сути сжатая, глубокая по содержанию характеристика Российского общества.

Утверждая основополагающие устои общества и важные общественные отношения, Конституция представляет собой основу текущего законодательства, которым конкретизируются и раскрываются положения Основного закона.

Конституционные нормы при этом сохраняют высшую юридическую силу относительно норм текущего законодательства.

Долговечность и стабильность Конституции обусловлены следующими факторами:

Абстрактный характер многих положений Конституции делает не подверженной частым изменениям.

Жесткость процедуры внесения в Конституцию РФ дополнений и изменений гарантирует ее долговечность, стабильность и жизнеспособность.

Конституция РФ 1993 года является нормативно-правовым актом, закрепляющим и определяющим основные свободы и права человека и гражданина; основы конституционного и общественного строя Российской Федерации, национально-государственное устройство страны, а также ее административно-территориальное деление, систему государственной власти и местного самоуправления.

§ 4. Толкование и охрана Конституции

Предусмотренным законом или легальным толкованием Конституции является официальное разъяснение смысла и содержания ее норм, данное Конституционным Судом РФ. Функция легального

толкования Основного закона Конституционным Судом закреплена в ч. 5 ст. 125 Конституции РФ.

Цель толкования заключается в юридически точном указании на правильное понимание конкретных конституционных норм, допускается ли и в каком объеме их расширительное толкование. Необходимость в подобном толковании возникает во взаимоотношениях между различными органами государственной власти в случае сомнений в правильности толкования содержания какого-либо конституционного положения, а также неоднозначного понимания определенных положений Основного закона. Официальное толкование является юридическим способом снять существующие неопределенности.

Толкование Конституционным Судом норм Конституции является официально нормативным, оно обладает юридической силой и обязательно к исполнению всеми органами государственной власти, местного самоуправления, организациями, предприятиями, гражданами и их объединениями.

Конституционный Суд не может самостоятельно реализовывать право толкования Конституции. Согласно ч. 5 ст. 125 толкование Основного закона может осуществляться по запросу Президента РФ, Правительства РФ, любой из палат Федерального Собрания, представительных (законодательных) органов власти субъектов Федерации. Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ» определен порядок разъяснения конституционных положений и норм.

Следует отличать официальное толкование Конституции РФ от доктринального или комментариев к Основному закону. Доктринальное толкование не обладает обязательной юридической силой, вместе с тем, его воздействие на применение конституционных норм и их официальное толкование не вызывает сомнений.

Правовой охраной Конституции является комплекс специальных юридических мер, направленных на обеспечение надлежащей реализации конституционных норм, утверждение (или восстановление при нарушениях) режима конституционной законности. К основным правовым способам (формам) охраны Конституции относятся:

1) конституционная обязанность соблюдать Конституцию и законы, возложенные Конституцией РФ (ч. 2 ст. 15) на органы государственной власти, местного самоуправления, а также на их должностных лиц и граждан;

2) конституционный запрет (ч. 4 ст. 3) на присвоение кем-либо власти в Российской Федерации, а также преследование федеральным законодательством попыток присвоения властных полномочий или захвата власти;

3) осуществление федеральным Конституционным Судом конституционного контроля с целью обеспечения конституционности действующего в России законодательства;

4) полномочия Президента РФ, предусмотренные Конституцией РФ, защищать конституционный строй, права и свободы гражданина и человека, осуществлять меры по охране суверенитета России, ее государственной целостности и независимости, обеспечивать согласованное функционирование органов государственной власти; конституционное право Президента РФ (ч. 2 ст. 85) на приостановление действия нормативно-правовых актов субъектов Федерации в случае их несоответствия федеральным законам и нормам Конституции РФ;

5) работа других государственных органов, в первую очередь прокуратуры, Уполномоченного по правам человека и т.д.;

6) обеспечение конституционности функционирования общественных организаций и объединений; запрет на создание и деятельность общественных объединений, целями которых является подрыв государства, нарушение его целостности, насильственное свержение конституционного строя;

7) конституционное регулирование военного и чрезвычайного положения;

8) право граждан на обращения с жалобами в Конституционный Суд на нарушение их конституционных прав и свобод.

Обеспечение правовой охраны Конституции осуществляется и с помощью иных конституционных механизмов, использование которых направлено на предотвращение антиконституционных действий как со стороны органов власти, так и отдельных лиц, и общественных объединений. Согласно Конституции РФ, к таким механизмам относятся: присяга Президента РФ; конституционная ответственность высших государственных должностных лиц; законный порядок осуществления права на законодательную инициативу; обязанность Президента подписывать (или отклонить) и обнародовать поданный на подпись федеральный закон в течение 14 дней со дня его направления Президенту и т.д.

Глава 5. Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации 1993 года

§ 1. Основания изменения Конституции Российской Федерации 1993 года путем внесения в неё поправок

Созданная после осенних событий 1993 года новая Конституция России вот уже почти четверть века обеспечивает как целостность государства и прочность государственной конструкции, так и пространство свободы для каждого человека. Новый Основной закон стал, без преувеличения, одним из важнейших достижений постсоветского периода развития страны, при всех критических

замечаниях о его несовершенстве, о завышенных полномочиях Президента, о дисбалансе между президентскими полномочиями и полномочиями парламента, о проблемах с реализацией свобод и прав граждан, из-за чего ЕСПЧ заполнен жалобами от граждан Российской Федерации. Наша страна еще никогда не имела такой Конституции, в которой был бы закреплен такой широкий перечень гарантированных прав человека, отвечающий международным стандартам, и которые не может отменить никакой государственный орган.

Конституция представляет собой главное правовое описание реальной жизни страны на момент ее принятия, изменения или дополнения. Она является фундаментом социально-государственной устойчивости, гарантом стабильности политического строя. Серьезные изменения конституции в мировой практике – явление чрезвычайное, которое, как правило, вызвано революциями и кардинальными переменами в социально-политическом устройстве страны. Любые изменения основного закона касаются вопросов легитимности государственной системы, изменений политической системы. Именно это обусловило необходимость внесения в начале 1990-х годов многих изменений в Конституцию РСФСР 1978 года.

Нестабильность старой Конституции, обусловленная ее чрезмерной «гибкостью», стала одной из причин возникновения конституционного кризиса 1993 года.

Относительно Конституции РФ 1993 года не прекращаются дискуссии среди политиков и ученых о наличии в ней множества положений, нуждающихся в изменениях. При этом акцентируется внимание на содержащиеся в Основном законе коллизии, допущенные еще на этапе подготовки проекта. Помимо этого, в стране произошли изменения социально-политической действительности, которые остались без конституционного регулирования.

Очевидно, что не может быть идеальных конституций. Конституции, принятые в большинстве европейских стран по окончанию Второй мировой войны, не пересматриваются и не меняются. А принятая более двухсот лет назад Конституция США не менялась никогда. Вышесказанное свидетельствует о том, что важнейшим элементом конституции является властная конструкция государства, фундамент его социально-государственной устойчивости, который позволяет гражданам ясно осознавать свои перспективы, планировать свою жизнь и деятельность. Конституция является выражением базовых юридических ценностей: правовое, демократическое, федеративное и социальное государство, свободы и права человека, правовая экономика, парламентаризм, федерализм, разделение властей. В истории России все это случилось впервые. Конституция представляет собой основу современного

демократического, либерального общества и рыночной, социально ориентированной экономики.

Вместе с тем, понятно, что российская Конституция не может остаться неизменной. Реальность настоятельно требует внесения в документ изменений. Однако еще раз необходимо напомнить, что эти поправки должны быть тщательно продуманы, строго отвечать факторам, вызвавшим необходимость их внесения, они не должны быть многочисленными и носить частный характер. К настоящему времени в Конституцию РФ были внесены следующие поправки:

– Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 25.03.2004 г., которым путем объединения Коми-Пермякского автономного округа и Пермской области был образован новый субъект Российской Федерации;

– Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ от 14.10.2005 г. об образовании нового субъекта в составе Российской Федерации путем объединения Красноярского края, Эвенкийского автономного округа и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа;

– Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ от 12.07.2006 г. об образовании нового субъекта Федерации путем объединения Камчатской области с Корякским автономным округом;

– Федеральный конституционный закон от 30.12.2006 г. об образовании нового субъекта Федерации путем объединения Иркутской области с Усть-Ордынского Бурятским автономным округом;

– Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 г. об образовании нового субъекта Федерации путем объединения Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом и образовании Забайкальского края;

– Федеральный конституционный закон от 30.12.2008 г., которым изменены сроки полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы;

– Федеральный конституционный закон от 30.12.2008 г. об установлении контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации;

– Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 г. о провозглашении Верховного Суда Российской Федерации высшим судебным органом в результате объединения с Высшим арбитражным судом и наделении Президента Российской Федерации полномочием по назначению прокуроров.

– Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 г. о принятии и образовании составе Российской Федерации новых субъектов – республики Крым и города федерального значения Севастополь.

Таким образом, с даты провозглашения Конституции Российской Федерации по настоящее время в неё было внесено

9 поправок, что не может за столь короткий срок свидетельствовать о ее стабильности по сравнению с конституциями передовых государств (например, в Конституцию США, начиная с 1992 г. по настоящее время не внесено ни одной поправки, а всего за 232 года 27 поправок).

Вместе с тем, необходимо учитывать, что внесение поправок в Конституцию России 1993 года является очень непростым делом, поскольку, по сравнению с предыдущей Конституцией РСФСР, нынешняя является довольно «жесткой». Такой характер обусловлен необходимостью обеспечить стабильность политическому устройству страны и предотвратить произвольные изменения.

Некоторые изменения или поправки Конституции могут кардинально поменять ее смысл, отражая желание ведущих политиков изменить политическую систему. В качестве такого примера можно привести судьбу Конституции 1978 года, в которую во времена начала реформ внесли более 300 дополнений и изменений, которые, между тем, так и не смогли в полной мере отразить новую политическую конфигурацию в стране.

В Конституции РФ 1993 года различаются понятия *внесение поправок* и *пересмотр*. Если внесение поправок является изменением положений глав 3–8, то пересмотр – это изменения в главах 1, 2 и 9 Конституции РФ. На первый взгляд, кажется, что критерий различия в данном случае заключается в формальном распределении глав Конституции в соответствии с разными процедурами. Между тем, здесь Конституция проводит фундаментальное различие между главами, одни из которых изменять запрещено или такая возможность предельно ограниченна, другие могут подвергаться изменениям в более упрощенном порядке. Положениями глав 1 и 2 устанавливаются основы конституционного строя, а также правовой статус личности, в связи с чем Конституционное совещание и последующий референдум как учредительная власть установили для них максимальный уровень гарантии. Конституционными статьями 16 и 64 установлено, что положения, которые связаны с основными принципами конституционного строя и статусом личности, могут изменяться только в установленном Конституцией порядке. Поскольку глава 9 закрепляет эти гарантии, определяя порядок внесения поправок и пересмотра, она была включена в число «неприкасаемых».

Порядок внесения поправок и пересмотра обусловлен характером Конституции. Например, Конституция РСФСР имела «гибкий» характер, поэтому изменения и поправку в нее могли вносить депутаты Верховного Совета РСФСР и Съезда народных депутатов, Правительство, законодательные органы субъектов РСФСР, высшие судебные органы, а принимались они

квалифицированным большинством голосов Съезда народных депутатов.

Действующая Конституция РФ является по своему характеру «жесткой», поэтому сложности, связанные с принятием поправок, практически сводят на нет количество желающих вносить в документ изменения без очень серьезных на то оснований. Для этого круг субъектов, имеющих право на такую инициативу, ограничен. Право инициировать пересмотр Конституции РФ не имеет даже Федеральное Собрание. Статья 135 устанавливает, что в случае поддержки предложения о пересмотре глав 1, 2 и 9 Конституции РФ тремя пятыми от общего количества депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, согласно Федеральным конституционным законам объявляется созыв Конституционного Собрания.

Конституционным Собранием принимается решение либо о неизменности текста Конституции РФ, либо о разработке нового проекта Конституции, который должен быть принят двумя третями голосов Конституционного Собрания и вынесен на всенародное голосование.

Принятие поправок к главам 3–8 осуществляется в порядке, который предусмотрен для Федеральных конституционных законов, и они вступают в силу после одобрения законодательных органов власти не менее двух третей субъектов Федерации (ст. 136 Конституции РФ).

Это говорит о том, что внесение изменений и поправок в Конституцию РФ по вопросу о порядке и условиях внесения поправок осуществляется не в соответствии с обычным законодательством и не по обычной законодательной процедуре, что стало поводом для запроса в Конституционный Суд РФ о толковании данной конституционной нормы со стороны Государственной Думы.

Исследование, проведенное Конституционным Судом, показало, что процедура принятия поправок, предусмотренная ст. 136 Конституции РФ, значительно отличается от порядка принятия как Федеральных конституционных законов, так и Федеральных законов. В частности, следует принимать во внимание, что, что в отличие от внесения поправок к Конституции, Федеральные конституционные законы по своей юридической сущности принимаются во исполнение норм Конституции РФ и не могут изменить закрепленные в ней положения, как и становиться ее составной частью.

Опираясь на эти и другие аргументы, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 31.10.1995 г. указал, что положения статьи 136 Конституции можно реализовать только в виде специального правового акта о поправке к Конституции, который наделен особым

статусом и отличается как от Федерального конституционного закона, так и от Федерального закона.

В связи с тем, что Конституционному Суду РФ не удалось урегулировать все проблемы, связанные с принятием конституционных поправок, он постановил, что законодатель имеет право урегулировать направление поправок на их рассмотрение законодательными органами власти субъектов Федерации, порядок контроля за соблюдением установленных процедур их одобрения, а также порядок внесения одобренной поправки в текст Конституции.

Согласно этому Постановлению Конституционного Суда РФ, 6 февраля 1998 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», Совет Федерации одобрил его 18 февраля 1998 года, а Президент подписал 4 марта 1998 года, после чего закон вступил в силу.

Во-первых, дается формулировка поправки – это любое изменение в тексте глав 3–8 Конституции России в виде дополнения, исключения или новой редакции любого из положений данных глав Конституции РФ (ст. 2 Закона).

Во-вторых, закон устанавливает, что поправки к главам 3–8 Конституции принимаются как закон РФ о поправке к Конституции РФ.

В-третьих, установлены требования к предложению о внесении поправок к Конституции, согласно которым субъектом права инициативы представляется проект соответствующего Закона. Одновременно с Законом о поправке к Конституции Российской Федерации предоставляются обоснования необходимости внесения данной поправки и перечень федеральных, федеральных конституционных законов, принятие, дополнение, изменение и отмена которых потребует принятия этой поправки (ст. 3 Закона).

В-четвертых, закон регламентирует порядок принятия конституционной поправки, согласно которому закон рассматривается в трех чтениях и считается принятым Государственной Думой при наличии двух третей проголосовавших за него от общего количества депутатов Государственной Думы. После этого в течение пяти дней Закон о конституционной поправке должен быть направлен на обязательное рассмотрение Совета Федерации и будет считаться одобренным при трех четвертях голосов, отданных за него, от общего количества членов Совета Федерации.

Закон о поправке может быть отклонен Советом Федерации. В этом случае создается согласительная комиссия. При одобрении Закона председатель Совета Федерации направляет его на рассмотрение

представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации.

В-пятых, закон устанавливает порядок одобрения Закона о конституционной поправке представительными (законодательными) органами субъектов Федерации, которые обязаны его рассмотреть не позднее года с момента его принятия и направить в Совет Федерации свои предложения (ст. 11).

Законом предоставляется Президенту РФ и представительному (законодательному) органу право в течение семи дней после принятия Советом Федерации постановления о результатах рассмотрения Закона о конституционной поправке обжаловать в Верховном Суде РФ данное постановление в соответствии с нормами гражданско-процессуального законодательства Российской Федерации.

В-шестых, законом регламентируется порядок подписания и опубликования Закона о поправке к Конституции Президентом РФ, согласно которому Президент подписывает и публикует его не позднее 14 дней с момента получения, вносит соответствующую поправку в Конституцию РФ (ст. 13–14 Закона).

В-седьмых, законом допускается возможность повторного внесения предложения о поправке через год после ее отклонения (представительными) законодательными органами более чем третью субъектов Российской Федерации.

К сожалению, ни в Конституции РФ, ни в Федеральном Законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» не устанавливается способ, согласно которому государственные органы власти субъектов Федерации принимают решения, связанные либо с одобрением рассматриваемого закона, либо с предложениями об изменении данной поправки. Поэтому, на мой взгляд, такие решения необходимо принимать на основании законов субъектов Федерации о представительных (законодательных) органах и согласно регламентам их деятельности.

В-восьмых, в ст. 134 Конституции РФ четко поименованы субъекты, имеющие право вносить предложения о поправках к Конституции или ее пересмотре: Президент РФ, Правительство РФ, Государственная Дума, Совет Федерации, представительные (законодательные) органы субъектов Федерации, группы парламентариев не меньше одной пятой от общего количества депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации. К примеру, данное право было реализовано при принятии двух поправок от 30.12.2008 г., на основе которых конституционно закреплены ежегодные отчеты Правительства России об итогах своей работы, включая вопросы, поставленные Государственной Думой, а также

увеличен срок полномочий Государственной Думы до пяти лет, а Президента РФ – до шести лет.

Таким образом, законодательно установлен порядок принятия конституционных поправок.

При всем этом, нерешенным остается вопрос о Конституционном Собрании, самом понятии, порядке избрания, его составе, порядке принятия решений и работы. Между тем в Конституции РФ закреплены основы компетенции Конституционного Собрания. Как отмечалось ранее, Конституционное Собрание имеет право принять лишь одно из двух возможных решений: 1) приступить к разработке нового проекта Конституции РФ или 2) подтвердить неизменность действующей Конституции.

Если Конституционным Собранием будет разработана новая Конституция, то для принятия документа необходимо пройти сложный путь. Во-первых, ее принятие требует наличия квалифицированного большинства в две трети от общего количества членов Конституционного Собрания. Во-вторых, проект новой Конституции РФ должен быть вынесен на всенародный референдум. Помимо этого, референдум признается результативным, если за проект новой конституции проголосовало более половины избирателей, которые приняли участие в голосовании, и при условии, что явка избирателей составила более половины от общего количества. Таковыми являются жесткие гарантии защиты глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, которые выполняют важную функцию по сохранению конституционного строя и обеспечению защиты прав и свобод российских граждан.

§ 2. Порядок пересмотра глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации и принятия новой Конституции

Первым указанием в установленном порядке пересмотра норм глав 1, 2 и 9 Конституции РФ (ст. 135) является запрет на пересмотр этих глав Федеральным Собранием. Целью такого «недоверия» является недопущение такого положения, при котором законодательный орган сам решил пересмотреть эти положения и сам же реализовал свое намерение. Между тем, нельзя утверждать о полном отстранении Федерального Собрания от процесса пересмотра указанных глав. Во-первых, законодательный орган имеет право вносить предложение о пересмотре положений этих глав, а во-вторых, его поддержка при наличии большинства в три пятых от общего числа парламентариев в обеих палатах является обязательным условием для созыва Конституционного Собрания.

Следовательно, созыв Конституционного Собрания, единственного органа, имеющего право пересматривать главы 1, 2, 9 Конституции, требует соблюдения двух следующих условий:

1) факт внесения надлежащим органом предложения о пересмотре;

2) поддержку этого предложения Государственной Думой и Советом Федерации.

Понятие Конституционного Собрания, порядок его избрания, состав, порядок деятельности и принятия решений не нашли отражения в конституционном тексте. В ч. 2 ст. 135 лишь указано, что по этому вопросу должен быть принят соответствующий федеральный конституционный закон (процедура принятия которого тоже непроста). Такого федерального закона пока нет. Между тем компетенция Конституционного Собрания конституционно закреплена.

Собрание имеет право принять лишь одно из двух возможных решений:

1) приступить к разработке нового проекта Конституции РФ;

2) подтвердить неизменность действующей Конституции.

Очевидно, что относительно созыва Конституционного Собрания подобная альтернатива выполняет сдерживающую функцию. Перспектива подтверждения неизменности Конституции, как и разработки новой не способствует излишней активности в этом направлении. Главная трудность здесь заключается в том, что главы 1 и 2 действующего Основного закона полностью отвечают общепризнанным основам международного права, которое является неотъемлемой частью отечественной правовой системы, а также общечеловеческим понятиям о правовом демократическом государстве.

Однако даже если Конституционное Собрание начнет действовать как первоначальная учредительная власть и разработает проект новой Конституции России, для ее принятия также потребуется выполнить непростые условия:

1) иметь квалифицированное большинство в две трети общей численности членов Конституционного Собрания;

2) вынести проект на всенародный референдум.

Между тем условия для принятия Конституции РФ тоже довольно жесткие. Референдум будет признан результативным при условии, если за проект проголосуют более половины от принявших участие в голосовании избирателей, которых тоже должно быть больше половины от общего числа избирателей.

Такими являются гарантии стабильности важнейших глав Конституции РФ, устанавливающих основы конституционного строя и гарантии обеспечения свобод и прав граждан. Более облегченным является порядок изменения Конституции в части федеративного

устройства, местного самоуправления и механизма государственной власти (главы 3–8).

Понятия *пересмотр Конституции* и *конституционные поправки* имеют между собой существенные различия. Под первым предполагается изменение Конституции, которое связано с пересмотром положений глав 1, 2 и 9, что, по сути, учитывая основополагающий характер содержания данных глав, равнозначно концептуальному, полному пересмотру Конституции, другими словами – принятию нового Основного закона. Под вторым понимается внесение частичных изменений в главы 3–8 Конституции, которые не затрагивают ее фундаментальные основы.

В этой связи Конституцией РФ установлена также различная процедура изменений в содержании указанных групп глав, а также различие относящихся к этому правовых актов. Основным законом устанавливаются субъекты, обладающие правом вносить предложения об изменениях и поправках (ст. 134), а также порядок внесения этих изменений и поправок в отдельные главы (ст. 137).

Поправки к Конституции, которые не требуют ее пересмотра, относятся к главам 3–8. В связи с тем, что ряд предписаний этих глав в общей форме основаны на статьях главы 1 или являются производными из содержания положений глав 2 и 9, то для изменения этих положений глав 3–8 может потребоваться внесение соответствующих поправок в главы 1, 2 и 9, что согласно статье 135 требует разработки проекта новой Конституции и ее принятия в установленном порядке. Поэтому порядок внесения изменений в главы 3–8 Конституции РФ, установленный ст. 136, относится лишь к поправкам, не затрагивающим текст глав 1, 2 и 9.

На первом этапе своей работы по пересмотру положений глав 1, 2 и 9 Конституционное Собрание принимает одно из двух возможных решений. Оно или отклоняет рассмотренное предложение, подтверждая, тем самым, неизменность действующей Конституции РФ, завершая на этом свою деятельность, или, в случае согласия, начинает работу над новым проектом Основного закона. Таким образом, любые изменения в главах 1, 2 и 9, в случае принятия проекта, будет означать принятие новой Конституции взамен прежней, даже если новый вариант будет во многом совпадать с предыдущим.

Проект новой Конституции рассматривается Конституционным Собранием. Дальнейшая процедура согласно ст. 135 может развиваться по трем вариантам.

При первом варианте проект отклоняется Конституционным Собранием, которое принимает решение о продолжении работы над ним или о подтверждении неизменности действующей Конституции.

Во втором варианте новая Конституция принимается Конституционным Собранием большинством не меньше двух третей

голосов от общего количества его членов, и вводит в действие, прекращая на этом свою деятельность.

При третьем варианте, когда за проект проголосовало простое большинство членов Конституционного Собрания, но меньше двух третей, проект Конституции выносится на всенародный референдум. В соответствии с ч. 1 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ от 11.07.2004 г., Конституционное Собрание имеет право вынести проект новой Конституции России на всенародное голосование.

Полномочия и деятельность Конституционного Собрания при этом, по-видимому, также прекращаются, во всяком случае, до принятия всенародным голосованием новой Конституции. Организация всенародного референдума по проекту Конституции может быть возложена на органы, занимающиеся проведением выборов, всенародных голосований и т.д. (т.е. на избирательные комиссии). Новая Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины пришедших на выборы избирателей при явке не менее 50% от их общего числа.

Действующая Конституция не содержит статей, которые совсем не подлежат изменению. Этим она отличается от конституций многих других правовых демократических государств, где не допускается пересмотр республиканской формы правления (Италия, Франция), парламентской политической системы, принципов защиты и уважения конституционных свобод и прав гражданина и человека, разделения властей (Греция). Пересмотру не подлежат многие нормы Основного закона ФРГ (о демократическом, федеративном и социальном государстве, о защите прав и достоинства человека и т.д.). Вопрос об уместности такого подхода в России можно решить во время возможного пересмотра Конституции.

Таким образом, пересмотром Конституции РФ следует рассматривать подобные изменения в главах 1, 2, 9 по причине их фундаментальности и значимости. При этом субъекты права остаются теми же, что могли вносить предложения по поправкам. Решение по предложению принимается Федеральным Собранием квалифицированным большинством, составляющим не менее тех пятых голосов от общего количества депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, после чего созывается Конституционное Собрание с целью рассмотрения дальнейшей судьбы внесенного проекта. И окончательное решение принимается многонациональным народом Российской Федерации через всеобщее голосование. К сожалению, федеральный конституционный закон, регламентирующий деятельность Конституционного Собрания и устанавливающий соответствующие нормы, к настоящему времени еще не принят.

§ 3. Порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации

В ст. 136 Конституции РФ установлено, что принятие поправок к главам 3–8 осуществляется в порядке, которые предусмотрены для принятия федеральных конституционных законов, и они вступают в силу после одобрения представительными органами власти не меньше чем двумя третями субъектов Федерации.

Формулировка ст. 136 стала причиной неопределенности в вопросе о том, какими должны быть правовая форма и наименование документа, который содержит поправку к Основному закону страны. По поводу толкования этой нормы Государственная Дума обратилась за разъяснениями в Конституционный Суд Российской Федерации.

Исследование вопроса, проведенное Конституционным Судом, показало, что процедура принятия поправок, предусмотренная ст. 136, имеет существенные отличия от процедур принятия федеральных законов и федеральных конституционных законов. Необходимо, в частности, учитывать, что федеральный конституционный закон, в отличие от поправок, принимается по своей юридической сущности, во исполнение конституционных положений, он не является составной частью Конституции и не изменяет ее положений.

Федеральный же закон не может являться формой принятия поправок, поскольку в соответствии с нормами Конституции РФ, внесение поправок требует более сложной процедуры, чем принятие федерального закона. Помимо этого, по отношению к федеральным законам Президент РФ имеет право их отклонения, что не предусмотрено для процедуры принятия конституционных федеральных законов, которая распространяется и на принятие поправок.

Приняв за основу эти и другие аргументы, Конституционный Суд 31.10.1995 г. в своем постановлении указал, что положения ст. 136 Конституции можно реализовать только как специальный правовой акт о конституционной поправке, который имеет особый правовой статус и отличается как от федерального конституционного закона, так и от федерального закона. Этот акт – Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Решением Конституционного Суда РФ не удалось снять все вопросы, касающиеся принятия конституционной поправки. Поэтому Суд отметил право законодателя на урегулирование порядка направления поправок на их рассмотрение органами представительной власти субъектов Федерации, порядок контроля за соблюдением установленных процедур их одобрения, а также способа, с помощью которого одобренная поправка будет учтена в тексте Конституции РФ.

Постановление Конституционного Суда РФ легло в основу Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», принятого 04.03.1998 г., которым регулируется процедура принятия поправок к главам 3–8 Конституции России.

Поправки к указанным главам принимаются законом РФ о поправке к Конституции РФ.

Субъект права инициативы предложения, установленный ст. 134 Конституции, вносит его на рассмотрение Государственной Думы. В предложении должен содержаться или текст новой статьи (пункта или части) Конституции, или текст ее новой редакции (пункта или части), или положение об изъятии статьи (пункта или части) из Конституции РФ. Предложение, которое поступило в Государственную Думу, далее направляется в комитет, занимающийся вопросами конституционного законодательства с целью проверки соблюдения конституционных норм и положений федерального закона о порядке и условиях внесения предложений о поправках к Конституции РФ.

Государственная Дума рассматривает проект закона о поправке в Конституцию в трех чтениях. Законопроект считается одобренным, если за него отдали голоса две трети от общего количества депутатов Государственной Думы. Не позднее пяти дней после одобрения Государственной Думой проект направляется на рассмотрение Совета Федерации Федерального Собрания и считается принятым, если за него проголосовало три четверти или более от общего количества членов Совета Федерации. При отклонении законопроекта Советом Федерации, верхняя палата Федерального Собрания вправе направить Государственной Думе предложение о формировании согласительной комиссии.

В случае принятия закона Советом Федерации, его председатель в течение пяти дней после процедуры обязан опубликовать уведомление с текстом закона о поправке и датами его принятия каждой из палат Федерального Собрания. В дальнейшем, также не позднее пяти дней, закон должен быть направлен на рассмотрение представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации.

Представительный (законодательный) орган субъекта Федерации обязан рассмотреть этот закон в порядке, установленном самостоятельно этим органом, в срок не более одного года с момента его принятия. В дальнейшем, не позднее 14 дней от принятия постановления о законопроекте, оно должно быть направлено в Совет Федерации, который на очередном заседании, которое следует за днем завершения срока рассмотрения поправки законодательным органом субъекта Федерации, рассматривает итоги этого рассмотрения. В

течение семи дней с момента принятия Советом Федерации постановления оно может быть обжаловано Президентом РФ, так же, как и законодательным органом субъекта РФ, в Верховном Суде, который рассматривает подобные споры согласно гражданско-процессуальному законодательству РФ. После вступления в силу решения Верховного Суда о пересмотре постановления Совета Федерации по установлению итогов рассмотрения законопроекта представительным органом субъекта Федерации, Совет Федерации обязан на очередном заседании повторно рассмотреть этот вопрос.

Закон о поправке, одобренный законодательными органами субъектов Федерации (двумя третями и более), не позднее семи дней после установления итогов его рассмотрения представительными органами субъектов Федерации, должен быть направлен Президенту РФ Председателем Совета Федерации на подпись и официальное опубликование. В течение 14 дней с момента получения закона Президент РФ подписывает его и направляет на официальное опубликование.

Поправка к Конституции, прошедшая полную процедуру принятия, вносится Президентом в текст Основного закона.

Статья 137 Конституции содержит положения, имеющие важное значение для федеративного устройства России. Речь ведется о конституционной возможности преобразовывать края и области в республики или автономные округа в области, образовывать новый субъект Федерации на территории двух-трех прежних субъектов, разделять один субъект на два, или просто переименовывать нынешние субъекты РФ.

Необходимо напомнить, что в ст. 65 Конституции содержится перечень всех субъектов Федерации и устанавливается, что образование нового субъекта Российской Федерации и принятие в ее состав субъекта осуществляется путем принятия федерального конституционного закона. Изменение этой статьи означает затрагивание одной из самых чувствительных тем российского федерализма, относящихся к обеспечению конституционно-правовых гарантий статуса субъектов Российской Федерации. Поэтому в ч. 1 ст. 137 Конституции РФ предусмотрен особый порядок изменения статьи 65, который устанавливает, что ее изменение может быть осуществлено только принятием федерального конституционного закона и лишь в следующих случаях:

– при изменении конституционно-правового статуса одного из субъектов Федерации;

– при образовании и принятии в состав Российской Федерации нового субъекта.

Ч. 2 ст. 137 имеет отношение к вопросам переименования автономного округа и автономной области, города федерального

значения, области, края, республики. При этом новое наименование должно быть включено в ст. 65 Конституции РФ. Однако в Конституции нет указания на то, какой орган и при помощи какого правового акта может осуществить изменение ст. 65. Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд с запросом о толковании данной конституционной нормы. При рассмотрении дела Конституционный Суд учитывал, что упрощенный порядок включения субъекта Федерации в ст. 65, предусмотренный ч. 2 ст. 137, допускается лишь в случаях, когда изменение названия не может быть связано с возможным отступлением от сути других конституционных норм, а значит, не требует использования процедур, предусмотренных ст. 135, 136 и ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации.

В текст Конституции Указами Президента были введены несколько новых наименований: вместо Ингушская Республика – Республика Ингушетия, вместо Республика Северная Осетия – Республика Северная Осетия – Алания и др.

Несомненно, переименование субъекта Федерации может быть не обычным формальным делом, а быть связанным с принципиальными изменениями в конституционно-правовом статусе и даже затрагивать принципы конституционного строя государства, свободы и права граждан. В этой связи Конституционный Суд РФ отметил, что при переименовании субъекта Федерации с включением в ст. 65 Конституции по упрощенной процедуре не должны затрагиваться основы конституционного строя, свободы и права человека, интересы других субъектов Федерации, а также интересы других стран, не может идти речь об изменении состава РФ, как и об изменении конституционно-правового статуса какого-либо из субъектов Федерации.

В том числе, не должно содержаться указаний на иную, чем предусмотрено Конституцией РФ, форму правления, затрагиваться государственная целостность, подразумеваться или инициироваться территориальные претензии, противоречий принципу отделения церкви от государства и светскому характеру государства, ущемление свободы слова, включение в текст Конституции РФ идеологических и иных общественно-политических оценок, игнорирование этнических и исторических традиций.

Конституционный Суд РФ своим постановлением от 28.11.1995 г. установил, что включение в ст. 65 Конституции РФ измененных наименований автономного округа и автономной области, города федерального значения, области, края, республики согласно ч. 2 ст. 137 Конституции РФ осуществляется указом Президента РФ на основании принятого в установленном порядке решения субъекта Федерации. В спорных ситуациях Президент РФ обращается к полномочиям, предусмотренным ч. 1 ст. 85 Конституции РФ.

Не может считаться переименованием субъекта Федерации в смысле ч. 2 ст. 137 Конституции и, как следствие, не может быть осуществлено в данном порядке такое изменение названия, затрагивающее основы конституционного строя, свободы и права человека, интересы других субъектов Федерации или других государств, не может идти речь об изменении состава РФ, как и об изменении конституционно-правового статуса какого-либо из субъектов Федерации.

Глава 6. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ закреплены права субъектов Федерации. Так, каждая республика уполномочена на принятие собственной конституции и законодательства, а остальные субъекты вправе иметь свой устав и законодательство. Наличие такого права обусловлено статусом субъектов Федерации. Если республики обладают статусом государства, то другие субъекты – национально-территориальные образования. Вместе с тем, конституции и уставы субъектов Федерации равнозначны, поскольку являются их основными законами, имеют учредительный характер и неразрывную связь с федеральной Конституцией (ст. 66). Благодаря этой связи в полной мере определяется статус субъекта, основы его устройства, организация системы власти, полномочия субъекта. Право принятия Конституции или Устава относится к исключительному в*е*дению субъекта Федерации, но при условии соответствия их положений Конституции РФ, основам конституционного строя, федеральному законодательству. В силу общефедеральных начал устройства общества и государства, положения большинства региональных учредительных актов аналогичны и воспроизводят основные положения, закрепленные в федеральной Конституции. Подобным образом обеспечивается сохранение единства правовой системы государства и обязанность по соблюдению всеми без исключения федерального и регионального законодательства. При этом воспроизведение положений Конституции РФ в субъектах путем принятия конституции и устава не является равномерным, что обусловлено административно-территориальным делением России. Вместе с тем, если в уставе и конституции субъекта не отражены положения Конституции России, то это не означает, что они не являются обязательным для субъекта. Так, к примеру, в Уставе Новгородской области не закреплены права и свободы человека и гражданина, но вместе с тем, отмечается, что они устанавливаются Конституцией РФ и могут быть ограничены федеральными законами. Следовательно, различные формы закрепления прав и свобод не

отражаются на статусе личности. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ закреплена компетенция субъектов по решению вопросов, относящихся к их исключительному в*е*дению. В рамках данной компетенции субъекты вправе самостоятельно разрабатывать конституцию и устав, в которой определялись ее содержание и структура, система органов, их наименование и полномочия, административно-территориальное устройство и организация местного самоуправления. Конституция и Устав – акты, обладающие высшей юридической силой на территории субъекта Федерации. Иные нормативные акты не должны противоречить конституции и уставу субъектам РФ. С этой целью в большинстве субъектов Федерации учреждены конституционные и уставные суды, которые рассматривают дела на предмет соответствия принимаемых нормативных актов субъектов Федерации их конституциям и уставам.

Конституции и уставы имеют общие и отличительные черты:

1) по структуре:

общее – наличие преамбулы;

отличие – по содержанию, количеству разделов, глав и содержащихся в них статей, а также последовательности их расположения. Так, например, в Уставе Новгородской области 7 разделов и 54 статьи, где в качестве первого и второго разделов закреплены статус области как субъекта Федерации, административно-территориальное устройство области, а в Конституции Чеченской республики 9 глав и 112 статей, где 1 раздел – основы конституционного строя, 2 раздел – права и свободы гражданина и человека;

2) по порядку принятия и внесения в них поправок:

общее – конституция и устав субъекта, независимо от способа и порядка их принятия, принимаются в интересах народа или самим народом;

отличие – в способах принятия конституции и устава субъекта: на референдуме (например, Конституция Ингушетии), представительным органом, который действует в интересах граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта (например, Устав Новгородской области), на консультативном референдуме или народном обсуждении (например, Уставы Приморского края и Волгоградской области);

3) по кругу субъектов, выступающих с инициативой о пересмотре, поправках и изменениях, вносимых в региональные учредительные акты:

общее – лицами, обладающими законодательной инициативой являются: глава субъекта, депутаты представительного органа, представительные органы МСУ и иные органы, члены Совета

Федерации, общественные объединения, граждане, проживающие на территории соответствующего субъекта;

отличие – в каждом субъекте с законодательной инициативой выступают различные субъекты. В республиках преимущественно выступают ее Президент, депутаты (не менее 1/3, 1/5 или определенное число) законодательного (представительного) органа, граждане, в других субъектах – депутаты (не менее 1/3, 1/5 или определенное число) законодательного (представительного) органа, губернатор, граждане.

4) по характеру вносимых изменений и пересмотра отдельных глав или статей:

общее – субъекты Федерации не наделены правом пересматривать и изменять отдельные главы учредительных актов, связанные с основами конституционного строя, правами и свободами граждан;

отличие – в процедуре предложения об изменении разделов и глав учредительных актов (например, в Республике Бурятия – голосованием 3/4 депутатов Народного Хурала, с последующим созывом Конституционного Собрания, в Саратовской области – принятие закона, предусматривающего внесение изменений и дополнений в Устав, принимается Думой после одобрения поправок и предложений не менее чем 2/3 выборных органов местного самоуправления.

Принимаемые конституции и уставы должны соответствовать Конституции РФ, что обусловлено объективными факторами и компетенцией совместного в*е*дения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Норма об обеспечении верховенства Конституции и соответствии ей конституций и уставов субъектов закреплена во многих региональных учредительных актах. Так, в случае противоречия Конституции Республики Тыва Федеральной Конституции по полномочиям, относящимся к в*е*дению РФ и совместному в*е*дению РФ и субъекта, то действуют нормы высшего учредительного акта страны (ч. 2 ст. 112 Конституции Республики Тыва). Аналогичная норма содержится в п. 1 ст. 16 Устава Воронежской области. Соответствие региональных учредительных актов Федеральной конституции устанавливается в той мере, что позволит претворить в жизнь задекларированные положения, связанные с основами конституционного строя. Вне этих рамок у субъектов большая самостоятельность в определении содержания своего конституционно-уставного законодательства.

Законодательно установлены следующие гарантии соответствия региональных учредительных актов федеральной Конституции:

– установление верховенства, высшей юридической силы, прямого действия Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15);

– формирование в каждом субъекте собственной системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и принципами организации власти, установленные федеральным законом (ч. 1 ст. 77);

– изменение статуса субъекта по его инициативе с согласия Российской Федерации (ч. 5 ст. 66);

– осуществление конституционного судопроизводства Конституционным Судом на предмет соответствия региональных учредительных актов федеральной Конституции РФ. При этом конституции и уставы субъектов, противоречащие Конституции РФ, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125).

Раздел 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 7. Теоретические основы конституционного строя России

§ 1. Понятие, признаки, основы и развитие конституционного строя Российской Федерации на современном ее этапе

Российская Федерация (Россия) является правовым государством с республиканской формой правления.

Названия Российская Федерация и Россия равнозначны.

Конституционный строй представляет собой систему политико-правовых, экономических и социальных отношений, которые устанавливаются и охраняются Основным законом и иными конституционно-правовыми актами.

Конституция представляет собой основную норму права, закрепляющую конституционный строй государства.

Не следует отождествлять конституционный строй с государственным. Конституционный строй всегда предполагает, в отличие от государственного, наличие в государстве Основного закона.

Решение споров, которые связаны с конституционным строем, относятся, как правило, к исключительной компетенции органов конституционного контроля (конституционных судов), но в отдельных случаях правом толкования конституции может быть наделен сам законодательный орган.

Отметим обязательные признаки конституционного строя:

1) исключительное право народа как главного носителя власти – народный суверенитет;

2) разделение власти на исполнительную, законодательную и судебную;

3) неотчуждаемость и нерушимость общепризнанных свобод и прав человека, которые являются основным предметом защиты и обеспечения конституционного строя.

Для каждого государства характерны присущие только ему черты, которые отражают его специфику. Оно может быть тоталитарным или демократическим, монархией или республикой и т.д. Совокупность этих черт позволяет вести речь об определенной форме организации государства – его государственном строе. Государственный строй, закрепленный конституционным актом, становится конституционным строем. Следовательно, конституционным строем является

определенная форма организации государства, которая закреплена в его Основном законе.

Между тем, существует и другое определение конституционного строя, которое заложено, в том числе, в Конституции Российской Федерации и относится только к тем государствам, способ, форма организации которых характеризуется строго определенными чертами, позволяющими отнести их к конституционным государствам.

Однако, только факт наличия конституции не является достаточным для того, чтобы государство считалось конституционным. Для конституционного государства характерно, прежде всего, обеспечение подчинения государства праву.

Как известно, любое государство, включая тоталитарную форму, так или иначе подчинено праву, представляя собой одновременно и субъект права, и фактор правообразования. Однако полноценное подчинение государства праву предполагает наличие соответствующих гарантий, которые в своей совокупности призваны обеспечить такую форму организации государства, которая позволит назвать ее конституционным строем.

Таким образом, конституционным строем является способ или форма организации государства, обеспечивающая его подчинение праву и характеризующая его как конституционное.

Элементами основ конституционного строя являются следующие принципы государственного устройства:

1) народовластие;

2) свободы и права человека как высшая ценность;

3) полнота суверенитета России;

4) равноправие субъектов Российской Федерации;

5) равное и единое гражданство вне зависимости от оснований его получения;

6) разделение властей;

7) экономическая свобода как основа развития экономической системы;

8) идеологическое многообразие;

9) гарантии местного самоуправления;

10) приоритет закона;

11) принцип многопартийности (политический плюрализм);

12) приоритет общепризнанных норм и принципов международного права, а также международных договоров Российской Федерации перед национальным законодательством;

13) особый порядок изменения конституционных положений, положенных в основу конституционного строя в России.

Рассматривая свободы и права человека как высшую ценность, Конституция определяет тем самым порядок отношений между

государством и личностью. В статье второй Основного закона установлено, что обязанность государства заключается в признании, соблюдении и защите прав и свобод гражданина и человека. Этот основополагающий принцип для установления правового статуса гражданина и человека в нормах главы 2 Конституции свидетельствует о возможности построения правового государства.

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации, в роли единственного источника власти и носителя суверенитета в России выступает ее многонациональный народ. Принцип народовластия заключается в непосредственном осуществлении власти народом через референдумы и свободные выборы, а также с помощью избираемых представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Формой защиты демократии является конституционный запрет на присвоение кем-нибудь власти в Российской Федерации. Присвоение или захват властных полномочий преследуется, согласно ч. 4 ст. 3 Конституции, по федеральному законодательству.

Основу государственности Российской Федерации составляет ее полнота суверенитета. Сущность этого принципа составляют характеристики российской, такие как единство и верховенство государственной власти, ее независимость во взаимоотношениях с другими государствами. Федеративное устройство России никоим образом не противоречит ее целостности. На всей ее территории действуют федеральные законы и Конституция. Нормы ст. 4, которые закрепляют данный принцип, вместе со следующим принципом лежат в основе положений глав 3 Конституции «Федеративное устройство».

Равноправие субъектов РФ было впервые закреплено в действующей Конституции. В ч. 1 ст. 5 Конституции содержится перечень видов субъектов Российской Федерации: автономные округа и автономная область, города федерального значения, области, края, республики. В основе равноправия субъектов Федерации лежит закрепленное в Конституции их равенство в отношениях с федеральными государственными органами власти. Это положение, вместе с тем, следует рассматривать как программное, поскольку мы пока не можем говорить о достижении субъектами Федерации реального равенства, подтверждением чему являются двусторонние договоры о разграничении полномочий, заключаемые между большинством федеральных субъектов и федеральными органами власти.

Гражданство представляет собой особую правовую связь между государством и личностью, которая характеризуется установлением между ними взаимной ответственности, прав и обязанностей, основанных на уважении и признании достоинства, основных свобод

и прав человека. Гражданство представляет собой основополагающий элемент правового статуса личности. Лишь граждане государства могут в полном объеме пользоваться на его территории всеми правами и свободами. В ст. 6 Конституции РФ провозглашается равное и единое гражданство вне зависимости от оснований его получения. Впервые запрещено на конституционном уровне лишение гражданина гражданства, а также запрет на лишение гражданина права поменять российское гражданство на гражданство другого государства.

Успешное развитие рыночных отношений возможно лишь при равенстве всех форм собственности и экономической свободе. В статьях 8 и 9 Конституции установлены гарантии единообразия гражданско-правового регулирования в границах Российской Федерации. Выражением этого принципа является единое экономическое пространство, свободное перемещение финансовых средств, услуг и товаров, свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции. Государством в равной степени признается и защищается частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, включая собственность на землю. Земля и иные природные ресурсы рассматриваются при этом в качестве основы жизни и деятельности проживающих на соответствующих территориях народов.

Разделение властей является характеристикой России как страны, ставшей на путь строительства правового демократического государства. Цель разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную заключается в необходимости избежать произвола органов государственной власти в процессе их деятельности, разделить полномочия между ними так, чтобы их деятельность была направлена на создание благоприятных условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения обязанностей. Это принцип, провозглашенный в ст. 10 Конституции, является также программным ввиду наличия еще двух видов органов государственной власти – Президента и органов прокуратуры. Согласно ст. 11 Конституции РФ, государственная власть в стране осуществляется Президентом, Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), Правительством РФ и судами. В ст. 129 Конституции РФ определено, что прокуратура представляет собой единую централизованную систему, однако место этой структуры в рамках системы разделения властей не указано.

Таким образом, Конституция РФ устанавливает следующие виды органов государственной власти: законодательная власть в лице Федерального Собрания; исполнительная власть – Правительство РФ; судебная власть – федеральные суды (Верховный Суд,

Конституционный Суд РФ и другие федеральные суды); глава государства, который обеспечивает согласованное взаимодействие и функционирование органов государственной власти – Президент РФ (ст. 80); органы контроля и надзора – прокуратура.

Одним из важнейших принципов формирования правового демократического государства является обеспечение гарантии местного самоуправления. В Конституции не закреплены виды и система органов местного самоуправления, поскольку они не являются элементами системы органов государственной власти, однако Основной закон указывает (ст. 12) на самостоятельный статус местного самоуправления в рамках своих полномочий.

Положениями ст. 13 Конституции РФ устанавливаются два принципа формирования и развития политической системы в России. Принцип идеологического многообразия состоит в том, что ни одна из идеологий не может быть установлена в качестве обязательной или государственной. Принцип политического многообразия (политического плюрализма) предполагает многопартийность. Реализация этих принципов обеспечивается конституционно гарантированным равенством перед законом всех общественных объединений. Ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещено создавать общественные объединения, целью которых является нарушение целостности страны, изменение основ конституционного строя, подрыв безопасности государства, разжигание религиозной, национальной, расовой или социальной розни, создание вооруженных формирований.

Россия является конституционным государством, в котором Конституция в качестве Основного закона имеет высшую юридическую силу и обладает прямым действием, т.е. применяется судами в процессе отправления правосудия на всей территории Российской Федерации. Законы и другие правовые акты Российской Федерации не могут вступать в противоречие с Конституцией страны. Принцип приоритета закона реализуется через конституционное обязывание органов государственной власти и местного самоуправления, всех должностных лиц, граждан, а также их объединений соблюдать законы и Конституцию РФ (ч. 3 ст. 15). Поскольку государство, являющееся законодателем, заинтересовано в соблюдении законов, то названный выше принцип дополнен конституционной гарантией, согласно которой законы должны быть официально опубликованы. Нельзя применять неопубликованные законы. «...Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15).

Принцип приоритетности международных правовых норм и международных договоров с участием Российской Федерации

характеризует положение России в мировом сообществе. Являясь членом ООН, Совета Европы и других международных организаций, Российская Федерация несет обязательства, которые вытекают из решений, принятых данными организациями. Россия, заключая международные договоры, берет на себя обязательства по выполнению их условий. После ратификации Государственной Думой нормы этих соглашений становятся частью национального права. В ч. 4 ст. 15 Конституции установлено, что общепризнанные нормы и принципы международного права, а также заключенные Россией международные договоры являются элементом ее правовой системы. Реализация этого принципа конституционно закреплена положением о том, что в случае, если нормы международных договоров не соответствуют нормам национального законодательства, применяются правила, предусмотренные международным договором.

Особый порядок изменения положений Конституции, которые лежат в основе конституционного строя, является основополагающим принципом, который обеспечивает как стабильность Основного закона Российской Федерации, так и незыблемость государственного строя России. Этот принцип основан на двух основных положениях:

– Федеральное Собрание не вправе пересматривать положения главы 1 Конституции РФ;

– никакие другие конституционные положения не могут вступать в противоречие с основами конституционного строя России.

§ 2. Суверенитет государства и народа

Слово «государство» происходит в русском языке от древнерусского слова «государь». Государство в средние века отождествляли с понятием «государь» как элементом государственного владения. Суверенитет является одним из важнейших признаков государства и означает независимость, самостоятельность государства в осуществлении им внутренней и внешней политики.

Смыслом любого законодательного акта является установление рамок того, что разрешено делать одним и запрещено другим. Например, законом «О полиции» разрешено полицейским поступать в определенных ситуациях так, как не вправе поступать другие люди; что-то разрешено делать врачам, депутатам и так далее согласно законодательству. Являясь носителем верховной власти, суверен обладает самыми значительными властными полномочиями: вводит в силу и отменяет законы, восполняет их пробелы. Казалось бы, что может существенно измениться в государстве от устранения от власти одного человека.

Среди последних примеров устранения глав государств от власти можно назвать Ливию, Ирак, Египет. Смена власти, осуществляемая широкими народными массами на площадях, улицах происходит, когда народ лишается права влиять на жизнь государства конституционными методами. Поэтому предотвращение подобных негативных сценариев требует от государства самого пристального внимания к воспитанию народа, формированию у него отношения к государственному суверенитету как высшей ценности, не в последнюю очередь через скрупулезное выполнение самим государством своих конституционных обязанностей по обеспечению прав и свобод граждан.

Существует точка зрения, в соответствии с которой суверенитет принадлежит государству и одновременно его власти, что, однако, не говорит о «расщеплении» понятия государственного суверенитета, поскольку эти понятия равнозначны и равноценны. Именно в связи с этим суверенитет необходимо рассматривать в качестве атрибута государства. Лишь суверенитет придает государству уникальный, особый статус относительно других политических институтов (главенство), тождественный независимому статусу страны в международном сообществе.

Интерпретация государственного суверенитета, рассмотренная через призму ответственности и солидарности власти в деле обеспечения интересов народа, отражена не только в международных документах и доктрине, но также в судебной практике. Каждое государство обладает правами, характерными для абсолютного суверенитета, однако обязано при этом уважать правосубъектность и соответствующие права других государств, в том числе право на самоопределение, а также взаимоотношения, основанные на международном праве. В общей форме принцип невмешательства во внутренние дела государства зафиксирован в Уставе ООН, других международно-правовых актах, а также Декларацией ООН от 1965 г., где речь идет о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств и об ограждении их суверенитета и независимости.

Тезис о государственной принадлежности суверенитета в России закреплен в Конституции. Об этом говорится в ч. 1 ст. 4 Основного закона: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». В ч. 2 ст. 80 Конституции закреплена обязанность Президента РФ принимать в установленном Конституцией порядке меры, направленные на охрану «суверенитета Российской Федерации». А согласно ч. 1 ст. 82 Конституции РФ, Президент при вступлении в должность приносит присягу, в которой, кроме прочего, обязуется «защищать суверенитет» Российской Федерации.

Российское законодательство определяет народ как исторически сложившуюся социально-культурную совокупность постоянно проживающих на одной территории национальных (этнических) общностей. Эта позиция подразумевается в тексте ч. 2 ст. 2 Закона РФ «О недрах» (№ 2395-1 от 21. 02. 1992 г.). Также она вытекает из текста преамбулы самого Основного закона: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле...». Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции земля, как и иные природные ресурсы, используются и охраняются в России, являясь основой жизни и деятельности проживающих на соответствующих территориях народов. И, наконец, в ч. 2 п. 2 Постановления Конституционного Суда № 8-П от 23.04.2004 г. прямо указано, что народы, которые проживают на территории России, образуют ее многонациональный народ.

Конституция Российской Федерации прямо называет народ единственным носителем суверенитета и источником власти. Вместе с тем, позволив народу участвовать в принятии Конституции 1993 года, законодатель значительно ограничил его права относительно дальнейшего участия в возможном принятии новой Конституции, а по вопросам внесения в Основной закон изменений вообще был принята однозначная позиция – народ не имеет права инициировать пересмотр Конституции или вносить в него поправки.

Главным признаком народовластия является всенародно принятая Конституция. В демократическом правовом государстве народ имеет право сам устанавливать общие принципы функционирования общества и государства, свое место и роль в системе власти. Имея все качества носителя суверенитета, народ обязательно должен обладать этим правом, которое воплощает учредительный характер народовластия. Только народом должна быть сформирована система власти, способная сформировать организационно-правовые условия его достойной жизни.

Президент РФ В.В. Путин в своей статье отмечает, что демократия – это право народа не только выбирать власть, но и возможность оказывать непрерывное влияние на процесс принятия решений. Ключевая стратегия по вовлечению граждан страны в сферу публично-властных отношений заключается не в принятии решений непосредственно гражданами, а в их выработке через представителей гражданского общества, что присуще как исполнительной и законодательной, так и судебной ветвям власти. В своем Послании Федеральному Собранию в 2011 году Президент РФ отметил, что признаком «взросления нашей демократии» является активизация гражданской активности россиян, которые предъявляют к власти законные требования и высказывают свою позицию.

Существует ряд определенных форм, с помощью которых гражданское общество может воздействовать на власть. Они включают в себя мирные акции (митинги, собрания), обращения граждан и общественных организаций к государственным органам власти всех уровней (федеральной, региональной, муниципальной), консультативные референдумы (опросы граждан) по неоднозначным или сложным вопросам внутренней жизни страны. Осуществляется взаимодействие органов власти разных уровней с религиозными и общественными организациями. С правовой точки зрения сами по себе эти формы не являются обязательными элементами процесса принятия решений, поскольку несут рекомендательный характер, отображая общественные настроения. Между тем, большая активность общества повышает шансы быть услышанными.

В этой связи необходимо отметить, что Конституция РФ устанавливает принцип неделимости суверенитета (ч. 1 ст. 3). Это означает, что любые действия государственных органов строго регламентированы Федеральными законами и Конституцией, а не представляют из себя суверенные акции. В ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации определены две главные формы народовластия в стране: прямое (непосредственное) осуществление народом власти и осуществление власти через государственные властные органы и органы местного самоуправления. Свободные выборы и референдум представляют собой формы высшего непосредственного выражения власти народа (п. 1–3 ст. 3 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 84 Конституции Российской Федерации, Президент РФ может назначать «референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Вместе с тем Президент или Государственная Дума не имеют полномочий каким-либо образом ограничивать инициативу по проведению референдума. Президент и Государственная Дума, являющиеся федеральными выборными органами, тем не менее, не представляют собой «заменители» народа, поскольку не являются источниками власти, а лишь осуществляют отдельные властные полномочия как представители народа. Право не референдум необходимо рассматривать как неотчуждаемое право народа, важнейший практический инструмент реализации его суверенитета. Например, вопрос, касающийся приватизации национальных богатств, может быть решен законным образом только на основании итогов всенародного референдума.

Глава 8. Разновидности основ конституционного строя Российской Федерации

§ 1. Политические основы конституционного строя Российской Федерации

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 1), Россия является демократическим государством. Его демократизм, прежде всего, выражается в народовластии; политическом многообразии; разделении властей на исполнительную, законодательную и судебную; местном самоуправлении.

Конституция РФ указывает (ст. 3), что единственным источником власти и носителем суверенитета в России выступает ее многонациональный народ. Таким образом, Российская Федерация провозглашается демократическим государством, или государством народовластия («демократия» – народовластие).

Народовластие означает принадлежность народу всей власти, свободное осуществление им этой власти в соответствии с его коренными интересами и суверенной волей.

Непосредственная демократия при этом представляет собой форму непосредственного волеизъявления народа либо какой-нибудь группы населения. В Конституции РФ (ст. 3) указано, что свободные выборы и референдум являются высшим выражением непосредственной власти народа.

Федеральный конституционный закон «О референдуме» устанавливает, что референдумом является всенародное голосование граждан Российской Федерации по действующим законам, законопроектам и другим вопросам, имеющим государственное и общественное значение. Референдумы Российской Федерации проводятся на всей территории страны.

Обязательным предметом референдума Российской Федерации является принятие новой Конституции страны, если решение о вынесении проекта нового Основного закона на всенародное голосование будет принято Конституционным Собранием.

Выборами является форма участия граждан в осуществлении ими власти народа через определение своих представителей путем голосования для выполнения ими в государственных органах и органах местного самоуправления функций по осуществлению власти согласно воле и интересам граждан.

Предусмотренные Конституцией выборы в государственные органы и органы местного самоуправления являются свободными и осуществляются на основе всеобщего прямого и равного избирательного права тайным голосованием.

Принцип разделения властей представляет собой важнейшую предпосылку обеспечения свободного развития граждан и верховенства права, один из ключевых принципов демократического устройства общества.

Принцип разделения властей в Российской Федерации был впервые провозглашен Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, где было указано, что разделение властей на исполнительную, законодательную и судебную является важнейшим принципом функционирования правового государства, которым провозглашалась РСФСР. Этот принцип был закреплен в Конституции как одна из фундаментальных основ конституционного строя страны (ст. 1).

Разделение властей является одним из фундаментальных принципов Конституции РФ, ст. 10 которой устанавливает разделение государственной власти в Российской Федерации на исполнительную, законодательную и судебную, чьи органы являются самостоятельными. Они не имеют право в своей деятельности выходить за рамки своих полномочий, установленных законами и Конституцией.

Таким образом, в соответствии с Конституцией, разделением властей является не только распределение, рассредоточение и демонополизация власти, но также ее реальное, действительное уравновешивание, не позволяющее какой-либо из трех ветвей власти подчинить себе или ущемлять другие, и заставляющее все ветви действовать на принципах взаимного сотрудничества и взаимопонимания.

В основе демократии в Российской Федерации лежит принцип политического многообразия.

Принцип плюрализма (политического многообразия) предполагает создание возможностей влиять на политические процессы социально-политическим и другим организациям, деятельность которых осуществляется в рамках Конституции и имеет политический характер.

Политический плюрализм позволяет повысить эффективность народовластия, вовлекать в политическую деятельность широкие слои населения, легализовать конституционную политическую оппозицию, создать условия для устранения политической апатии народа, его отчуждения от власти, сформированное долгими годами тоталитаризма.

В ст. 13 Конституции сказано, что в Российской Федерации признается многопартийность, политическое многообразие. Перед законом равны все общественные объединения. Запрещено создание и деятельность таких организаций, деятельность и цели которых направлены на нарушение целостности страны, насильственное

изменение принципов конституционного строя, разжигание национальной, религиозной, социальной и расовой розни.

Политические партии, которые выражают политическую волю своих участников и способствуют своей деятельностью выражению гражданским обществом своей политической воли, являются важным элементом институциональной основы политического плюрализма и неотъемлемым атрибутом политической системы в любом демократическом государстве. Общественные отношения, которые возникают в Российской Федерации при реализации гражданами своих прав на создание политических партий, и особенности, которые связаны с их созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией, регулируются нормами Федерального закона «О политических партиях».

Политической партией является общественное объединение, которое создано гражданами Российской Федерации с целью их участия в политических процессах страны через формирование и выражение их политической воли, а также участия в политических и общественных акциях, референдумах и выборах, а также с целью представления интересов граждан страны в органах государственной власти и местного самоуправления.

Важным элементом демократизма в Российской Федерации является местное самоуправление, которое признается и гарантируется Конституцией страны (ст. 12).

С помощью местного самоуправления, которое включает в себя представительные органы власти, местную администрацию (органы управления), территориальные формы прямой демократии (собрания граждан, местные референдумы и т.д.), органы общественного территориального самоуправления населения, граждане районов и городов решают вопросы местного значения.

В ст. 2 Конституции РФ задекларировано, что права и свободы человека являются высшей ценностью, подчеркивая тем самым, что во взаимоотношениях между государством и личностью на передний план выдвигается именно личность.

Принципиальные конституционные положения в сфере отношения государства к человеку являются предпосылкой для решения конкретных вопросов правового регулирования статуса гражданина и человека в России. Таким образом, признание прав и свобод человека высшей ценностью представляет собой фундаментальную норму конституционного строя России, которая лежит как в основе конституционно организованного общества, так и его правовой защиты от попыток ущемления, и подавления прав личности, игнорирования индивидуальных потребностей и интересов людей.

Согласно Конституции (ст. 1), Российская Федерация – правовое государство.

Правовым государством, прежде всего, является конституционное государство, практически воплощающее в себе идею правового государства. Ключевые принципы конституционного строя, основные направления общественного развития, его главные идеи закреплены на высшем законодательном уровне – конституционном. Основной закон страны – это центр ее правовой системы. На базе Конституции формируется механизм законности правового государства. В ст. 15 указано, что Конституция РФ обладает высшей юридической силой, прямым действием и действует на всей территории России. Принимаемые в стране законы и другие правовые акты должны соответствовать конституционным нормам.

Россия является федеративным государством и состоит из государственных, национально-государственных и государственно-территориальных образований, которые созданы для достижения общих для всех целей при помощи федеральной власти, что предполагает стремление субъектов Федерации к политическому, социально-экономическому и государственному единству, выражаемому в государственной целостности России.

Государственная целостность России обеспечивается неприкосновенностью и целостностью ее территории; верховенством Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на всей территории страны; единством экономического пространства при недопущении установления таможенных границ, сборов, пошлин и других препятствий на пути свободного перемещения финансовых средств, услуг и товаров; отсутствием права у субъектов Федерации на выход из состава Российской Федерации или другого изменения статуса субъектов без одобрения РФ, поскольку решение подобных вопросов в одностороннем порядке несет угрозу целостности страны, единству механизма государственной власти.

Российская Федерация является суверенным государством. Принятая на первом Съезде народных депутатов РСФСР Декларация, провозгласившая государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, является серьезным шагом по пути обеспечения реального суверенитета Российской Федерации. Декларация, выражая волю народа, провозгласила государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, объявив о стремлении построить правовое демократическое государство.

Суверенный характер власти, согласно действующей Конституции, признается только за Российской Федерацией.

Конституция РФ (ст. 1) устанавливает в стране республиканскую форму правления. Ее основным признаком является сменяемость и

выборность главы государства, что отличает ее от монархии, где функция главы государства передается по наследству.

Российская Федерация в настоящее время имеет президентско-парламентскую форму правления, которую иногда в юридической литературе называют «полупрезидентской» республиканской формой правления: во-первых, Президента избирают всеобщим голосованием (что отличает эту форму правления от парламентской), во-вторых, Президент обладает собственными прерогативами, которые позволяют ему действовать вне зависимости от Правительства, в-третьих, параллельно с Президентом осуществляют свою деятельность Председатель Правительства с министрами, образующими Правительство, которое в некоторой степени несет ответственность перед парламентом (в отличие от президентской формы правления). Именно перечисленные признаки позволяют характеризовать Российскую Федерацию как республику «полупрезидентского» типа.

§ 2. Социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации

Социальные и экономические основы должны способствовать обеспечению достойного уровня жизни граждан страны, укреплению рыночной экономики в России и созданию благоприятных условий для успешного развития каждой личности.

Элементами экономической основы Российской Федерации являются:

– единство экономического пространства;

– свобода хозяйственной деятельности;

– защита конкуренции;

– неприкосновенность, равенство и разнообразие всех форм собственности.

В Основном законе страны заложены основы для создания рыночной экономики, установлены гарантии осуществления хозяйственной деятельности. Государство при этом осуществляет функцию правового регулирования экономических отношений, контролирует деятельность субъектов рынка, создает государственные учреждения и предприятия.

Свобода хозяйственной (экономической) деятельности выражается в возможности беспрепятственного создания юридических лиц для осуществления хозяйственной (некоммерческой и коммерческой) деятельности, которые способствует развитию тех или иных секторов экономики. Предпринимательская деятельность может мыть ограничена исключительно на основании норм федерального законодательства, и лишь в той мере, которая необходима для защиты конституционного строя, законных интересов

и прав других лиц, здоровья, нравственности, обеспечения обороны государства и безопасности страны.

Осуществлять хозяйственную деятельность граждане могут и не создавая юридическое лицо, как например, индивидуальное ведение дачного хозяйства. Человек вправе приобретать и осуществлять собственные гражданские права в своем интересе и своей волей. Он свободен в установлении своих обязанностей и прав на основе договора, а также в определении любых условий договора, не противоречащих законодательству.

Неприкосновенность, равенство и разнообразие всех форм собственности. В соответствии со ст. 8 Конституции РФ, в России равным образом признаются и защищаются государственная, частная, муниципальная и другие формы собственности. Имущество, таким образом, может быть собственностью граждан, юридических лиц, муниципальных образований, субъектов Федерации и Российской Федерации.

Специфика приобретения или прекращения прав собственности на владения, имущество, распоряжения и пользования им в зависимости от собственника (гражданин, юридическое лицо, муниципальное образование, субъект Федерации или Российская Федерация) может устанавливаться только законом. Закон определяет те виды имущества, которыми могут владеть только государство или муниципальные образования (так, лесные участки лесного фонда или водные объекты находятся в исключительной собственности Российской Федерации, так же, как и право на изъятия земли из оборота).

Функция поддержки конкуренции возложена на антимонопольное законодательство. Конкуренцией является соперничество субъектов хозяйствования, при котором исключается или ограничивается возможность любого из них самостоятельными действиями в одностороннем порядке оказывать воздействие на условия обращения товаров в рамках соответствующего товарного рынка.

Единство экономического пространства, а также свободное перемещение финансовых средств, услуг и товаров предполагает, что финансовые средства, услуги и товары могут свободно перемещаться по всей территории страны. Не допускается установление каких-либо таможенных границ, сборов, пошлин и других препятствий на пути свободного перемещения финансовых средств, услуг и товаров. Такие ограничения могут вводиться только федеральным законом с целью обеспечения жизни, здоровья и безопасности людей, охраны культурных ценностей или окружающей среды. На территории Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики

Беларусь, входящих в Таможенный союз, установлена общая таможенная территория, на которую распространяется действие Таможенного кодекса Таможенного союза.

Социальная составляющая основ отражена в государственной социальной политике, направленной на регулирование отношений, касающихся благосостояния граждан России, удовлетворения их духовных и материальных потребностей и обеспечения каждому человеку достойных условий существования. Конституция РФ (ч. 1 ст. 7) характеризует социальное государство как такое, главная задача социальной политики которого заключается в создании условий для достойной жизни и свободного развития человека.

Социальные основы включают в себя:

– основы охраны труда и трудовых прав;

– охрану здоровья и систему здравоохранения;

– пенсионное обеспечение;

– охрану института семьи, систему поддержки социально незащищенных граждан и социальных служб.

Система здравоохранения и охрана здоровья. В ст. 41 Конституции установлено право каждого гражданина на медицинскую помощь и охрану здоровья. Медицинская помощь в муниципальных и государственных медицинских учреждениях оказывается бесплатно и финансируется из страховых взносов, средств соответствующего бюджета и других поступлений. Осуществляется финансирование федеральных программ по охране и укреплению здоровья населения России, принимаются меры, направленные на развитие частной, муниципальной и государственной систем здравоохранения, осуществляются программы по поощрению деятельности по укреплению здоровья, развитию спорта и физической культуры, санитарно-эпидемиологическому и экологическому благополучию.

Охрана здоровья населения представляет собой систему мер социального, политического, правового, экономического, медицинского (включая профилактические и санитарно-противоэпидемические меры) характера, реализуемых государственными органами власти РФ, органами власти субъектов Федерации, местного самоуправления, гражданами, организациями и должностными лицами с целью профилактики заболеваний, укрепления и сохранения психического и физического здоровья людей, предоставления им медицинской помощи и поддержания их активной долголетней жизни.

К основным принципам охраны здоровья относятся:

– обеспечение прав граждан в области охраны здоровья и государственные гарантии защиты этих прав;

– приоритет охраны детского здоровья;
– социальная защищенность граждан при утрате здоровья;
– при оказании помощи приоритет интересов пациента;
– ответственность государственных органов власти всех уровней за обеспечение прав гражданина в сфере здравоохранения;
– недопустимость отказа в медицинской помощи;
– качество и доступность медицинской помощи;
– соблюдение врачебной тайны;
– приоритетное значение профилактики в области охраны здоровья.

Основы охраны труда и трудовых прав в законодательных актах трудового законодательства и в ТК РФ. Гарантии, закрепленные в этой сфере Конституцией, относятся к минимальному размеру оплаты труда, свободе выбора рода деятельности и профессии, гарантиям при увольнении и трудовым гарантиям.

Охраной труда называют систему сохранения здоровья и жизни работников в ходе их трудовой деятельности, которая включает в себя комплекс правовых, социально-экономических, организационно-технических, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических, реабилитационных и иных мероприятий. В процессе осуществления трудовых функций необходимо соблюдать стандарты, утвержденные в данной сфере. Помимо этого, работодатели, согласно закону, обязаны обеспечивать безопасность своих работников при эксплуатации оборудования, сооружений, зданий, осуществлении технологических процессов, эксплуатации соответствующих инструментов и при работе с сырьем и материалами; применять прошедшие обязательное декларирование или сертификацию, согласно установленным законам Российской Федерации в сфере технического регулирования норм, средства коллективной и индивидуальной защиты работников; режим отдыха и труда работников; условия труда на рабочем месте согласно требованиям охраны труда и т.п.

Охрана социально незащищенных граждан, института семьи, система их поддержки, работа социальных служб. Семья, материнство и детство находятся, согласно Конституции (ст. 38), под защитой государства. Важный принцип охраны заключается в заботе со стороны государства и родителей о детях, а также заботе о нетрудоспособных родителях со стороны совершеннолетних трудоспособных детей.

Пенсионное обеспечение. Закон устанавливает государственные социальные пособия и пенсии. Самая распространенная гарантия в Российской Федерации – трудовая пенсия, другими словами, ежемесячная денежная выплата, которая осуществляется с целью

компенсации заработной платы, других вознаграждений и выплат, которые утрачены лицом в связи с его нетрудоспособностью вследствие инвалидности или старости, а относительно нетрудоспособных членов семьи застрахованных граждан – заработной платы, других выплат и вознаграждений, которые утрачены вследствие смерти застрахованных лиц.

§ 3. Духовные основы конституционного строя Российской Федерации

Статья 14 Конституции РФ устанавливает, что Россия является светским государством.

Таким государством считается государство, где не существует государственной, официальной религии и нет ни одного вероучения, которое было бы предпочтительным или обязательным. В светском государстве религия, ее догматы и каноны, действующие в нем религиозные объединения, не имеют права влиять на государственный строй, деятельность государственных структур, сферу государственного образования и другие направления государственной деятельности. Светский характер государства, как правило, обеспечивается через отделение религиозных объединений от государства, а также светским государственным образованием (школа отделена от церкви). Подобная система взаимоотношений между церковью и государством в той или иной степени установлена во многих странах (Польша, Франция, США и др.).

В настоящее время есть государства, где установлена религия, которую называют национальной, господствующей или государственной. Так, в Англии в качестве такой религии выступает англиканская ветвь протестантства, в Израиле – иудаизм. В таких государствах, как Италия, ФРГ, Япония и других, провозглашено равенство всех конфессий. Однако и в таких государствах наиболее распространенная конфессия может пользоваться определенными привилегиями и оказывать на его жизнь известное влияние.

В противоположность светскому государству в теократическом власть сосредоточена в руках церковной иерархии. Таким государством сегодня является Ватикан.

В мире также есть ряд клерикальных государств. Такое государство не слито с церковью. Однако через установленные законодательством институты церковь оказывает на государственную политику определяющее влияние, а изучение церковных догматов является неотъемлемым элементом программы школьного обучения. Ярким примером такого государства является Иран.

Как в светском государстве, в Российской Федерации религиозные организации отделены от государства, а согласно

Конституции (ст. 14) никакая религия не может быть установлена как государственная или обязательная.

Отделение религиозных конфессий от государства означает невмешательство государства в определение гражданами своей религиозной принадлежности, в их отношение к религии, а также в процесс воспитания детей их родителями или заменяющими их лицами согласно их убеждений и учитывая права ребенка на свободу совести и вероисповедания. На религиозные организации не возлагаются функции органов государственной власти, органов местного самоуправления и государственных учреждений; государство не допускает вмешательство в деятельность религиозных организаций, если она не противоречит нормам законодательства; государство обеспечивает в муниципальных и государственных образовательных учреждениях светский характер образования. Деятельность государственных органов власти всех уровней не может осуществляться при сопровождении публичных религиозных церемоний и обрядов. Должностные лица государственных органов власти, органов местного самоуправления и других органов, военнослужащие не имеют права использовать служебное положение с целью формирования какого-либо отношения к религии.

Государство, вместе с тем, обязано охранять законную деятельность религиозных организаций. Государством регулируется предоставление религиозным объединениям налоговых и других льгот, оказывается материальная, финансовая и иная поддержка в содержании, охране и реставрации объектов и зданий, представляющих собой памятники культуры и истории, а также с целью обеспечения преподавания общеобразовательных дисциплин в религиозных образовательных учреждениях, функционирующих в рамках законодательства России об образовании.

Согласно конституционному принципу об отделении религиозных конфессий от государства религиозная организация создается и функционирует в соответствии с собственной институционной и иерархической структурой, назначает, выбирает и заменяет персонал в соответствии со своими установлениями. Эти организации не выполняют функции органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, не могут участвовать в выборах в органы местного самоуправления и органы государственной власти, принимать участие в деятельности политических движений и партий или оказывать им финансовую или иные виды поддержки. Между тем, это не означает, что представители духовенства не могут избираться в органы местного самоуправления и государственной власти. Они избираются в эти представительные органы не в качестве представителей своих религиозных объединений или той или иной церкви.

Принцип отделения церкви от государства не означает каких-либо ограничений прав членов религиозных организаций на равное участие с другими гражданами в управлении государством, на участие в политической жизни, выборах в местные и федеральные органы государственной власти и других формах общественной жизни.

Религиозные организации в Российской Федерации осуществляют свою деятельность в соответствии со своими правилами с учетом соблюдения российского законодательства. Эти вопросы регулируются Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ.

Согласно данному Закону, религиозные объединения в РФ представляют собой объединения граждан России и других лиц, проживающих постоянно на законных основаниях на территории страны, образованные с целью совместного распространения и исповедания веры, обладающие соответствующими этим задачам признаками: вероисповеданием; совершением богослужений, других религиозных церемоний или обрядов; религиозным воспитанием своих последователей и их обучением. Религиозные объединения могут быть созданы в форме религиозных организаций и групп.

Религиозная группа представляет собой добровольное объединение граждан, которое создано с целью совместного распространения и исповедания веры, деятельность которого не требует государственной регистрации, приобретения юридического лица и правоспособности. Необходимое для деятельности группы помещение предоставляется самими участниками. Религиозные группы могут совершать богослужения, иные религиозные церемонии и обряды, а также проводить деятельность по религиозному воспитанию и обучению религии своих последователей.

Религиозная организация – это добровольное объединение граждан России или других лиц, проживающих на территории страны на законных основаниях, созданное с целью совместного распространения и исповедания религии и зарегистрированное как юридическое лицо в законном порядке.

В зависимости от территории своей деятельности религиозные организации подразделяются на централизованные и местные. Централизованными организациями являются религиозные организации, которые состоят согласно своему уставу из не менее чем трех местных организаций. Местные религиозные организации в своем составе имеют не менее десяти участников возрастом от 18 лет, которые постоянно проживают в одной местности или в одном сельском или городском поселении.

Государственную регистрацию религиозных организаций осуществляют федеральные органы юстиции и органы юстиции

субъектов Федерации в установленном действующем законодательством порядке.

Религиозные организации имеют право на основание и содержание культовых сооружений и зданий, иных объектов и мест, специально предназначенных для паломничества (религиозного почитания), религиозных и молитвенных собраний, богослужений.

Богослужения и другие религиозные церемонии и обряды совершаются беспрепятственно в культовых сооружениях и зданиях, на территориях, относящихся к ним, в других местах, предоставленных для этих целей религиозным организациям, в местах религиозного почитания, в организациях и предприятиях религиозных объединений, в жилых помещениях, а также в крематориях и на кладбищах.

Религиозные организации могут проводить обряды в больничных и лечебно-профилактических учреждениях, в домах для инвалидов и престарелых, в детских домах, в пенитенциарных учреждениях, по просьбе граждан, отбывающих наказание, в помещениях, которые специально для этих целей выделяются администрацией учреждения. Командование воинских частей при учете соблюдения уставных требований не может препятствовать военнослужащим принимать участие в богослужениях и иных религиозных церемониях и обрядах. В других случаях религиозные церемонии, обряды и богослужения осуществляются в соответствии с порядком, установленным для проведения демонстраций, шествий и митингов.

Органы государственной власти Российской Федерации по просьбе религиозных организаций вправе объявлять религиозные праздники выходными (нерабочими) днями на тех или иных территориях. Например, таким праздником является Рождество Христово, некоторые мусульманские религиозные праздники.

Религиозными организациями может производиться, приобретаться, эксплуатироваться, тиражироваться и распространяться религиозная литература, видео- и аудиоматериалы, иные предметы религиозного назначения; осуществляться благотворительная и культурно-просветительская деятельность; создаваться учреждения религиозного профессионального образования (образовательные духовные учреждения) для подготовки религиозного персонала и слушателей; осуществляться предпринимательская деятельность и создаваться собственные предприятия в определенном российским законодательством порядке; устанавливаться и поддерживаться международные контакты и связи, включая паломничества, они могут принимать участие в собраниях и иных мероприятиях с целью получения религиозного образования, приглашать для этого иностранных граждан.

Собственностью религиозных организаций могут быть земельные участки, здания, объекты социального, производственного, культурно-просветительского, благотворительного и другого назначения, денежные средства, предметы религиозного назначения, другое имущество, необходимое для их деятельности, включая памятники культуры и истории. Религиозные объединения также вправе владеть собственностью за рубежом.

Запрещено создавать религиозные организации в органах государственной власти и местного самоуправления, муниципальных и государственных организациях, воинских частях, а также такие религиозные организации, деятельность и цели которых противоречат российскому законодательству.

Ликвидация религиозной организации может быть осуществлена по решению ее учредителя или уполномоченного на это уставом организации органа, а также решением суда за грубые и неоднократные нарушения норм Конституции Российской Федерации за действия, противоречащие уставным целям.

Часть 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел 4. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ

Глава 9. Теоретические основы конституционного статуса личности

§ 1. Понятие и основные элементы конституционного статуса личности

Конституционным статусом личности в Российской Федерации является закрепленные в Конституции место и роль личности (человека) в государстве. Согласно Конституции РФ (ст. 2) свободы и права человека представляют собой высшую ценность.

Эта норма – одна из ключевых норм Основного закона государства. Ее смыслом (в чем заключается основное отличие Конституции 1993 года от предыдущих российских и советских Конституций) является кардинальные изменения в отношениях между человеком и государством. От принципа «человек для государства», господствовавшего в советское время, Россия перешла к принципу «государство для человека», лежащего в основе философии современной Конституции России. Основные свободы и права человека, закрепленные в ст. 2 Основного закона, характеризуют конституционный статус личности (человека) в Российской Федерации.

Главные личные права человека и гражданина составляют фундамент его конституционного статуса в Российской Федерации.

Сам факт закрепления личных прав, прежде всего относительно остальных прав, является ярким символом изменений в конституционном статусе личности в России. По сравнению с прежними Конституциями, где внимание личным правам человека уделялось в последнюю очередь, подчеркивая, тем самым, их второстепенную роль и подчиненный статус человека относительно государства, в Основном законе 1993 года изначально отражен подход к человеку как к личности с присущими ей интересами, и лишь потом – как к члену общества и гражданину государства.

Конституцией Российской Федерации закреплены следующие права личности:

– право на жизнь и достоинство;

– на личную неприкосновенность и свободу, неприкосновенность частной жизни и жилища;

– на свободу информации, свободу почтовых, телеграфных и телефонных сообщений;

– на свободу выбора языка и определения национальности; на свободу места жительства, выбора места пребывания и свободу передвижения;

– на свободу слова и мысли, совести и вероисповедания, на выезд из страны и возвращение обратно.

Закрепление в тексте Конституции этих прав означает следующее:

– главной ценностью в России является жизнь человека; любая форма лишения человека жизни является незаконной и преследуется по закону (тяжким преступлением является убийство человека, эвтаназия находится под запретом и т.д.); единственный законный способ лишения жизни человека – приведение в исполнение приговора суда о смертной казни;

– смертная казнь в настоящее время в исполнение не приводится; государство движется по направлению к ее полной отмене;

– неприкосновенным является достоинство человека, запрещено обращение и наказания, характеризующиеся жестокостью, бесчеловечностью, унижением человеческого достоинства, включая принудительные медицинские опыты и пытки людей;

– является недопустимым ограничение свободы человека, кроме случаев, которые строго регламентированы законодательно;

– не допускается вмешиваться в частную жизнь человека, без его согласия собирать о ней сведения, осуществлять аудиовизуальное наблюдение за его жилищем или средствами связи (кроме предусмотренных законом случаев);

– каждый имеет право на свободное перемещение и выбор места жительства, отменен институт разрешительной прописки;

– каждый имеет право на выбор языка общения и определение своей национальности;

– каждый имеет право свободно высказываться и мыслить, исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой.

Личные права являются основой конституционного статуса личности в России.

Помимо этого, выделяются гарантии государства на реализацию и защиту установленных конституцией прав и свобод.

Государством гарантируется:

– социально-экономические гарантии – создание условий, позволяющих человеку обеспечить достойный уровень его жизни;

– возможность граждан принимать участие в управлении государством (политические гарантии);

– юридические гарантии в виде законодательно закрепленных правовых условий и средств, которые обеспечивают охрану и реализацию свобод и прав гражданина, и человека (процессуальные и уголовно-правовые гарантии в виде качественного законодательства, строгого выполнения судебных решений, жесткого соблюдения процессуальных норм).

Государством гарантируется судебная защита прав и свобод. Известно, что наиболее демократическим способом защиты является судебный способ. Гарантируется право на квалифицированную юридическую помощь. В уголовном праве установлена презумпция невиновности, когда человек считается невиновным до момента, когда не будет доказана его вина.

Конституция устанавливает, что при достижении 18 лет гражданин в полном объеме и самостоятельно может осуществлять свои права и обязанности. Институт гражданства является базовым для осуществления гражданином своих обязанностей и прав, закрепленных в Конституции.

§ 2. Принципы конституционного статуса личности

Принципы правового статуса человека и гражданина представляют собой руководящие идеи, основополагающие начала, провозглашенные и защищаемые государством, которые лежат в основе осуществления обязанностей, прав и свобод гражданина и человека.

В основе правового статуса гражданина и человека, закрепленного в Конституции РФ, лежат следующие принципы:

1. Принцип равноправия по праву занимает центральное место (ст. 19). Равноправие предполагает, что каждый член общества имеет гарантированные государством равные права и свободы, выполняет равные с другими обязанности и обеспечен возможностью реализации своих свобод, прав и обязанностей на равных основаниях с другими.

2. Непосредственное действие прав и свобод. Этот принцип свое закрепление впервые получил в ст. 18 Основного закона, в которой установлено, что свободы и права гражданина и человека «являются непосредственно действующими». Ими обусловлены содержание, смысл и применение законодательных актов, деятельность исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления и они обеспечены правосудием.

Принцип прямого действия конституционных свобод и прав и общий принцип прямого действия и высшей юридической силы Конституции РФ (ст. 15) тесно связаны, что означает гарантированное право человека на осуществления своих свобод и прав, их защиту в

случае нарушения любыми законными способами, непосредственно руководствуясь конституционными нормами.

3. Неотчуждаемость основных свобод и прав в качестве принципа правового статуса человека сформулирована в ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, в которой говорится, что основные права и свободы являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому человеку от рождения. Конституцией РФ тем самым впервые признается естественная природа свобод и прав человека, а также подтверждается, что эти права человеку не дарованы государством и не могут государством быть отобраны. Обязанностью государства является лишь признание этих прав и создание условий для их свободной реализации.

4. Недопустимость произвольного ограничения прав и свобод содержится в общем виде в ч. 2 ст. 55 Конституции. Согласно этому принципу, в Российской Федерации запрещено принимать законы, умаляющие или отменяющие права и свободы гражданина и человека. Данное положение дополняет норма Основного закона, запрещающая применение любых нормативно-правовых актов, затрагивающих свободы, права и обязанности гражданина и человека, без их опубликования для всеобщего обозрения (ч. 3 ст. 15). Помимо этого, конституционное закрепление невозможности пересмотра Федеральным Собранием РФ положений главы 2 Конституции, где закреплены основные права и свободы человека, гарантирует недопустимость произвольного ограничения свобод и прав.

Однако в Конституции содержатся положения о возможности законного ограничения свобод и прав человека в строго определенных законом случаях: с целью защиты конституционного строя, здоровья, нравственности, законных интересов и прав других лиц, обеспечения безопасности и обороны государства. Права и свободы могут быть ограничены только в соответствии с федеральными законами.

5. Осуществление человеком своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Члены ни одного общества не могут пользоваться абсолютной свободой, т.е. система свобод и прав человека объективно сформирована так, чтобы гарантировать реализацию своих прав всем людям, предотвратив потенциальные нарушения свобод и прав одних членов общества в результате злоупотребления ими другими лицами.

6. Гарантии прав и свобод необходимо рассматривать как принятое государством на себя обязательство обеспечить гражданину и человеку (через создание соответствующих политических, экономических и правовых условий) реальных возможностей для реализации своих прав и свобод, предоставленных Конституцией. Этот принцип в общем виде закреплен в ст. 2 Конституции, где

сказано, что обязанностью государства является признание, зашита и соблюдение свобод и прав гражданина и человека.

7. Приоритет норм международного права в сфере прав и свобод гражданина и человека. Этот принцип правового статуса основан на общей конституционной норме о том, что основные общепризнанные нормы и принципы международного права, а также международные договоры с участием Российской Федерации являются неотъемлемым элементом ее правовой системы. В случае, если международный договор Российской Федерации устанавливает правила, отличные от норм закона, то применяются положения международного договора (ч. 4 ст. 15). Более того, относительно прав и свобод положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ дополнительно конкретизированы нормами ч. 1 ст. 17, где речь ведется о том, что права и свободы гражданина и человека в Российской Федерации гарантируются и признаются в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права.

В сфере прав человека сформировался и функционирует механизм международных отношений, которыми устанавливаются общепризнанные стандарты свобод и прав, а также механизмы для контроля за их выполнением.

§ 3. Конституционный статус личности как предпосылка формирования гражданского общества

Формирование и полноценное функционирование гражданского общества может быть обеспечено только в государстве с реальным демократическим конституционным строем. Между тем, как свидетельствует практика внутригосударственного развития ряда стран, далеко не в каждой их них существует конституционный строй. Сам факт наличия в государстве конституции не означает, что оно автоматически может считаться конституционным, а его общество – гражданским.

Ряд государств-правопреемников Советского Союза, обретя после его распада независимость и укрепив государственный суверенитет, закрепили принципы конституционного строя, которые по всем показателям отвечают международным стандартам прав человека, в своих Конституциях. Однако в условиях нынешних государственно-правовых реалий довольно сложно вести речь о формировании в них конституционного демократического строя. Еще более спорным является утверждение о создании в этих странах гражданского общества.

Характерными чертами конституционного строя являются: идеологическое и политическое многообразие; народовластие;

многоукладная экономика; подчиненность государства праву. В основе конституционного статуса гражданина (личности) лежит достоинство человека, равенство, право каждого члена общества на свободное развитие личности.

Свобода личности может быть реальной только в подлинно демократическом обществе, где не политическая власть, государство находится в приоритетном положении по отношению к обществу и его членам, а, напротив, общество по отношению к политической власти находится в верховенствующем положении. Процесс перехода к такому обществу может занять значительный отрезок времени, и он неотрывно связан с созданием гражданского общества.

В своем истинном значении гражданское общество неотделимо от правового государства, они не могут существовать друг без друга. Гражданским обществом является самый широкий спектр взаимоотношений равноправных и свободных индивидов в условиях демократического правового государства с рыночной экономикой. Это пространство свободной игры индивидуализма и частных интересов. Гражданское общество является продуктом буржуазной эпохи и его формирование преимущественно происходит спонтанно, снизу, как итог раскрепощения личности, ее трансформации из подданного государства в свободного гражданина-собственника, обладающего чувством собственного достоинства и готового взять на себя политическую и хозяйственную ответственность.

Гражданское общество характеризуется сложной структурой и состоит из хозяйственных, экономических, этнических, семейно-родственных, правовых и религиозных отношений, морали, а также из не опосредованных государством политических отношений между индивидами, представляющими собой первичные субъекты власти, группами интересов, партиями и т.п. Для гражданского общества, в отличие от структуры государства, характерны не связи подчиненности (вертикальные), а горизонтальные отношения солидарности и конкуренции между юридически свободными и равноправными партнерами.

Современное понимание гражданского общества не ограничивается представлением о нем только с точки зрения его противопоставления государству и, соответственно, сферы реализации публичных интересов. Современная общедемократическая концепция гражданского общества должна предполагать в качестве главных качественных характеристик реальные общественные отношения, которые можно определить в их системном единстве в качестве современного гражданского общества.

Формирование гражданского общества является закономерным этапом, высшей формой самореализации общности индивидов. Его

становление происходит по мере политического, экономического развития страны, роста самосознания народа, его культуры и благосостояния. Являясь продуктом исторического развития, гражданское общество начало формироваться в эпоху разрушения жесткой конструкции сословно-феодального общества, параллельно с созданием правового государства. Необходимым условием появления гражданского общества является возможность экономической самостоятельности граждан, основанной на частной собственности.

Одной из важнейших предпосылок возникновения гражданского общества стала ликвидация сословных привилегий, а также возросшее значение человеческой личности по мере трансформации человека из подданного в свободного гражданина, имеющего равные права с другими членами общества. Правовое государство, обеспечивающее свободы и права личности, выступает в роли политического фундамента гражданского общества. Поведение человека в этих условиях обусловлено его интересами и на него же ложится ответственность за свои действия. Для такой личности высшей ценностью является свобода при безусловном уважении интересов других.

§ 4. Соотношение конституционного статуса личности с правовым и фактическим положением личности в обществе

Рассмотрение конституционно-правового статуса личности как элемента национальной правовой системы (института конституционного права) необходимо осуществлять через призму содержания и формы.

Помимо свобод, прав и обязанностей, элементами конституционно-правового статуса личности являются также конституционные гарантии (способы, средства и меры защиты конституционных свобод и прав). Современный конституционализм (включая российскую модель) предусматривает не только декларирование (провозглашение) необходимости защищать свободы и права гражданина и человека, но и законодательное закрепление их гарантий. Значительная часть теории конституционализма акцентирует внимание на личности, именно человек как базовая единица общественной и частной жизни владеет фундаментальными, неотчуждаемыми правами (на правосудие, гражданство, защиту и уважение личного достоинства и чести и т.д.). Обязанностью государства является не только регулирование процесса реализации данных прав, но и обеспечение их охраны и защиты.

Правовое содержание Основного закона определяют объекты конституционного регулирования и перечень правовых принципов,

институтов и норм, нашедших свое отражение в конституции и ставших, таким образом, конституционными.

Очевидно, что в мире нет абсолютно реальных конституций, как, впрочем, нет и полностью фиктивных. Речь может идти только о совокупности отдельных конституционных норм и принципов. Чтобы выявить различия в социально-политическом и правовом содержании Конституции, необходимо определить основные компоненты ее сущности, оказывающие политическое влияние на действие конституционных норм.

Рассматривая социально-политическую сущность конституционно-правового статуса индивида и его соотношение в конституционном праве с юридическим содержанием, можно прийти к некоторым выводам и сформулированным на их основе постулатам:

1. Конституционно-правовому статусу личности в конституционном праве отводится роль неотъемлемого составного элемента конституционно-правовой материи.

2. Оценка сущности основной совокупности конституционных свобод и прав в той или иной мере связана с признанием международных, мировых публично-правовых стандартов.

3. В качестве института конституционного права конституционно-правовой статус личности является в определенной степени персонификацией политической воли действующих на тот момент политических сил, которая нашла свое закрепление в конституционных нормах и стала отражением наиболее легитимного эквивалента понимания основных форм, границ и рамок поведения человека в государстве и обществе.

4. Конституционно-правовым статусом личности является закрепленная в конституции персонификация интересов различных социальных слоев общества.

5. Конституционно-правовой статус личности можно рассматривать в качестве своеобразного маркера (идентификатора), определяющего уровень легитимности Основного закона. Соотношение юридического и фактического статуса личности детерминирует направление конституционных реформ, ревизию действующей конституции либо принятие новой.

Основываясь на тенденциях конституционного развития, разрабатываются теоретические основы современной конституции, являющейся основным законом, которые содержат оптимальные конституционные формулировки с целью регулирования сложившихся в современных условиях общественных отношений.

В основе современного регулирования конституционных отношений чаще всего лежат новые тенденции развития человечества. Независимо от нашей оценки текущих мировых тенденций, в

современном мире (в некоторой степени и внутри нашей страны) происходят активные интеграционные и глобализационные процессы с поправкой на местные особенности. Регулирование конституционных отношений в современных условиях все чаше основывается на комплексе взаимосвязей: «индивид – коллектив – государство – общество» (внутренняя интеграция). Данный подход более широкий по сравнению с прежним, который замыкался в рамках модели «власть – права человека». Новые Основные законы осуществляют комплексное регулирование основ политической, социальной и экономической системы, основ статуса гражданина и человека, духовной жизни общества.

6. Через содержание ключевых составляющих конституционно-правового статуса индивида можно проследить за амбивалентностью между стремлением продемонстрировать приверженность общепринятым международным правовым принципам и попытками отразить интересы внутренней правовой политики, которая обусловлена спецификой национальных интересов и соотношением политических сил.

7. Конституционно-правовой статус личности в качестве института конституционного права можно рассматривать как инструмент диалога между разными политическими силами, с помощью которого познается практика конституционного строительства, происходит осмысление возможных позиций по отношению к рассматриваемому предмету и методов его интерпретации.

Глава 10. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина

§ 1. Личные права и свободы человека и гражданина

Личные права и свободы (статьи 20–29) открывают в Конституции РФ главу, посвященную правам и свободам человека и гражданина.

Особенностью прав и свобод является то, что по своей сущности они являются свободами и правами каждого человека, другими словами, они не зависят от принадлежности к гражданству того или иного государства; они от рождения принадлежат каждому, они неотчуждаемы и закрепляют естественные права каждой личности, связанные с ее частной, индивидуальной жизнью.

Рассмотрю детальнее закрепленные в Конституции свободы и права гражданина и человека.

Право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ) является естественным правом человека, защита которого представляет собой целый комплекс активных мероприятий государственных, общественных структур, а также конкретных лиц по формированию и поддержке безопасной природной и социальной среды обитания (обеспечение экологической безопасности, мероприятия медицинского характера, противодействие преступлениям против генофонда и личности, отказ от военного разрешения национальных и социальных конфликтов и т.д.).

Право на жизнь является естественным правом человека и обеспечивается комплексом действий, направленных на создание и поддержание безопасной природной и социальной среды обитания и условий жизни, что должно стать неотъемлемой частью государственной политики, элементами которой также является отказ от военных решений любых конфликтов, планомерная борьба с преступностью против личности, незаконным распространением и хранением оружия и т.п.

Не менее важная роль отводится мероприятиям медицинского характера, включая надлежащее медицинское обслуживание, эффективную работу скорой помощи, борьбу с наркоманией и т.д.

Реализация права человека на жизнь напрямую зависит от сохранения и восстановления окружающей среды.

Точка зрения на жизнь человека как на высшую социальную ценность красной нитью проходит через все законодательство, которое содержит положения: об ответственности за совершение преступлений против жизни; о правилах обращения с оружием; о необходимой обороне; о запрете эвтаназии и т.д.

Согласно ст. 20 Конституции РФ, наказание в виде смертной казни, вплоть до момента ее отмены, применяется как исключительная мера.

Право на защиту государством достоинства человека (ст. 21 Конституции РФ). Никакие основания не могут быть оправданием умаления достоинства личности. Ни один человек не должен быть подвергнут насилию, пыткам, другому жестокому и унижающему достоинство наказанию или обращению. Никого нельзя без его согласия подвергать научным, медицинским и другим опытам.

Неприкосновенность личности, частной жизни, жилища, тайна переписки, телефонных переговоров, телеграфных, почтовых и других сообщений (ст. 22–25 Конституции). Право на неприкосновенность личности (ст. 22) как личная свобода состоит в том, что насильственным образом никто не может ограничивать свободу человека распоряжаться своими действиями в рамках закона. Без соответствующего судебного решения человек не может быть

арестован, заключен или подвергнут содержанию под стражей. Человек не может быть задержан до судебного решения более чем на 48 часов.

Гарантия неприкосновенности жилища (ст. 25 Конституции) означает, что не имея законного основания, никто не вправе проникать в жилище и находиться там вопреки воле проживающих там лиц.

В статьях 23 и 24 Конституции РФ гарантирована неприкосновенность частной жизни, семейной и личной тайны, защита доброго имени и чести личности. Ограничивать эти права (осуществлять арест корреспонденции, ее выемку из почтовых учреждений) можно лишь в случаях, строго определенных законом, и согласно судебному решению.

Право на свободу передвижения (ст. 27 Конституции России) означает, что любое лицо, законно находящееся на территории страны, вправе беспрепятственно передвигаться, выбирать место жительства и пребывания. Закон РФ № 5242-1 от 25.06.1993 г. отменяет институт прописки и вводит регистрацию граждан России по месту жительства и пребывания. В п. 2 ст. 27 Конституции России закреплено право на свободный выезд за пределы страны и право граждан Российской Федерации свободно возвращаться в страну.

Право указывать и определять национальную принадлежность (ст. 26 Конституции) – отрицает правовое значение национальности. В официальных анкетах не допускается включать вопрос о национальности человека.

Право на свободу совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции России) – означает право человека исповедовать любую религию в индивидуальном порядке или совместно с единоверцами или не исповедовать никакую, беспрепятственно иметь, выбирать и распространять религиозные взгляды и иные убеждения, а также действовать, руководствуясь ими. Федеральный закон № 125-ФЗ от 26.09.1997 г. предусматривает широкую систему гарантий реализации права на свободу совести.

Свобода слова и мысли (ст. 29 Конституции России) – никто не вправе принуждать человека выражать свои убеждения и мнения, равно как и отказываться от них. Каждый наделен правом на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым способом, не противоречащим закону.

§ 2. Политические права и свободы человека и гражданина

Политические права и свободы, в отличие от свобод и прав личных, которыми наделен каждый человек как биосоциальное

существо и член гражданского общества, принадлежат, как правило, только гражданам конкретного государства и реализуются в объединении граждан, обществе, коллективе. Они непосредственно связаны с осуществлением и организацией политической власти в стране; отражают место личности в политических отношениях; представляют собой способ привлечения граждан к реализации народовластия (участие в осуществлении местного самоуправления и государственной власти).

Основными политическими правами и свободами, закрепленными в Конституции Российской Федерации, являются:

– свобода слова и мысли (ст. 29);

– право граждан России на объединение и проведение публичных мероприятий (статьи 30 и 31 соответственно);

– право граждан на участие в управлении государственными делами (ст. 32);

– право граждан России на обращения (ст. 33).

Большая часть политических свобод и прав в России принадлежит только гражданам Российской Федерации. Иностранцам и лицам без гражданства Конституция непосредственно гарантирует только два вида свобод и прав: право на объединение и свободу слова и мысли.

Согласно ч. 1 ст. 29 Конституции РФ, в России каждому гарантированы свобода слова и мысли.

Свобода мысли отражает духовную свободу индивида, глубину его внутреннего мира через его отношение к внешнему миру или окружающей действительности. Мысль, мышление составляют основу любой деятельности человека, определяют его общественную активность, уровень взаимоотношений с другими людьми, государством, обществом.

Свобода мысли, гарантированная каждому Конституцией, с правовой точки зрения означает отсутствие вмешательства со стороны государства в процесс возникновения и выражения убеждений и мнений человека, его защиту от какого-либо иного вмешательства, недопустимость контроля или насилия над личностью, идеологического диктата в любой форме.

Свободой слова является право, гарантированное государством, на выражение своего убеждения и мнения по самому широкому спектру государственных, общественных и иных вопросов через устное и печатное слово, на митингах, собраниях и другими публичными формами. В соответствии с международными правовыми актами, право на свободное выражение своего мнения включает в себя свободу придерживаться собственного мнения, право на поиск, получение и распространение информации независимо от границ и

без любого вмешательства со стороны властей – Всеобщая декларация прав человека (ст. 19), Международный пакт о политических и гражданских правах (ст. 19), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст.10). На свободе выражения мнения основаны многие другие права и свободы, прежде всего такие, как право на петицию, на образование, на участие в выборах; свобода творчества, совести и т.д.

Согласно ст. 30 Конституции России, каждый гражданин владеет правом на объединение, включительно с правом на создание профессиональных союзов с целью защиты своих интересов. Государство при этом гарантирует свободу деятельности общественных объединений.

Право на объединение дает гражданам следующие правовые возможности:

1) на добровольной основе создавать общественные объединения для достижения общих целей и защиты общих интересов;

2) становиться участниками существующих общественных объединений или воздерживаться от этого;

3) свободно покидать общественные объединения.

Таковы содержание и суть права на объединения или, как обычно формулируется в зарубежных конституциях и международно-правовых актах, права на ассоциации. По общему правилу в России это право может быть реализовано лицами, достигшими возраста 18 лет, для молодежных общественных объединений и профсоюзов – 14 лет, а по отношению к детским объединениям – 10 лет.

Согласно ч. 1 ст. 30 Конституции России, право на объединение имеет каждый человек, а не только российские граждане. Лица без гражданства или иностранные граждане наравне с гражданами Российской Федерации имеют право быть участниками, членами и учредителями общественных объединений, кроме случаев, предусмотренных международными договорами с участием РФ и федеральным законодательством. Например, они не могут состоять в политических партиях.

Для создания гражданами общественных объединений по своему выбору не требуется предварительное разрешение органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Граждане непосредственно принимают участие в управлении государственными делами через участие в выборах, референдумах, с помощью личного участия в деятельности органов исполнительной, законодательной или судебной власти. Еще одна форма граждан в реализации народовластия – опосредованная, т.е. через представителей, которые избираются для работы в органах

законодательной власти (законодательные органы субъектов Федерации, Государственная Дума и т.д.) и органах местного самоуправления.

Право граждан России на участие в управлении государством реализовано посредством системы конкретных прав. Согласно положениям Конституции РФ, граждане России наделены следующими правами:

а) быть избранными и избирать в органы местного самоуправления и органы государственной власти (ч. 2 ст. 32);

б) принимать участие в референдуме (ч. 2 ст. 32);

в) равные права в доступе к государственной службе (ч. 4 ст. 32);

г) принимать участие в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32).

Для всех граждан России перечисленные выше права являются всеобщими, и все граждане на равных основаниях участвуют в их реализации.

Согласно ст. 33 Конституции, граждане России вправе обращаться как лично, так и с помощью индивидуальных и коллективных обращений в органы местного самоуправления и государственные органы.

Это право представляет собой важное средство защиты и реализации других свобод и прав граждан, укрепления связи между гражданами и муниципальными и государственными органами и участия граждан в процессе управления государством. Обращения населения в органы местного самоуправления и государственные органы позволяют усилить контроль со стороны народа за их работой, способствуют противодействию коррупции и бюрократизму.

В ответ на право граждан лично обращаться, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, в Конституции предусмотрена обязанность должностных лиц и органов государственной власти, куда они были направлены, в установленные законом сроки и в установленном порядке, внимательно рассмотреть их и принять обоснованные и законные решения.

§ 3. Экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина

Социальные, экономические и культурные права и свободы гражданина и человека непосредственно касаются таких важных для человека сфер, как трудовые отношения, собственность, образование, здоровье, отдых и направлены на обеспечение духовных, материальных, физических и других потребностей, имеющих для человека социальную значимость.

Экономические права и свободы представляют собой совокупность конституционных прав, которые определяют юридические возможности лица в сфере экономики, и состоят из права на частную собственность, на свободу хозяйственной инициативы (предпринимательской деятельности), на наследование и свободу труда (статьи 34–44 Конституции Российской Федерации).

Конституция РФ признает в качестве основ конституционного строя частную собственность, включая природные ресурсы и землю, а также ее защиту наравне с иными формами собственности. Каждый имеет право иметь в собственности имущество, владеть, распоряжаться и пользоваться им единолично и совместно с другими лицами. Никого нельзя лишить его имущества, кроме как по судебному решению.

Осуществить принудительное отчуждение в пользу государства можно только при предварительном и равноценном возмещении. В ст. 36 Конституции РФ закреплено право граждан на землю.

Конституцией РФ закрепляется и гарантируется право наследования, регулирование которого осуществляется согласно нормам гражданского законодательства (ч. 4 ст. 35 Конституции РФ).

Конституцией закреплено право свободно использовать свое имущество и способности для ведения предпринимательской и иной экономической деятельности, не запрещенной законом (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

Свободой труда является право человека свободно распоряжаться собственными способностями при выборе профессии или вида деятельности, запрет на принудительный труд, право на труд в безопасных условиях, на справедливое, не ниже установленного законом, вознаграждение за свою работу без какой-либо дискриминации, на защиту от безработицы, на коллективные и индивидуальные трудовые споры, вплоть до забастовки (ст. 37 Конституции).

Социальные права являются совокупностью конституционных прав, которые дают человеку возможность получать от государства определенные материальные блага. Социальные права граждан понимаются как права на достойный уровень жизни и благосостояние: на социальное обеспечение в случае болезни, по возрасту, при потере кормильца, по инвалидности, для воспитания детей; на медицинскую помощь (в государственных медицинских учреждениях – бесплатную); право на жилище; на защиту детства и материнства; на образование; на отдых; на благоприятную внешнюю среду. Степень реализации и объем этих прав в значительной мере обусловлен состоянием национальной экономики.

Право на отдых означает гарантированное ограничение законом длительности рабочего дня, установление праздничных и выходных дней, ежегодного оплачиваемого отпуска (ч. 5 ст. 37 Конституции Российской Федерации).

Государственная поддержка семьи, детства, материнства, отцовства, являющаяся одной из основ конституционного строя Российской Федерации, устанавливает, что детство, материнство и семья защищаются государством. Воспитание детей и забота о них является как правом, так и обязанностью родителей. При этом трудоспособные совершеннолетние дети обязаны проявлять заботу о нетрудоспособных родителях (ст. 38 Конституции).

Право на социальное обеспечение понимается как право каждого на материальное обеспечение, выплачиваемое в виде социальных пособий и пенсий по возрасту, при потере кормильца, в случае инвалидности, болезни, для воспитания детей, а также в других, законодательно установленных случаях (ст. 39 Конституции).

Право на жилище является социальным правом каждого и означает запрет на самовольное лишения человека его жилища, право на юридическую возможность для малоимущих и других граждан, указанных в законе, нуждающихся в жилье, на его получение бесплатно или по доступной цене из муниципальных, государственных и иных жилищных фондов (ст. 40 Конституции).

Право на медицинскую помощь и охрану здоровья закреплено в ст. 41 Конституции РФ. Этим правом предусмотрено предоставление бесплатной медицинской помощи в муниципальных и государственных учреждениях здравоохранения за средства соответствующих бюджетов, страховых фондов и других поступлений, а также юридическая ответственность должностных лиц в случае сокрытия обстоятельств и фактов, которые несут угрозу здоровью и жизни людей.

Право человека на благоприятную внешнюю среду тесно связано с его правом на охрану здоровья и включает в себя право на получение достоверной информации о ее состоянии, а также на возмещение ущерба, нанесенного здоровью и имуществу в связи с экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции Российской Федерации).

Право на образование состоит из: общедоступности образования, права на бесплатное дошкольное, основное общее, среднее профессиональное и высшее образование в муниципальных и государственных учреждениях системы образования на конкурсной основе, а также права учреждать частные учебные заведения (ст. 43 Конституции Российской Федерации).

Культурные права представляют собой комплекс гарантированных конституцией свобод и прав, позволяющих личности реализовать себя в культурной и научной сферах.

Культурные права человека позволяют ему обеспечить свою самореализацию и духовное развитие: право на образование, свободу творчества, доступ к культурным богатствам, участие в культурной жизни, право на проявление культурной самобытности (пользование национальными традициями, обычаями, родным языком и т.д.), доступ и пользование результатами технического прогресса и пр. Комплекс указанных прав предполагает свободу художественного, литературного, технического, научного и других форм творчества, преподавания и участия в культурной жизни, доступ к учреждениям культуры и культурным ценностям (ст. 44 Конституции России).

§ 4. Юридические гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина

Комплекс гарантий свобод и прав достаточно обширен и включает в себя следующие элементы:

– политические гарантии – демократическая модель власти, которая поддерживает политическую культуру институтов гражданского общества, личности, власти на высоком уровне, обеспечивая политическую стабильность;

– материальные (социально-экономические) гарантии – стабильность отношений собственности и всей экономической системы, эффективность собираемости налогов и всей налоговой системы (отсюда – высокий уровень выполнения социальных программ и проектов, эффективная реализация личных, социально-экономических, культурных, политических прав и свобод и пр.);

– юридические гарантии, состоящие из собственно правовых средств и способов реализации и защиты свобод и прав.

В свою очередь, юридические гарантии делятся на институциональные и формально-юридические.

Судебная защита в Российской Федерации представляет собой основную институциональную гарантию свобод и прав гражданина и человека. Право каждого на судебную защиту в случае нарушения его прав является неотъемлемым личным правом, что подкреплено системой процессуальных гарантий (статьи 46–54 Конституции). Оно включает в себя право получать квалифицированную юридическую помощь (включая бесплатную в случаях, предусмотренных законом), презумпцию невиновности в уголовных делах, невозможность повторного осуждения за дело, по которому уже вынесено судебное решение, право на пересмотр решения суда, запрещение

использования незаконных доказательств, гарантии прав потерпевших, принцип «закон не имеет обратной силы» (для законодательных актов, ухудшающих положение субъекта правоотношений), гарантии от самообвинения и т.д.

Именно порядок судебной зашиты нарушенного права является общим, альтернативным специальному (административному, претензионному и т.д.) порядку защиты. При этом право выбирать инстанцию для обращения имеет само управомоченное лицо, за исключением отдельных случаев, предусмотренных законом, когда обязательной предпосылкой обращения в суд является использование досудебной процедуры, в том числе – при разрешении споров в области патентных правоотношений, транспортных споров и т.д.

Особенностью формально-юридических гарантий является нормативное закрепление в Конституции и других законах, рассмотренных выше, и иных положений, которые направлены на обеспечение свобод и прав. Сложно переоценить значимость таких положений Конституции РФ, как провозглашение высшей ценностью свобод и прав человека и определение соблюдения этих принципов как основную обязанность государства (ст. 2 Конституции России), конституционное закрепление ключевых прав и свобод (ст. 2), а также признание общепризнанных принципов и норм международного права (включая международные стандарты в сфере прав человека) неотъемлемым элементом правовой системы России (ч. 4 ст. 15), запрет на применение неопубликованных нормативно-правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей гражданина и человека (ч. 3 ст. 15), закрепление равенства перед судом и законом (ч. 1 ст. 19), наделение Президента РФ функцией гаранта Конституции Российской Федерации, свобод и прав гражданина и человека (ч. 2 ст. 80), запрещение принятия законов, умаляющих или отменяющих свободы и права гражданина и человека (ч. 2 ст. 55), гарантии предоставления каждому права на защиту своих прав и свобод любыми, не запрещенными законом методами, в том числе самозащиту (ч. 2 ст. 45) и т.д.

Согласно ч. 2 ст. 55 Конституции, в Российской Федерации запрещено издавать законы, которые умаляют или отменяют права и свободы гражданина и человека. Буквальное понимание этой нормы (т.е. недопустимость умалять или отменять не только конституционные права, но также права, имеющие специальный правовой статус, закрепленные в специальном и отраслевом законодательстве), жестко ограничивают законодателя, ни в коем случае не допуская принятия законов о повышении налогов и иных платежей, ужесточающих меру ответственности, отменяющих льготы тем или иным категориям граждан и т.д. В частности,

Конституционный Суд РФ в своих актах неоднократно указывал, что в социальном правовом государстве недопустимо отменять права, преимущества и льготы, которые установлены также в специальных законах (Федеральный закон № 5-ФЗ от 12.01.1995 «О ветеранах», Закон РФ № 4530-1 от 19.02.1993 «О вынужденных переселенцах» и т.д.).

В Конституции РФ предусмотрены так называемые абсолютные свободы и права (ч. 3 ст. 56), которые ни при каких случаях не подлежат нормативным ограничениям, даже при чрезвычайном положении, при масштабных стихийных бедствиях, техногенных катастрофах и т.д. К ним относятся, в частности, право на жизнь и достоинство личности, свобода совести, неприкосновенность частной жизни, право на жилище, свобода предпринимательской деятельности, право на судебную защиту.

§ 5. Конституционные обязанности человека и гражданина

Конституционными обязанностями человека и гражданина являются притязания государства к любым лицам, находящимся на его территории, или гражданам этого государства, вне зависимости от места их пребывания, выраженные через конституционно-правовые нормы.

Конституционные обязанности установлены в главе 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина». Принцип равенства обязанностей установлен в ч. 2 ст. 6 Конституции. Согласно нему, все граждане России на ее территории наделены всеми правами и свободами, а также несут предусмотренные Основным законом равные обязанности.

Согласно Конституции, граждане России и другие лица, на законных основаниях находящиеся на ее территории, обязаны:

1. Соблюдать Конституцию РФ и законы РФ (ч. 2 ст. 15).
2. Уважать права и свободы других людей (ч. 3 ст. 17).
3. Заботиться о нетрудоспособных родителях и детях (ч. 2 и 3 ст. 38).
4. Получить основное общее образование (ч. 4 ст. 43).
5. Проявлять заботу о памятниках культуры и истории (ч. 3 ст. 44).
6. Платить установленные законом налоги и сборы (ст. 57).
7. Охранять природу и окружающую среду (ст. 58).
8. Защищать Отечество (ст. 59).

Соблюдение Конституции и законов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления, а также

граждане, их объединения, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Это является главной обязанностью, лежащей на гражданах. Она ограничивается не только Основным законом и законодательными актами, а имеет более широкий смысл, который можно рассматривать как законопослушание, что означает обязанность соблюдать гражданами России также законодательные и подзаконные акты субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Речь, по сути, идет об обязанности соблюдать действующее российское законодательство, которое состоит не только из актов высшей юридической силы.

Уважение свобод и прав других лиц.

В ч. 3 ст. 17 Конституции указано, что реализация прав и свобод гражданина и человека не должна нарушать свободы и права других людей.

Забота о детях и нетрудоспособных родителях.

В Конституции РФ (ч. 2 и 3 ст. 38) закреплены следующие две обязанности граждан:

1. Забота о детях и их воспитание в равной степени является правом и обязанностью их родителей.

2. Забота о нетрудоспособных родителях является обязанностью трудоспособных детей, достигших возраста 18 лет.

Семейный кодекс РФ (главы 12–17) регулирует исполнение этих обязанностей.

Получение основного общего образования.

В соответствии с ч. 4 ст. 43 Конституции, каждый гражданин Российской Федерации обязан иметь общее основное образование, а обязанностью родителей или лиц, их заменяющих, является обеспечить детям его получение.

Данная обязанность конкретизирована в Семейном кодексе РФ (ст. 63).

Забота о памятниках истории и культуры.

В соответствии с Конституцией РФ каждый обязан проявлять заботу о сохранении культурного и исторического наследия, беречь памятники культуры и истории.

Уплата налогов и сборов.

Платить установленные законом налоги и сборы является конституционной обязанностью каждого (ст. 57 Конституции РФ).

Эта обязанность сочетается с совокупностью установленных законом прав налогоплательщика (право на обжалование решений налоговых органов, доступ к материалам проверок и т.д.). Конституция к этому также добавляет, что законы, которые ухудшают положение налогоплательщиков или устанавливают новые налоги, не имеют обратной силы.

Охрана природы и окружающей среды.

В соответствии со ст. 58 Конституции РФ, обязанностью каждого является охрана природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам. Это положение конкретизировано в Федеральном законе № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды».

Защита Отечества.

Статья 59 Конституции РФ устанавливает, что защита Отечества – долг и обязанность гражданина Российской Федерации. Регулируется исполнение этой обязанности Федеральным законом № 53-ФЗ от 28.03.1998 г. «О воинской обязанности и военной службе»

На военную службу могут быть призваны граждане мужского пола возрастом от 18 до 27 лет, которые не имеют права на отсрочку или освобождение от призыва. Законодательством предусмотрена для мужчин и женщин возможность военной службы на контрактной основе. Уклонение от призыва является уголовно наказуемым деянием.

Для граждан, чьи убеждения или вероисповедание противоречат несению воинской службы, предусмотрено право на ее замену альтернативной гражданской службой, порядок прохождения которой регулируется Федеральным законом РФ № 113-ФЗ от 25.07.2002 г. «Об альтернативной гражданской службе».

Данная обязанность не распространяется на граждан в случае несения службы за пределами территории Российской Федерации.

Глава 11. Конституционный статус общественных и религиозных объединений

§ 1. Права, обязанности религиозных объединений в сферах их деятельности

Российская Федерация является светским государством. Ни одна из религий в стране не может быть установлена как обязательная или государственная. Религиозные объединения равны перед законом и отделены от государства (ст. 14 Конституции).

Религиозные объединения в России – это добровольные объединения граждан и других лиц, проживающих на территории страны на законных основаниях, образованные с целью совместного распространения и исповедания веры, обладающие признаками, соответствующими этой цели.

Религиозные объединения должны отвечать следующим признакам: вероисповедание; совершение богослужений и других

религиозных церемоний и обрядов; религиозное воспитание последователей и обучение религии.

По своей форме религиозные объединения бывают религиозными группами и религиозными организациями.

Религиозной группой является добровольное объединение граждан, которое образовано с целью совместного распространения и исповедания веры, которое осуществляет свою деятельность без создания юридического лица и государственной регистрации.

Религиозными организациями считаются добровольные объединения граждан России или других лиц, на законных основаниях и постоянно проживающих на территории страны, которые образованы с целью совместного распространения и исповедания веры и осуществляют свою деятельность в качестве зарегистрированных в законном порядке юридических лиц.

Религиозные организации в зависимости от территории своей деятельности делятся на централизованные и местные.

Централизованными религиозными организациями признаются такие организации, в состав которых, согласно их уставу, входят не менее трех местных организаций.

Местная религиозная организация – это религиозная организация, численность участников которой составляет не менее десяти человек, которые постоянно проживают в одной местности или в одном сельском или городском поселении и возраст которых достиг 18 лет.

В основе взаимоотношений между государством и религиозными объединениями лежат следующие принципы:

– государство не может вмешиваться в определение гражданами своей религиозной принадлежности и отношения к религии, в воспитание детей их родителями или заменяющими их лицами согласно их убеждениям при учете права ребенка на свободу вероисповедания и свободу совести;

– государство не вправе возлагать на религиозные объединения функции государственных органов власти и органов местного самоуправления, иных государственных органов и учреждений;

– если деятельность религиозных объединений не противоречит закону, государство не вправе в него вмешиваться;

– государством обеспечивается светское обучение в образовательных учреждениях всех уровней;

– осуществляется государственное регулирование предоставления религиозным объединениям налоговых и других льгот и оказания финансовой и иной помощи;

– деятельность государственных органов власти, как и органов местного самоуправления, не может сопровождаться публичными религиозными церемониями и обрядами;

– функцию регистрации и контроля за деятельностью религиозных организаций выполняют органы юстиции.

Религиозным организациям могут отказать в государственной регистрации в следующих случаях: деятельность и цель противоречат нормам Конституции РФ и федерального законодательства; они не являются религиозными; уставные и другие документы не отвечают требованиям соответствующих законов РФ или содержат недостоверные сведения; если в государственном реестре уже есть зарегистрированная организация с тем же названием; неправомочность учредителя (учредителей).

Религиозные организации могут быть ликвидированы или запрещена их деятельность в судебном порядке по следующим причинам:

– угроза государственной безопасности, нарушение общественного порядка и общественной безопасности;

– действия организации направлены на нарушение целостности России или насильственное изменение конституционного строя страны;

– пропаганды войны, разжигание религиозной, национальной, расовой, социальной розни и человеконенавистничества;

– создание вооруженных формирований;

– посягательство на личность, свободы и права граждан;

– действия по принуждению к разрушению семьи;

– действия, направленные на склонение к самоубийству, а также на отказ от медицинской помощи по религиозным мотивам лицам, которые находятся в опасном для здоровья и жизни состоянии;

– в случае нанесения установленного согласно законодательству ущерба здоровью граждан и нравственности, включая применение психотропных и наркотических средств, развратных действий, гипноза и других противоправных деяний, связанных с религиозной деятельностью;

– принуждение последователей и членов религиозных объединений, а также других лиц к отчуждению их имущества в пользу соответствующей религиозной организации;

– препятствование получению обязательного образования.

Религиозные объединения не вправе вмешиваться в деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления. Со своей стороны, органы власти и местного самоуправления не могут передавать религиозным объединениям свои полномочия, равно как брать на себя функции последних.

Все религиозные организации являются равными перед законом. Они могут владеть собственностью, средствами массовой информации, осуществлять благотворительную деятельность.

Законом разрешается деятельность религиозных организаций, направленная на помощь в конфликтах своим членам, признается право священнослужителя отказываться от дачи свидетельских показаний в случае, если известная ему информация получена на исповеди. Государство и религиозные объединения сотрудничают между собой в деле противодействия экстремистской деятельности.

Принцип отделения религии от государства предполагает светский характер образования. Тем не менее, церковь вправе иметь свои учебные учреждения с целью подготовки священнослужителей.

Религиозные организации и иерархи не могут быть частью системы местного самоуправления или государственной власти; не могут оказывать влияние на процесс принятия государственных решений. Любые действия органов местного самоуправления и государственной власти не подлежат согласованию с религиозными объединениями.

Все граждане Российской Федерации имеют равные права вне зависимости от своих религиозных убеждений. Государство не принимает участие в вопросах регулирования внутреннего устройства религиозных организаций и объединений. Религиозные объединения не могут получать финансирование из государственного бюджета.

Нельзя создавать структуры религиозных организаций в государственных органах, а также в органах местного самоуправления и учебных заведениях. Решения руководителей религиозных объединений не могут рассматриваться как публично-правовые нормы. Государственные служащие не имеют права пользоваться своим служебным положением в интересах того или иного религиозного объединения. Принимать участие в религиозных церемониях они вправе в качестве обычных верующих, а не в качестве официальных лиц. В служебных кабинетах нельзя размещать предметы религиозной символики.

Деятельность религиозных организаций может быть ограничена государством в той степени, которая необходима для защиты основ конституционного строя, здоровья, законных интересов и прав других лиц, нравственности. Ограничения по данным вопросам допускаются и Международным пактом о политических и гражданских правах.

Религиозные объединения, представляя собой институциональную форму выражения религиозных взглядов и важнейшее условие социального бытия религии, создаются и функционируют в целях удовлетворения религиозных потребностей человека, которые определяют назначение и суть религиозных объединений. Данные объединения осуществляют благотворительную, образовательную и иные виды деятельности, оказывая тем самым позитивное влияние на гражданское общество.

Формирование гражданского общества в России может служить реальным гарантом демократической направленности осуществляемых в стране глобальных социальных преобразований во всех сферах общественной жизни, участие в которой принимают и религиозные объединения, находящие свою нишу в структуре институтов гражданского общества.

Форма правовой модели взаимоотношений между государством и религиозными объединениями на протяжении российской истории была обусловлена правовым статусом, прежде всего, религиозных объединений. Историю возникновения и развития религиозных объединений на территории России можно условно разделить на пять этапов:

1) от момента появления христианства до московского самодержавия, утвержденного в XVI в.;

2) период от возникновения московского самодержавия до правления Петра Великого;

3) период от появления Святейшего Синода (Петр Великий) до Октябрьского переворота 1917 года;

4) советский период;

5) современный период.

Специфика социально-правового аспекта деятельности религиозных объединений как элемента гражданского общества обусловливает правовое содержание их правового статуса, состоящего из прав, обязанностей, юридической ответственности и юридических гарантий религиозных организаций, которые закреплены в Конституции РФ.

Особенности религиозных объединений относительно других институтов гражданского общества выражены:

1) исторической устойчивостью и неизменностью внутренних взаимоотношений, их многообразием, специфичностью, обусловленной конфессиональной принадлежностью;

2) субординацией, предполагающей жесткое подчинение единоличному главе, наделенного непререкаемостью божественного авторитета;

3) особенностями имущественного положения религиозных организаций, которое связано с использованием ими имущества религиозного назначения;

4) целями удовлетворения религиозных потребностей человека.

Надлежащий правовой статус религиозных объединений следует рассматривать как важный фактор предотвращения межконфессиональных конфликтов, предупреждения религиозного и национального экстремизма, угрожающего основам гражданского общества.

§ 2. Политические общественные объединения: понятие, правоположение

Право на объединение является одним из неотъемлемых прав гражданина и человека, что закреплено ст. 30 Конституции РФ, и где гарантируется свобода деятельности общественных объединений.

Равенство общественных объединений перед законом закреплено в ч. 4 ст. 3 Основного закона.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 (с посл. изменениями от 20.12.2017 № 404-ФЗ) регулирует особенности правового положения общественных объединений.

Общественными объединениями являются добровольные, некоммерческие, самоуправляемые формирования, которые созданы по инициативе граждан, объединенных общими интересами с целью реализации общих целей согласно уставу объединения. Граждане России могут реализовать свое право на создание общественного объединения непосредственно – через объединение физических лиц, а также через общественные объединения – юридические лица (ст. 5 Федерального закона).

Цель создания таких объединений заключается в реализации и защите политических, культурных, гражданских, социальных, экономических прав и свобод, развитии их самодеятельности и активности, участии граждан в управлении общественными и государственными делами; удовлетворении любительских и профессиональных интересов, развитии художественного, научного и технического творчества, охране здоровья, благотворительной деятельности и иных видов деятельности, разрешенной законом. Как ранее отмечалось, возможные ограничения такой деятельности оговорены в ст. 13 Конституции.

В качестве учредителей общественных объединений могут выступать как физические, так и юридические лица, которые созвали конференцию (съезд) или общее собрание, которыми принят устав общественного объединения и сформированы контрольно-ревизионные и руководящие органы. Инициаторами создания общественного объединения должны быть не менее трех человек. Количество учредителей некоторых общественных объединений может быть установлено специальным законом о некоторых видах общественных объединений.

Федеральным законом установлены два понятия для юридических и физических лиц, участвующих в создании и деятельности общественного объединения. Они имеют или статус члена или статус участника общественного объединения. Главное различие заключается в том, что для оформления членства

необходимо соответствующее индивидуальное заявление, а для участников общественного объединения членство как обязательное условие не предусмотрено.

Участниками, членами и учредителями общественных объединений могут стать граждане, которым исполнилось 18 лет, если иных условий не предусмотрено федеральным законодательством.

Участникам и членам молодежных общественных объединений необходимо достичь возраста 14 лет, а участвовать в детских общественных объединениях могут дети, достигшие 8 лет. Иностранные граждане также могут быть участниками, членами и учредителями общественных объединений, кроме случаев, предусмотренных международными договорами и федеральным законодательством.

С учетом разнообразного характера целей, для которых создаются общественные объединения, законодатель предусмотрел такие организационно-правовые формы деятельности общественных объединений:

– общественные движения;
– общественные организации;
– общественные фонды;
– органы общественной самодеятельности;
– общественные учреждения;
– политические партии (от 19.05.1995 № 82-ФЗ).

Помимо этого, Федеральным законом от 10.11.2003 г. были внесены изменения в Закон «О национально-культурной автономии», где национально-культурная автономия была отнесена к общественным объединениям.

Общественные организации являются организационно-правовыми формами национально-культурных автономий и политических партий.

Общественной организацией является общественное объединение, основанное на членстве, и действующее на принципах совместной деятельности с целью достижения уставных целей и защиты общих интересов объединившихся граждан. В других случаях входящие в их состав лица именуются участниками.

Задачи и цели органов общественной самодеятельности, общественных движений, общественных учреждений и общественных фондов в общей форме определены в рассматриваемом законе, а более полно они раскрыты в уставных документах соответствующих объединений.

Согласно ст. 14 Федерального закона № 82-ФЗ, на территории Российской Федерации могут функционировать региональные, общероссийские, а также местные и межрегиональные общественные объединения.

Общероссийскими объединениями считаются объединения, функционирующие в более чем половине субъектов Федерации и имеющие там свои структурные единицы.

Деятельность межрегиональных общественных объединений осуществляется на территории меньше половины субъектов Федерации, где также функционируют их структурные подразделения.

В границах отдельного субъекта Федерации действуют региональные общественные объединения, а на территории органа местного самоуправления – местные.

Ст. 27 Федерального закона от 19.05.1995 г., которая была значительно дополнена после принятия Федеральных законов, определяет спектр полномочий общественных объединений, который необходим им для реализации уставных целей.

Общественные объединения, в частности, имеют право:

– распространять информацию, касающуюся их деятельности;

– принимать участие в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления;

– организовывать пикетирования, демонстрации и митинги;

– выдвигать инициативы по различным аспектам общественной жизни, а также вносить свои предложения в органы местного самоуправления и государственные органы власти;

– осуществлять защиту своих интересов, прав и законных интересов своих участников и членов, других граждан в общественных объединениях, государственных органах власти и органах местного самоуправления;

Законы об общественных объединениях могут предусматривать дополнительные права, обусловленные конкретными целями и конкретными видами общественных объединений. Относительно права на участие в выборах, то только политические партии вправе выдвигать своих кандидатов. Общественные организации (объединения), в уставную деятельность которых входит участие в выборах, вправе реализовать его только в составе блока с политической партией.

В своей деятельности общественные объединения обязаны строго соблюдать нормы российского законодательства, а также им должны соответствовать положения уставов и других учредительных документов. Нарушения, противоречащие уставам, а также нарушения Конституции РФ и федеральных законов грозят общественным объединениям ликвидацией в судебном порядке, что означает запрет на деятельность.

Глава 12. Гражданство Российской Федерации

§ 1. Гражданство: понятие, принципы, основания приобретения и прекращения

Вопросы гражданства урегулированы Конституцией Российской Федерации, международными договорами и специальным нормативным актом – Федеральным законом № 62-ФЗ от 31.05.2002 г. «О гражданстве Российской Федерации».

Гражданство рассматривают как устойчивую правовую связь между человеком и государством, которая представляет собой совокупность их взаимных обязанностей, прав и ответственности, основанную на уважении и признании достоинства, основных свобод и прав человека.

Следует отличать гражданство от подданства. Понятием подданство обозначают правовые связи между лицом и государством при монархии (где имеется король, царь, император и т.д., там соответственно, есть и подданные). Кроме граждан, на территории государства могут проживать лица без гражданства и иностранные граждане, имеющие различное правовое положение.

Гражданином государства является лицо, которое имеет документальное подтверждение своей принадлежности к гражданству соответствующего государства. Иностранный гражданин – это лицо, с документально подтвержденной принадлежностью к гражданству иного государства.

Суть правового положения иностранного гражданина заключается в его так называемом двойном подчинении – он обязан подчиняться правопорядку страны пребывания и одновременно законам государства, гражданином которого он является. Иностранный гражданин вправе выполнять обязанности и пользоваться правами, которые вытекают из его гражданства только в мере, которая не противоречит законодательству страны пребывания, ее безопасности и суверенитету. Государство пребывания, со своей стороны, устанавливая режим пребывания иностранцев, должно соблюдать общепризнанные принципы международного права.

Лицами без гражданства (апатридами) являются лица, у которых нет документов о принадлежности к гражданству какого-либо государства.

Правовой статус апатридов обусловлен нормами внутреннего законодательства страны их проживания. В Российской Федерации статус лиц без гражданства за небольшим исключением идентичен статусу иностранных граждан. Единственная разница заключается в том, что апатриды не могут рассчитывать на защиту иностранных

дипломатических представительств. Подобно иностранцам, они не могут нести воинскую повинность, у них нет избирательного права, они подпадают под такие же профессиональные ограничения, как и иностранные граждане.

Принципы гражданства:

– принцип равного гражданства подразумевает, что гражданство дает людям равный конституционно-правовой статус независимо от того, на каком основании оно было получено;

– согласно принципу единого гражданства, граждане, которые проживают на территории субъектов федерации или ее административно-территориальных единиц (для унитарного государства), являются равноправными гражданами данного государства;

– принцип постоянного гражданства предполагает сохранение гражданства лицами, которые проживают за пределами государства, в случае заключения или расторжения брака с иностранцем, а также при изменении гражданства супругом;

– принцип запрета на изменение или лишение гражданства односторонним решением государства. Вместе с тем, гражданин вправе изменить свое гражданство, а государство не может его лишить этого права;

– принцип покровительства и защиты государством своих граждан.

Законодательно установлены основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации: в результате признания; в порядке регистрации; по рождению; при восстановлении гражданства; при выборе гражданства (оптация); в результате натурализации (прием в гражданство).

1. Признание гражданства Российской Федерации. Гражданами России признаются граждане бывшего Советского Союза, которые на момент вступления в силу данного Закона постоянно проживали на ее территории, если они в течение года с этого дня не заявят о своем желании отказаться от гражданства России.

2. Приобретение гражданства путем регистрации. Этот способ отличается упрощенным характером и в основном связан с распадом СССР.

3. Гражданство по рождению. В мире практикуют два основных вида приобретения так называемого гражданства по рождению: по «принципу крови», когда главным фактором является гражданство родителей, и по «принципу почвы», когда решающим фактором становится место рождения.

4. Натурализация (прием в гражданство Российской Федерации). Любое дееспособное лицо, которому исполнилось 18 лет и оно не

состоит в гражданстве Российской Федерации, вправе быть принятым в гражданство РФ по его ходатайству, вне зависимости от происхождения, национальной и расовой принадлежности, социального положения, пола, языка, образования, политических или иных убеждений, отношения к религии.

Ходатайство о получении гражданства Российской Федерации может быть отклонено в следующих случаях: лицо, претендующее на гражданство, выступает за насильственное изменение конституционного строя России; претендент был осужден и лишен свободы за действия, которые преследуются в РФ по закону; лицо состоит в партии или иной организации, деятельность которых противоречит конституционным принципам Российской Федерации.

Порядок прекращения гражданства.

Закон о гражданстве РФ устанавливает следующие основания прекращения гражданства: отмена решения о предоставлении гражданства; выход из гражданства; выбор гражданина при территориальных изменениях (оптация). Принципиальным является положение, согласно которому прекращение гражданства России означает прекращение гражданства республики в составе Федерации.

Выходом лица из гражданства является его утрата по собственному желанию. Это может произойти по ходатайству гражданина; если супруг, один из родителей или ребенок имеют другое гражданство.

§ 2. Производство по делам о гражданстве

Действующий Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации от 31.05.2002 г. детально регламентирует механизм производства дел о гражданстве – форма и порядок подачи ходатайств и заявлений, порядок оформления заявления о гражданстве, исполнение решений по данным делам. В данном отношении строгая регламентация направлена на исключение чиновничьего волюнтаризма в вопросах гражданства и защиту прав человека.

В структуру закона входит глава VII, которая состоит из семи статей (32–38), в которой сформулированы процессуальные нормы по делам о гражданстве. Данным законом установлены следующие процессуальные правила по решению вопросов о гражданстве.

В нем, прежде всего, закреплена форма обращения и соответствующий орган, куда следует обращаться. Форма обращения представляет собой заявление (ч. 1 ст. 32). Закон о гражданстве предусматривает два вида приобретения гражданства: упрощенный и общий, при этом производство дела о гражданстве инициируется в

обоих случаях в одинаковом порядке – через подачу по месту жительства лица-заявителя соответствующего заявления (ч. 1 ст. 32).

Федеральным законом о гражданстве определены следующие органы, куда подаются заявления, касающиеся вопросов гражданства: если заявитель проживает на территории России – территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти (МВД РФ); если заявитель проживает за рубежом и не имеет на территории России места жительства, то он обращается по вопросам гражданства в дипломатические представительства или консульские учреждения РФ.

Федеральный закон о гражданстве, помимо формы обращения, также регулирует самые важные моменты процедуры подачи и оформления документов и заявлений, необходимых для получения (прекращения) гражданства Российской Федерации. Например, в нем закреплено, что заявление на получение гражданства должно подаваться заявителем лично в письменной форме, согласно установленным реквизитам и быть им подписано. К заявлению должны прилагаться необходимые документы в соответствии с конкретными основаниями получения или прекращения гражданства России. Закон указывает, что перечень этих документов определяет Положение о порядке рассмотрения данных вопросов, которое утверждено Президентом Российской Федерации.

Среди обязательных элементов процедуры оформления документов по вопросам гражданства – взимание консульского сбора и государственной пошлины. Лица, проживающие на территории Российской Федерации, оплачивают государственную пошлину, а лица, проживающие за ее пределами – консульский сбор в установленном законодательством порядке (ч. 1 ст. 34).

Закон предусматривает два варианта сроков для принятия решения о вопросах гражданства, которые зависят от применяемой процедуры – общей или упрощенной. Закон о гражданстве предусматривает срок для рассмотрения заявлений по вопросам гражданства (получение или выход из гражданства России) и принятия по ним соответствующих решений в общем порядке – до одного года с момента подачи заявления со всеми необходимыми документами, оформленными надлежащим образом (ч. 2 ст. 35). Законом о гражданстве РФ от 2002 года предусмотрен еще один вид сроков, который касается даты получения (прекращения) гражданства России. Гражданство приобретается или прекращается с момента принятия полномочным органом, занимающемся делами о гражданстве, соответствующего решения (ст. 37).

Помимо общего правила, Федеральный закон о гражданстве РФ предусматривает еще два специальных случая решения вопросов о гражданстве, при которых дата получения гражданства высчитывается

по особой методике. Так, дата приобретения гражданства Российской Федерации по факту рождения соответствует дате рождения ребенка (ч. 1 ст. 37).

Если ребенок усыновлен (удочерен) гражданином России (или супругами – гражданами РФ), то днем приобретения им российского гражданства считается день усыновления (удочерения) (ч. 1 ст. 37). Еще одна особенность правового регулирования дел о гражданстве обусловлена новым взглядом на определение процедуры исполнения решений вопросов о гражданстве РФ.

Следует отметить, что если в предыдущем Законе о гражданстве 1991 года вопросам исполнения решений по делам о гражданстве была посвящена, целиком по наименованию и содержанию, отдельная глава, то в Федеральном законе о гражданстве 2002 года данному вопросу выделена лишь одна статья, входящая в главу VII.

Можно констатировать, что в целом принятие Федерального закона о гражданстве Российской Федерации от 2002 года перевело исполнение решений вопросов по гражданству РФ в большей степени в плоскость подзаконного нормативного регулирования. Данный закон в этой части отсылает к Положению, утвержденному Президентом РФ, где регулируются вопросы сроков, порядка информирования заявителя о результатах рассмотрения вопроса о гражданстве Российской Федерации.

Глава 13. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства

§ 1. Конституционно-правовой статус иностранцев, беженцев и вынужденных переселенцев

Иностранный гражданин – это физическое лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и имеет документально доказанное гражданство (подданство) иностранного государства. Лица без гражданства (апатриды), а также лица, не обладающие иностранным гражданством, но имеющие вид на жительство, приравниваются к данной категории лиц.

Понятие «иностранные граждане» включает в себя различные категории лиц как с иностранным гражданством, так и без гражданства. Ими могут быть сотрудники консульских миссий и дипломатических представительств (а также члены их семей), иностранные граждане, постоянно проживающие в нашей стране и имеющие вид на жительство и соответствующее разрешение, выданные органами МВД РФ, а также лица, пребывающие в стране

временно (родственники российских граждан, туристы, бизнесмены, деятели культуры и науки, члены экипажей иностранных морских судов и самолетов и т.д.). Беженцы составляют особую категорию, и их правовой статус регулируется специальными актами.

Иностранные граждане на территории Российской Федерации пользуются со стороны государства равной защитой как личных прав (свобода совести, неприкосновенность личности, жилища и т.д.), так и экономических, культурных и социальных и других, предусмотренных для не граждан (на частную собственность и экономическую деятельность, участие в общественных объединениях и организациях, образование, социальное обеспечение, охрану здоровья, отдых, трудовую деятельность, пользование достижениями культуры и т.д.). Однако они лишены прав, в первую очередь, из категории политических, которыми согласно Конституции и российским законам могут пользоваться только граждане Российской Федерации (возможность занимать отдельные государственные должности, право быть избранными и избирать в представительные органы государственной власти, принимать участие в референдумах, участвовать в политических партиях и т.д.). Иностранные граждане могут защищать свои права любыми средствами, предусмотренными Конституцией, включая обращение в судебные инстанции.

Решение о выдворении иностранного гражданина за пределы России может быть принято в следующих случаях:

1) если действия иностранного гражданина создают угрозу общественному порядку и государственной безопасности;

2) если этого требуют интересы охраны нравственности и здоровья населения, защита законных интересов и прав граждан РФ и других лиц;

3) в случае грубого нарушения законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан в России, а также валютного, таможенного и иного законодательства Российской Федерации.

Подобно любой демократической стране, перед Россией достаточно остро стоит проблема миграции. Перемещение значительных групп людей на территорию России из других стран во многом стало результатом распада Советского Союза и возникшими вследствие этого межнациональными конфликтами, и преследованиями людей по различным причинам. Эти миграционные потоки, подчас достаточно мощные, вызвали необходимость решать сложные вопросы обеспечения прав человека и гражданства. По отношению к этим людям законодательством предусмотрены два возможных правовых статуса: вынужденного переселенца и беженца. Их правовые гарантии закреплены в соответствующих законах –

Законе РФ № 4530-I от 19.02.1993 г. «О вынужденных переселенцах» и Законе РФ № 4528-1 19.02.1993 г. «О беженцах».

Беженцы – это лица, которые не имеют российского гражданства и прибыли или намереваются прибыть на территорию нашей страны. Эти люди не желают или не могут находиться под защитой страны своего гражданства, опасаясь преследований на расовой, национальной, религиозной, политической почве, а также за принадлежность к той или иной социальной группе.

Беженцами не могут быть признаны лица, которые совершили преступления против человечности, мира, военные преступления или иные тяжкие преступления, не имеющие политического характера. Международная конвенция о статусе беженцев от 28.07.1951 г., к которой присоединилась Россия в 1992 году, является главным документом, регулирующим юридический статус беженцев.

Ходатайства на получение статуса беженца рассматриваются сотрудниками компетентных органов, которые выдают, при наличии необходимой информации, свидетельство, которое предоставляет некоторые права (на проживание в центре временного размещения, получение пособия, питания, получение медицинской помощи). Такое лицо, со своей стороны, обязуется соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательство, проходить медицинские осмотры, своевременно прибыть в расположение центра временного размещения и т.д.

Лицо может быть признано беженцем сроком до трех лет. Этот срок может быть продлен на каждый следующий год, если обстоятельства, вынудившие данное лицо покинуть страну, сохраняются. Статус беженца позволяет заниматься предпринимательством или работать по найму, приобретать недвижимое имущество в собственность (на общих для иностранных граждан условий), а также претендовать на получение российского гражданства. Беженец против его воли не может быть возвращен в страну, которую покинул, однако в некоторых случаях может быть лишен статуса беженца (получение гражданства России либо другого государства, выезд в другую страну на постоянное жительство, умышленное представление ложных сведений, добровольное принятие защиты государства, которое он покинул).

Вынужденные переселенцы – это граждане России, вынужденно покинувшие или намеревающиеся покинуть место своего постоянного жительства на территории России или другого государства. Причинами могут быть основания те же, что и у беженцев, однако Закон о вынужденных переселенцах связывает их с враждебными компаниями по отношению к группам лиц или отдельным лицам, массовыми нарушениями общественной безопасности и другими

существенными нарушениями прав человека. Статус вынужденных переселенцев при определенных условиях могут получить также граждане бывшего Советского Союза и лица без российского гражданства.

Права беженцев и вынужденных переселенцев во многом идентичны. Также схожи обязанности государственных органов власти и органов местного самоуправления по отношению к вынужденным переселенцам, гарантии их прав и т.д.

§ 2. Право на политическое убежище. Экстрадиция

Данное право дает каждому человеку, преследуемому за убеждения, возможность поиска убежища в другой стране и право им пользоваться. Это право в таком виде отражено не только во Всеобщей декларации прав человека, но и в большинстве конституций мира. Этой защитой пользуются люди, преследуемые в своей стране за религиозные, политические и иные убеждения, если они с позиции международного права не являются преступными.

Например, такое право не может быть признано за теми, кто совершил преступления неполитического характера и которые противоречат принципам и целям ООН (преступления против человечества и мира, военные преступления). Также на убежища не могут претендовать лица, которые совершили уголовное преступление (террористические акты, убийства, подрыв общественного порядка, выступления в поддержку расизма и т.д.).

Конституция Российской Федерации безусловно признает данный подход цивилизованного мира, наделяя правом на политическое убежище иностранных граждан и лиц без гражданства согласно общепризнанным международным правовым нормам (ч. 1 ст. 63). Право принимать решение о предоставлении политического убежища принадлежит Президенту РФ. Президент РФ своим Указом от 1 декабря 2003 г. утвердил Положение, которым регулируется порядок предоставления политического убежища.

Число таких обращений невелико. Предоставление политического убежища тесно связано с вопросом об экстрадиции, т.е. передаче другому государству человека, по отношению к которому в данном государстве возбуждено уголовное дело или вынесен приговор суда. Обычно вопрос об экстрадиции возникает, когда лицо, совершившее преступное деяние в одном государстве (это может быть как иностранец, так и гражданин данного государства), укрывается на территории другого государства. В более сложных случаях требование о выдаче лица направляется государству, гражданином которого и является лицо, совершившее преступление.

Однако большинство стран на конституционном уровне запрещает выдачу своих граждан.

В ч. 1 ст. 61 Конституции Российской Федерации закреплено положение о запрете выдачи другому государству граждан Российской Федерации. Также не допускается выдача другому государству лиц, которые преследуются по политическим мотивам или за действия, которые в Российской Федерации не признаются преступными (ч. 2 ст. 63).

Другая ситуация, когда речь идет о выдаче лиц, которые обвиняются в совершении преступлений или передаче осужденных другим государствам для отбывания там наказания. Это допускается как федеральным законодательством, так и международными договорами Российской Федерации. Россия имеет подписанные договоры о правовой помощи по уголовным и гражданским делам с такими странами, как Алжир, Болгария, Венгрия, Греция, Италия, Куба, КНДР, Польша и другими государствами. В этих документах определен круг лиц, подлежащих выдаче и условия выдачи. Подобные нормы содержит также Конвенция стран СНГ от 22.01.1993 г., которая посвящена правовым отношениям и правовой помощи в сфере гражданского, уголовного и семейного законодательства. Ключевым условием экстрадиции является факт признания действий лица преступными как в государстве его текущего пребывания, так и в государстве, требующего выдачи (условие «двойной преступности»).

Основанием для экстрадиции в демократических странах является судебное решение. Суд при этом устанавливает как наличие «двойной преступности», так и определяет гарантии для лиц, подлежащих выдаче, со стороны государства, которое обратилось с запросом на выдачу. Как правило, судами отклоняются запросы о выдаче, если лицу, совершившему преступление, грозит смертная казнь. Европейским судом по правам человека закреплена невозможность экстрадиции, если существуют основания полагать, что лицо после выдачи может быть подвергнуто унижающему достоинство или бесчеловечному обращению, или пыткам.

Суд обязан осуществить независимую оценку обстоятельств, с которыми может столкнуться лицо, на которое пришел запрос на выдачу, в страну, в которую оно может быть выслано.

Российская Федерация присоединилась к Конвенции о выдаче и к протоколам к этому документу (Федеральный закон от 25.10.1999 г. № 190-ФЗ), однако с некоторыми оговорками (запрос о выдаче может быть отклонен, если приговор данному лицу вынесен чрезвычайным судом, в случае угрозы применения пыток, при достижении лицом преклонного возраста и т.д.). Принятым в этот же день Федеральным

законом Европейская конвенция о правовой помощи (также с оговорками) была ратифицирована.

В части V УПК РФ детально регулируется международное сотрудничество в области уголовного судопроизводства, а также порядок экстрадиции. Запрос другому государству о выдаче гражданина Российской Федерации может быть основан на международном договоре или обязательстве Генерального прокурора России выдавать в будущем лиц этому государству согласно принципу взаимности, если это не противоречит российскому законодательству. Выданное иностранным государством лицо не может задерживаться, привлекаться в качестве обвиняемого или быть осужденным без согласия выдавшего его государства, а также не может передаваться третьему государству за совершенное преступление, которое не указано в запросе (ст. 461 УПК РФ).

Кодексом регулируется порядок обжалования в суде решения о выдаче, об отказе в выдаче данного лица и т.д. Предусмотрена возможность передачи осужденного в РФ лица государству, гражданство которого оно имеет, для отбывания наказания, и соответственно, возможность отказа передачи лица для отбывания наказания в стране его гражданства.

Глава 14. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

§ 1. Порядок назначения, основания освобождения от занимаемой должности, статус и компетенция уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Конституционно-правовым статусом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации называют комплексную правовую категорию, содержание которой обусловлено системной совокупностью свобод, прав и обязанностей, закрепленных для него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами РФ, международными правовыми актами, а также обеспеченных надлежащими гарантиями.

Уполномоченный по правам человека руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, соответствующим Законом и иными законодательными актами, а также общепризнанными нормами и принципами международного права, межгосударственными договорами Российской Федерации. В главе 19 Регламента Государственной Думы регулируется парламентская процедура

назначения на должность Уполномоченного и его освобождения. На эту должность может назначаться лицо возрастом не моложе 35 лет, являющееся гражданином Российской Федерации и владеющее необходимыми знаниями и опытом в сфере защиты прав и свобод гражданина и человека.

Как назначение, так и освобождение Уполномоченного осуществляется простым большинством голосов депутатов Государственной Думы от их общего числа путем тайного голосования. По данному вопросу Государственная Дума принимает соответствующее постановление о назначении Уполномоченного на должность. Это должно быть сделано не позднее 30 дней с момента завершения полномочий предыдущего Уполномоченного.

Процедура назначения Уполномоченного достаточно сложна. Поскольку количество претендентов на данную должность может быть велико, законом установлен специальный порядок включения кандидатур в список тайного голосования. Претенденту для этого необходимо набрать не менее 2/3 голосов депутатов Государственной Думы от их общего количества. В случае отклонения кандидатуры на новое рассмотрение может повторно вноситься эта же кандидатура или новая.

Если на голосование подано больше одной кандидатуры, и по итогам тайного голосования ни одна из кандидатур не смогла набрать необходимое количество голосов, то на новое рассмотрение могут быть предложены как те же самые кандидатуры, так и новые. Повторное рассмотрение должно проводиться в рамках ближайшего заседания палаты на основании полученного представления о кандидатах, внесенного согласно процедуре, установленной Регламентом Государственной Думы. Особенностью статуса этой должности является то, что ни Президентом РФ, ни Правительством РФ, ни Советом Федерации не могут быть изменены или подменены решения Государственной Думы о пребывании Уполномоченного по правам человека на своем посту.

Вступление в должность Уполномоченного считается состоявшимся с момента принятия им присяги, а его предшественник считается прекратившим с этого же момента свои полномочия, если он не был освобожден от должности ранее по основаниям, которые предусмотрены ст. 13 Закона. На свою должность Уполномоченный назначается на срок пять лет, считая со дня принятия присяги, а прекращаются полномочия после принесения присяги новым Уполномоченным (ст. 10 ФКЗ РФ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Необходимо отметить, что прекращение полномочий самой Государственной Думы по каким-либо причинам не влечет прекращение полномочий назначенного палатой Уполномоченного.

Согласно российскому законодательству, Уполномоченный по правам человека досрочно может быть отстранен от занимаемой должности только в предусмотренных законом случаях: 1) занятие деятельностью, несовместимой со статусом Уполномоченного; 2) в случае вступления в силу судебного обвинительного приговора по отношению к Уполномоченному; 3) неспособность выполнять свои обязанности в течение длительного времени (четыре месяца и более подряд) по состоянию здоровья либо по иным причинам; 4) подача Уполномоченным заявления о добровольной отставке. В данном случае необходимо решение Государственной Думы об освобождении от должности. При досрочном освобождении от должности назначение нового Уполномоченного Государственной Думой должно состояться не позднее двух месяцев после досрочного освобождения от должности предыдущего Уполномоченного.

Учреждение должности Уполномоченного по правам человека в РФ вызвана необходимостью обеспечить гарантии государственной защиты свобод и прав гражданина и человека, их уважения и соблюдения должностными лицами, органами местного самоуправления и государственными органами. Уполномоченный является неподотчетным и независимым перед какими-либо должностными лицами и государственными органами лицом. Функции Уполномоченного на территории страны не могут быть прекращены или приостановлены, а его компетенция не может быть ограничена даже в случае введения военного или чрезвычайного положения.

На протяжении всего срока своих полномочий Уполномоченный защищен неприкосновенностью, что означает невозможность его задержания, ареста и привлечения к судебной ответственности без соответствующего одобрения Государственной Думы.

Уполномоченный имеет право на беспрепятственное посещение органов власти и местного самоуправления, учреждений, предприятий и организаций, общественных объединений и воинских частей; на запросы и получение необходимых материалов и документов; на проведение проверок деятельности органов местного самоуправления, государственных органов и должностных лиц; на ознакомление с административными, гражданскими и уголовными делами, в том числе прекращенными. Уполномоченный вправе быть безотлагательно принятым должностными лицами государственными органами власти и местного самоуправления, учреждений, организаций и предприятий любой формы собственности, администрацией мест заключения, военачальниками и руководителями общественных объединений.

Уполномоченный по правам человека в рамках своей компетенции вправе:

– рассматривать жалобы как граждан Российской Федерации, так и находящихся на территории страны лиц без гражданства и граждан других государств;

– рассматривать жалобы на действия (бездействие) органов местного самоуправления, государственных органов, должностных лиц в случае обжалования заявителем решений административного орган или суда, в которых он ранее уже обжаловал данные действия или решения;

– по собственной инициативе принимать все меры, необходимые для защиты прав человека, в случаях получения информации о грубых или массовых нарушениях свобод и прав граждан, или в случаях, которые имеют особое общественное значение или связаны с нарушениями прав лиц, не имеющих возможности самостоятельно применять правовые средства своей защиты.

Уполномоченный по правам человека не вправе рассматривать жалобы на решения какой-либо из палат Федерального Собрания РФ, а также представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации.

§ 2. Уполномоченный по правам человека в Новгородской области: статус, компетенция

Должность Уполномоченного по правам человека в Новгородской области (далее – «уполномоченный») учреждена 03.11.2005 г., в связи с принятием и вступлением в законную силу Областного закона «Об уполномоченном по правам человека» № 552-ОЗ, является государственной.

Конституционно-правовой статус уполномоченного обусловлен возложенными на него задачами, связанными с правовой защитой и содействием в восстановлении нарушенных прав и свобод гражданина и человека на территории Новгородской области. В связи с этим в Новгородской области закреплены условия и гарантии обеспечения деятельности уполномоченного.

В качестве таковых Новгородским областным законом № 552-ОЗ установлены следующие:

– срок полномочий уполномоченного составляет 5 лет и не связан с роспуском и истечением срока действия Новгородской областной Думы – органа, назначившего его на указанную должность;

– уполномоченный является неподотчетным и независимым лицом перед какими-либо должностными лицами и государственными органами;

– должностные лица публичных (государственных) органов власти Новгородской области и местного самоуправления обязаны по запросу уполномоченного предоставить документы и информацию, связанные с реализацией его полномочий. Указанная обязанность названными лицами выполняется в 15-дневный срок с момента получения соответствующего запроса;

– право уполномоченного на безотлагательный прием руководителем и должностными лицами органов государственной власти Новгородской области;

– обеспечение уполномоченного нормативно-правовыми актами, информационными и справочными материалами;

– для обеспечения деятельности уполномоченного предусмотрено создание аппарата – государственного органа, состоящего из государственных гражданских служащих Новгородской области. Наделение уполномоченного компетенцией по утверждению структуры аппарата;

– финансирование деятельности уполномоченного и его аппарата осуществляется из средств областного бюджета на основе заложенной бюджетной сметы, включающее в себя транспортное обслуживание, предоставление иного областного имущества, оплачиваемый ежегодный и дополнительный отпуск, денежное содержание;

– оказание уполномоченному консультативной помощи экспертными и общественными советами, состоящими из лиц, обладающими специальными познаниями в области защиты прав и свобод;

– предоставление уполномоченному рабочего кабинета, в котором в обязательном порядке размещаются герб и флаг Новгородской области.

В своей деятельности уполномоченный по правам человека в Новгородской области руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ, Уставом Новгородской области, специальным областным законом, а также общепризнанными нормами и принципами международного права, межгосударственными договорами Российской Федерации. Названные нормативные акты наделяют уполномоченного полномочиями, правами и обязанностями по решению определенного круга вопросов. Это:

– сбор и анализ информации по вопросам нарушения прав и свобод гражданина и человека, полученной от публичных (государственных) органов власти Новгородской области и местного самоуправления;

– рассмотрение обращения граждан в порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ;

– принятие к рассмотрению жалоб, поступивших от граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Новгородской области;

– наделение уполномоченного правами при рассмотрении жалоб на решения и действия (бездействия) территориальных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций областного и муниципального подчинения: истребование у соответствующих органов документов, сведений и материалов по жалобе, проведение самостоятельно и совместно проверки их деятельности, обращение в указанные органы за содействием в проведении проверки по выяснению обстоятельств, получение объяснений от должностных лиц и государственных служащих;

– направляет заключение государственным органам власти Новгородской области, местного самоуправления и их должностным лицам, в котором содержатся рекомендательные меры по восстановлению нарушенных прав и разъяснения о возможных последствиях, связанных с не устранением допущенных нарушений;

– по собственной инициативе вправе в пределах своей компетенции, в случае, если допущенные нарушения имеют особое общественное значение, принять соответствующие меры реагирования;

– имеет право прекратить рассмотрение жалобы, если в процессе проверки будут установлены признаки преступления. При этом уполномоченный не лишен права передать материалы проверки в правоохранительные органы;

– вправе обращаться с заявлением в компетентные органы о возбуждении дисциплинарного и административного производства в отношении должностных лиц, если в их решениях и действиях усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

– наделен правом обращения в органы государственной власти Российской Федерации и Новгородской области с предложениями общего характера, о внесении поправок в федеральное и областное законодательство и совершенствовании административных процедур;

– в течение двух месяцев по окончании календарного года представляет Новгородской областной Думе и Губернатору Новгородской области ежегодный доклад о своей деятельности за прошедший год;

– обязан не разглашать сведения, ставшие ему известными в ходе проверки, о частной жизни лица, подавшего жалобу и других лиц без их письменного согласия.

§ 3. Уполномоченный по правам ребенка в Новгородской области: порядок назначения и освобождения от занимаемой должности, статус, компетенция

Должность Уполномоченного по правам ребенка в Новгородской области (далее – «уполномоченный») учреждена 01.06.2010 г., в связи с принятием Областного закона № 755-ОЗ. Принятие областного закона во многом связано с принятием ранее Указа Президента Российской Федерации, в котором он рекомендовал органам государственной власти субъектов Российской Федерации учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Учреждение должности уполномоченного вызвано и необходимостью обеспечить гарантии государственной защиты прав и законных интересов детей, их уважения и соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами на территории Новгородской области. Данная должность является государственной, что исключает назначение на должность лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации. В главе 2 Областного закона № 755-ОЗ закрепляется процедура назначения и освобождения от должности уполномоченного. Кандидатура на должность уполномоченного выдвигается Губернатором Новгородской области за 14 календарных дней до истечения срока полномочий предыдущего и считается выдвинутой, если представлены документы, подтверждающие соответствие кандидатуры законодательным требованиям: гражданство Российской Федерации, возраст не моложе 35 лет, высшее образование, опыт по защите прав, свобод и законных интересов, общественный авторитет и знание проблем детства. Далее, в соответствии с процедурой, определенной Регламентом Новгородской областной Думы, проводится тайное голосование. Перед проведением голосования уполномоченный вправе выступить на заседании Думы с программой. Если уполномоченный не набирает достаточное количество голосов, проводится повторное голосование, на которое может быть представлена та же кандидатура или другая. Одна и та же кандидатура на должность уполномоченного не может быть предложена более двух раз. Лицо вправе занимать должность уполномоченного не более двух сроков подряд, что в совокупности составляет 10 лет. При вступлении в должность, уполномоченный приносит присягу на заседании Новгородской областной Думы.

В соответствии со ст. 11 и 13 Областного закона № 755-ОЗ, предусмотрены основания освобождения уполномоченного от занимаемой должности: 1) истечение срока полномочий; 2) вступление в законную силу судебного обвинительного приговора в

отношении уполномоченного; 3) неспособность выполнять свои обязанности по состоянию здоровья; 4) подача уполномоченным заявления о сложении полномочий; 5) смерть уполномоченного; 6) упразднение должности; 6) невыполнение обязанности по прекращению деятельности, не совместимой со статусом уполномоченного, и нарушение иных ограничений, связанных с выполнением установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» требований.

Решение об освобождении от должности уполномоченного принимается Новгородской областной Думой.

Конституционно-правовой статус уполномоченного обусловлен возложенными на него задачами. Задачами уполномоченного являются: меры содействия, заключающиеся в восстановлении нарушенных прав детей, укрепление правовой системы по защите прав детей, правовое просвещение по вопросам реализации и защите прав и интересов детей.

С целью реализации возложенных задач уполномоченному законодательно созданы условия и гарантировано обеспечение его деятельности. В качестве таковых областным законом № 755-ОЗ установлены следующие:

– срок полномочий уполномоченного составляет 5 лет и не связан с роспуском и истечением срока действия Новгородской областной Думы – органа, назначившего его на указанную должность;

– уполномоченный является неподотчетным и независимым лицом перед какими-либо должностными лицами и государственными органами;

– обеспечение уполномоченного нормативно-правовыми актами, информационными и справочными материалами;

– право уполномоченного на безотлагательный прием руководителем и должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, областных, муниципальных организаций, расположенных на территории Новгородской области;

– для обеспечения деятельности уполномоченного предусмотрено создание аппарата – государственного органа, состоящего из государственных гражданских служащих Новгородской области, компетенция которых определяется федеральным и областным законодательством о государственной гражданской службе. Наделение уполномоченного компетенцией по утверждению структуры аппарата, штатного расписания и положения о нем. По вопросам руководства аппаратом уполномоченный издает соответствующие приказы;

– финансирование деятельности уполномоченного и его аппарата осуществляется из средств областного бюджета на основе заложенной бюджетной сметы, включающее в себя транспортное обслуживание, предоставление иного областного имущества, оплачиваемый ежегодный отпуск продолжительностью 28 календарных дней и дополнительный в связи с ненормированным рабочим днем, денежное содержание;

– оказание уполномоченному консультативной помощи экспертными и общественными советами, состоящими из лиц, обладающими специальными познаниями в области защиты прав и законных интересов детей;

– предоставление уполномоченному рабочего кабинета, в котором в обязательном порядке размещаются герб и флаг Новгородской области.

В своей деятельности уполномоченный по правам ребенка в Новгородской области руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законодательством, Уставом Новгородской области, настоящим областным законом. В соответствии с указанными нормативными актами уполномоченный наделен следующими правами:

– осуществлять сбор и анализ информации по вопросам нарушения прав и законных интересов детей, полученной от публичных (государственных) органов власти и местного самоуправления Новгородской области;

– рассматривать жалобы, поступившие от граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, на действия и решения государственных органов власти и местного самоуправления Новгородской области, которые привели к нарушению прав детей, и дачи ответа на них. С этой целью при рассмотрении жалобы, поданной в защиту интересов ребенка, уполномоченный вправе запросить у соответствующих компетентных органов Новгородской области и их должностных лиц необходимые документы, сведения, материалы, привлечь с целью дачи заключения ученых и специалистов, посещать все компетентные органы власти и местного самоуправления Новгородской области с правом присутствия на их заседаниях; проводить самостоятельно и совместно проверку деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Новгородской области, а также обратиться за иным содействием с целью установления всех обстоятельств;

– направлять рекомендации по восстановлению нарушенных прав детей компетентным и контролирующим органам власти и местного самоуправления Новгородской области, Уполномоченному по правам человека и Уполномоченному при Президенте РФ;

– проводить мониторинг областного законодательства об ограничении распространяемой продукции, оказывающей пагубное влияние на духовное и нравственное развитие детей;

– направлять заключения государственным органам власти Новгородской области, местного самоуправления и их должностным лицам, в котором содержатся рекомендательные меры по восстановлению нарушенных свобод и прав, а также разъяснения о возможных последствиях, связанных с неустранением допущенных нарушений;

– обращаться с заявлением в компетентные органы о возбуждении дисциплинарного и административного производства в отношении должностных лиц, если в их решениях и действиях усматриваются нарушения прав и интересов ребенка;

– прекращать рассмотрение жалобы, если в процессе проверки будут установлены признаки преступления. При этом, уполномоченный не лишен права передать материалы проверки в правоохранительные органы;

– принимать по собственной инициативе в пределах своей компетенции, в случае, если допущенные нарушения имеют особое общественное значение, соответствующие меры реагирования.

Помимо широкого перечня прав, уполномоченный наделен обязанностями, установленными областным законом № 755-ОЗ. К ним относятся:

– неразглашение сведений, ставших известными в ходе проверки, о частной жизни лица, подавшего жалобу и других лиц без их письменного согласия;

– предоставление возможности дачи объяснения компетентному органу Новгородской области, на действие (бездействие) которого подана жалоба;

– реагирование незамедлительно на факты, указывающие на нарушение права ребенка;

– уведомление подателя (заявителя) жалобы о результатах ее рассмотрения в 10-дневный срок по завершению проверки.

Раздел 5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

Глава 15. Общие положения

§ 1. Понятие и формы государственного устройства

Краеугольным камнем государственного строительства и формирования нации – в первую очередь, в европейской традиции – традиционно считалось формирование национальной идентичности либо посредством установления единой центральной власти в границах конкретной территории, либо посредством учреждения федерации с последующим объединением в одно государство-нацию уже существующих государств. Между тем, распространившаяся благодаря европейской экспансии на другие континенты идея «одного народа, одного государства», в большинстве государств была далека от воплощения в жизнь. Многие государства-нации уже сформировали в своих границах стабильные традиции крепких коллективных этнотерриториальных идентичностей и внутренних различий. В ряде случаев монолитные и всеобъемлющие идентичности государств-наций отличались крайне противоречивым характером.

Государство представляет собой политическую организацию, посредством которой происходит управление обществом.

Между государством и правом существует неразрывная связь. Государство и право необходимо изучать с происхождения государства. Первобытнообщинный строй, предшествовавший возникновению государства, характеризовался общественной собственностью на средства производства, лежащей в основе производственных отношений. Процесс перехода к государственному управлению от самоуправления первобытнообщинного строя занимал столетия; различные исторические регионы отличались своими особенностями распада первобытнообщинного строя и формирования государства, что было обусловлено местными историческими условиями.

Первыми государственными образованиями были рабовладельческие общества. Возникновение государства сопровождалось появлением права как формой выражения воли господствующего класса.

Выделяют следующие формы государства и права – рабовладельческая, феодальная и буржуазная. Государства, принадлежащие к одному типу, могут отличаться разными формами политического режима, правления, устройства.

Форма государства характеризует особенности организации и функционирования государства и права и состоит из следующих элементов:

– формы государственного устройства, определяющей отношения между отдельными частями государственного механизма и его структуру в целом;

– формы правления, определяющей, в чьих руках сосредоточена власть;

– политического режима, представляющего собой совокупность способов и методов осуществления управления и государственной власти в стране.

Самыми распространенными формами правления являются монархическая и республиканская:

1. При монархической форме правления верховная власть в государстве принадлежит монарху и ее передача осуществляется по принципу наследования.

2. В республике источником власти является народное большинство, а высшие органы государственной власти избираются гражданами страны на определенный срок.

Монархии бывают:

– абсолютными (неограниченная власть монарха);

– конституционными (конституция ограничивает полномочия монарха).

Республики могут быть:

– парламентскими (где президент выполняет функцию главы государства, а правительство подотчетно только парламенту);

– президентскими (где президент является главой государства, и правительство перед ним ответственно).

Формой государственного устройства является форма (способ) территориальной организации власти в государстве, выражаемая в административно-территориальном и национально-государственном устройстве государства, а также в особенностях взаимоотношений как между местными и центральными органами власти, так и между различными ветвями государственной власти.

Как государственная власть, так и государственное управление построены по территориальному принципу.

Форма государства обусловлена разнообразными факторами: типом государства, экономическим строем, национальным составом населения, историческими традициями, размером территории государства и т.д.

Устройство государства может быть как простым, так и сложным.

Унитарное государство относится к типу простых**.** Понятие унитарное государство (от латинск. «унус» – один) означает единое, одно государство, подразделяемое на административные единицы

только по территориальному принципу, при отсутствии в его составе каких-либо государственных образований.

Унитарное государственное устройство характеризуется следующими чертами:

– единым властным «центром» – единой, общей для страны системой центральных и высших органов государственной власти (одним парламентом, одним правительством, одним верховным судом);

– одной конституцией, единой системой законодательства, единой судебной системой, одним гражданством;

– единой денежной системой, одноканальной системой налогов;

– территориальными элементами унитарного государства (графства, округа, департаменты, области и т.д.), не обладающими государственным суверенитетом и не имеющими каких-либо атрибутов государственности.

В унитарном государстве могут существовать законодательные (когда административно-территориальная единица имеет право законодательствовать) и национально-территориальные автономии.

Степень зависимости местных органов власти унитарного государства от центра определяет его принадлежность к централизованному, децентрализованному или смешанному типу. Централизованное государство характеризуется отсутствием местного самоуправления и назначенными из центра чиновниками в качестве глав местных органов. В унитарных децентрализованных государствах местное население избирает местные органы власти, обладающие значительной степенью самостоятельности.

Сложное государственное устройство отличается наличием других государственных образований в составе государства. К таким формам относятся империи, унии, конфедерации, федерации и т.д.

Федеративная форма является самым распространенным государственным устройством и является союзным государством, объединяющем в своем составе несколько государственных образований или государств.

Новое тысячелетие характеризуется бурным ростом во всем мире процессов дифференциации и политики идентичности. В обществах, которые не отличаются однородностью и целостностью, активизируются процессы новых взаимосвязанных размежеваний. Развитие в современных условиях социальной коммуникации, урбанизации и индустриализации в той или иной степени отражается в процессах нациестроительства, формирования государства, модернизации и массовой демократизации, способствуя появлению множественных идентичностей, чье возникновение может, в свою очередь, иметь политический характер, что требует сглаживания и

регулирования конфликта, где федерализм выступает одновременно и в качестве обычного институционального механизма и политической философии.

Федерализм предполагает аккомодацию и легитимное признание различий. В том числе, в месте возникновения конфликта федерализм подчеркивает особое значение многообразия, способствуя его институциональной аккомодации. В этих случаях федеративные институты не просто «прикрывают» внутренние разногласия, хотя могут применяться и с этими целями. Разделяемые гражданами двойные территориальные идентичности опираются также на институты, которые отображают единство в многообразии, основной федералистский принцип, реализуемый через политический договор и особый правовой статус субгосударственного и государственного уровней управления. Вследствие этого, политическая лояльность граждан как к региональным, так и к государственным институтам позволяет обеспечить легитимность и устойчивость федеративного государства в целом.

Зачастую федералистскую философию рассматривают как наиболее подходящее основание для формирования современных федераций. Между тем, федерация и федерализм – понятия не тождественные. Федерализм предполагает сочетание разделенного правления и самоуправления. Институциональное же воплощение данного принципа можно наблюдать как в федерациях, так и в схожих с федеративными системами управления. Таким образом, понятия федерация и федерализм являются сопутствующими, но не синонимами.

Федерация характеризуется следующими признаками:

1. Двухуровневой системой органов государственной власти:

– верховной судебной, законодательной и исполнительной властью наделены федеральные государственные органы;

– субъекты федерации обладают своими законодательными, исполнительными и судебными органами, обладающими правом принимать собственную конституцию;

2. разграничение компетенции между федерацией и субъектами осуществляется союзным договором или федеративной (союзной) конституцией;

3. сосуществование систем федерального законодательства и законодательства субъектов федерации основано на принципе верховенства федерального законодательства;

4. двухпалатный парламент, в котором одна палата (обычно верхняя) выражает интересы субъектов федерации;

5. двухканальная система налогообложения;

6. наличие двойного гражданства в большинстве федераций;

7. суверенитет федерации является производной суверенитетов государственных единиц, входящих в ее состав;

8. субъекты федерации после вхождения в ее состав практически не обладают суверенитетом; между тем, уровень суверенности субъектов в различных федерациях может быть различным (как и в составе одной федерации разных субъектов);

9. субъекты федерации не обладают правом на выход из ее состава (ни в одной из конституции федеративных государств такого права не предусмотрено). Такое право было задекларировано в Конституции бывшего СССР, однако отсутствие механизма реализации этого права не позволило им воспользоваться ни одному субъекту за все время существования СССР.

Федерации бывают разных видов. В основе национально-государственной и административно-территориальной федераций лежат соответственно национальный и территориальный принципы.

Договорная и конституционная формы федерации основаны на договоре субъектов.

Федеративное государство представляет собой только общую форму государственного устройства, в то время как ее конкретное содержание, как правовое, так и политическое, может быть самым различным. Сами федеративные государства, объем полномочий федеративных субъектов и их правовой статус формировались в различных условиях и с различными целями, что и обусловило их значительную неоднородность. Идея федерализма впервые возникла в XVIII столетии как механизм децентрализации управления государством («разделение власти по горизонтали»), и, следовательно, демократизации общественного устройства.

В современных условиях ни в одной стране Запада федерализм не рассматривается с позиции решения так называемых национальных вопросов (ФРГ, США, Австралия, Бразилия и т.д.). И речь не идет о желании некоторых кругов угнетать другие народы, а о том, что правовое демократическое государство обеспечивает реализацию целей национальной государственности.

По названию некоторые государства остаются национальными (Италия, Франция, ФРГ и др.), однако каких-либо привилегий по национально-титульному признаку их правовая система не предусматривает. Те же государства, которые избрали федерацию как инструмент решения национальных вопросов, распались (СССР, Чехословакия, Югославия).

В результате межэтнических противоречий были разрушены федерации в Объединенной Арабской Республике, Йемене, Южной Аравии, Индонезии и т.д. В государствах, где в основе федерации остается национальный признак, наблюдаются признаки кризиса

федерализма и роста сепаратистских тенденций. В федеративных государствах добровольность объединения народов закреплена юридически, при этом, как правило, право выхода какого-либо субъекта из состава федерации не предусмотрено.

Процесс распада федераций проходил обычно в результате революционных восстаний, т.е. не в правовом формате. Между тем, в спокойной ситуации субъекты федерации на добровольной основе признают верховенство федерального законодательства, ограничивая свою компетенцию в пользу федерального центра. При этом сами субъекты представляют собой унитарные государства, хотя и имеющие права создавать внутри себя автономные образования.

Разделение компетенции между федеральным центром и субъектами федерации является одной из сложнейших проблем федеративного устройства. Данные трудности обусловлены возникающими порой претензиями субъектов федерации на чрезмерную самостоятельность вплоть до статуса суверенных государственных образований. Они в любом случае имеют свою конституцию, гражданство и органы государственной власти. Совместно с властями субъектов федерации федеральная власть (зачастую в условиях острых противоречий) определяет компетенцию федерации, совместную компетенцию и компетенцию федеральных субъектов.

Реализация совместной компетенции в основном носит спокойный характер, хотя и способна порождать противоречия между центром и субъектами. Как свидетельствует мировой опыт, федеративное устройство наиболее стабильно в тех странах, где отсутствуют какие-либо признаки дискриминации по национальному принципу, и где сформировался высокий уровень политической культуры.

Успешное развитие экономики является мощным фактором достижения равенства граждан и единообразного правового регулирования; общий рынок федеративного государства не гарантирует исключения кризисов, различий и разногласий в вопросах, касающихся решений общегосударственных проблем, однако именно федеративное устройство (что особенно характерно для крупных государств) является единственно возможной демократической основой для этих решений, которые способны удовлетворить интересы всех национальных, экономических и политических сил.

В Конституции РФ 1993 года процесс совершенствования федерализма нашел свое продолжение. В документе были закреплены положения, позволяющие избежать крайние подходы к устройству государства, культивируемые отдельными политическими силами – от

сепаратизма, с одной стороны, до возврата к унитарному устройству – с другой.

Следовательно, только демократический федерализм является эффективным инструментом достижения политической стабильности в межнациональных отношениях. Поэтому новая Конституция закрепляет принцип равенства субъектов Федерации, более четко разделяет предметы ведения и полномочия между федеральным центром и субъектами Федерации.

И хотя исторические причины, предшествовавшие возникновению Российской Федерации, потеряли в наше время смысл, федерализм является единственно возможной формой демократического управления таким обширным по территории и национальному составу государством. Наличие в составе Российской Федерации 85 субъектов (крупнейшее по числу субъектов федеративное государственное образование в мире) является итогом включения в федерацию административно-территориальных и автономных единиц, значительно отличающихся друг от друга в экономическом отношении, что становится поводом для возникновения со стороны определенных кругов проектов, предусматривающих сокращение количества субъектов Федерации, что часто обосновывается необходимостью формирования масштабных экономических комплексов. Между тем трудно назвать бесспорным и закрепление в качестве основы российского федерализма исключительно национально-государственный критерий, особенно по отношению обязанностей и прав территориальных и национальных субъектов Федерации.

На сегодняшний день в состав Российской Федерации входят 22 достаточно неоднородных национальных государственных образований и 63 субъекта, основанных на территориальном принципе. В итоге можно прийти к следующим важным правовым выводам: Россия является многонациональным, а не национальным государством. Являясь по своему составу многонациональными, республики-субъекты Российской Федерации признаются, тем не менее, национальными государствами.

У русской нации нет в составе Российской Федерации своей полноценной национальной государственности, поскольку русская нация рассматривает свои национальные интересы в формировании многонационального правового демократического государства – Российской Федерации.

Прежде всего, многообразие обусловлено языковыми, религиозными, расовыми, идеологическими и культурными предпосылками. Если данные факторы имеют связь с территориальной концентрацией, то процесс институционального урегулирования

противоречий может столкнуться с проблемами, что делает использование федеративных механизмов наиболее приемлемым. В связи с тем, что эти факторы связаны с коллективным самовосприятием и идентичностью, они крайне трудно поддаются урегулированию через политические сделки. В множественных сообществах язык является наиболее устойчивым различием. Выполняя функцию идентификационного маркера, он играет определяющую роль как в процессе самоопределения и становления различных сообществ, так и в создании общего пространства публичного дискурса.

Еще одним важнейшим аспектом создания и формирования в гетерогенных государствах различных групп является религия. Поэтому неудивительно, что исходной почвой распространения движения за права меньшинств послужила защита религиозных и языковых меньшинств. Таким образом, наличие политически мобилизованных национальных или территориальных групп в многонациональных или многоэтничных обществах является первостепенной проблемой для аккомодации различий и управления.

Как исконные жители, так и национальные меньшинства поселенческих обществ всё настойчивее стали инициировать требования о предоставлении им прав на самоуправление и учреждение собственных институтов управления в границах родной территории, где они зачастую составляют большинство. Помимо этого, они выражают стремление закрепить за собой государственные земли с последующей их юридической защитой. В том и другом случаях группы, появившиеся в результате глубоких различий (so-called deep diversity), пытаются добиться полного контроля и юрисдикции над полномочиями, относящимися к их нациестроительству и культурному выживанию. В ряде стран подобные различия накладываются на другие, нетерриториальные, которые относятся к классовому или гендерному делению и в той или иной степени приобретающие политический характер.

Кроме этого, существует многообразие, которое обусловлено территориальной сосредоточенностью групп интересов и социально-экономических ресурсов. Социально-экономические различия обусловлены как распределением общественно значимых благ, так и перераспределением между территориями ресурсов, что в ряде случаев является ключевой предпосылкой применения федеративных институтов. В ряде федераций оба названных типа разнообразия оказываются тесно взаимосвязанными между собой и/или совпадают, еще более усложняя картину.

Нами были выделены несколько параметров, которые позволяют выявить необходимость использования в управлении многообразием институциональных механизмов, к которым относятся: уровень

соотношения доминантной этнической и культурной группы и различных меньшинств в государстве; продолжительность существования меньшинств, которые устойчиво признаваемы в обществе, и формируемых новыми мигрантами, реализующими политику различий; степень включенности в политический процесс и прочности их идентичностей или ассимилированности в культурную среду большинства. Одно из важнейших значений играет уровень концентрации различных культурных или этнолингвистичеких групп в границах той или иной географической области или, напротив, рассредоточенности среди всего общества.

В государствах, где этнокультурное многообразие несет политические черты, нередко возникают проблемы не только с выбором конституционного устройства, но и с повседневным функционированием. Известно, что процесс управления многообразием вынуждает институты решать «вопрос признания» (признание культурных различий, разработка мер по аккомодации, содействие удовлетворению стремлений меньшинства), а также «вопрос интеграции» (учет мнения меньшинств в текущем политическом процессе, усиление взаимной солидарности и поддержки, укрепление социальных связей). Указанные оба вопроса играют решающую роль в легитимации и консолидации стабильного федеративного порядка. Для достижения такого порядка необходимо эффективное функционирование политических и институциональных механизмов.

Среди наиболее спорных, но в то же время наиболее обсуждаемых форм государственного устройства находятся конфедерация и империя. Поэтому остановимся подробнее на каждой из этих моделей. Конфедерация представляет собой временный союз государств, который создан с целью достижения определенной цели.

Конфедерацию характеризуют следующие признаки:

1. Союз нескольких суверенных государств. Решения союзной власти обретают юридическую силу только после одобрения субъектов конфедерации.

2. Это временное образование, создаваемое для достижения определенных целей. Конфедерацию отличает неустойчивый характер, что приводит либо к ее распаду на самостоятельные государства, либо к трансформации в федерацию. Яркими примерами последнего примера является история США и Швейцарии.

3. Вступление в конфедерацию и выход из нее определяет договор, основанный на принципе добровольности и одобрения всех членов конфедерации. Субъекты конфедерации имеют право на свободный выход из ее состава.

4. Отсутствие единого центрального государственного аппарата.

5. Отсутствие единой системы права.

6. Формирование бюджета конфедерации осуществляется через добровольные взносы ее субъектов. Конфедерация не обладает правом непосредственного налогообложения, а также не вправе осуществлять принудительное взыскание взносов.

7. Отсутствие единой денежной системы и единого гражданства. Как определение, так и признаки конфедерации свидетельствуют о том, что это образование относится скорее к межгосударственным объединениям, а не является формой государственного устройства.

Империя, в наиболее узкой трактовке, достаточно широко распространена в литературе, прежде всего в учебной.

Входящие в империю территориальные единицы по форме своего государственного устройства могут быть достаточно неоднородными. Основной особенностью территориальной организации империи, что отличает ее от других форм организации государства, является сочетание федерализма, конфедерализма, унитаризма, децентрализации и самоуправления.

Также применяется форма протектората, когда за имперским центром закреплено представительство на международной арене и военное руководство. Встречаются союзнические территории, а также полусуверенные государственные образования, имеющие собственные правительственные органы и зависимые от империи.

Согласно второму подходу империя рассматривается как более широкое понятие, а именно – «форма государства». Империя является формой государства, которая характеризуется обширной, однако не всегда целостной территорией и многонациональным населением; монархическим (централизованным) управлением, стремлением к силовому и политическому доминированию на мировой арене.

В рамках этого подхода объединены различные позиции, которые, тем не менее, объединяет взгляд на империю как достаточно широкое понятие, которое нельзя свести ни к модели правления, ни к модели государственного устройства.

При рассмотрении империи как формы государства следует принимать во внимание, что, несмотря на абстрактный, на первый взгляд, характер, термин *форма государства* несет вполне определенное содержание и трактуется в современной правовой литературе как организационно-функциональная структура государства, способ осуществления и организации государственной власти в ее многообразных проявлениях, а также механизмы обратной и прямой связи с населением. Как теоретическая конструкция, форма государства включает в себя три составляющих элемента: форму государственного устройства, форму правления и политического (государственного) режима.

Поскольку для империи характерны все основные признаки государства, то, по нашему мнению, не совсем корректно рассматривать ее с точки зрения межгосударственного объединения. Вместе с тем и ее анализ как одной из форм государственного устройства также сужает границы изучаемого явления. Наиболее близким понятием, отражающим сущность империи, является, на наш взгляд, «форма государства».

Глава 16. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и ее субъектов

§ 1. Конституционно-правовой статус Российской Федерации: общие положения

Российская Федерация является федеративным государством, которое создано согласно воле населяющего ее многонационального народа. Правовой статус Российской Федерации закреплен в Конституции Российской Федерации, Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12.06.1990 г., а также в Федеративном договоре от 31.03.1992 г. Главной характеристикой конституционно-правового статуса Российской Федерации является, прежде всего, констатация того, что она представляет собой суверенное государство, которое обладает всей полнотой государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной) на всей территории страны, за исключением полномочий, которые, согласно Конституции Российской Федерации, относятся к в*е*дению органов власти субъектов Федерации.

У Российской Федерации имеется своя Конституция, устанавливающая основы конституционного строя в государстве, взаимоотношений между гражданином, человеком, государством, обществом, форму государственного устройства Российской Федерации, форму правления, взаимоотношения между Федерацией и субъектами, основы взаимоотношений с иными суверенными государствами. Об учредительном характере федеральной власти свидетельствует возможность все перечисленные выше вопросы решать самостоятельно, что также является свидетельством конституционно-правового характера Российской Федерации, которая не может рассматриваться как договорно-конституционная модель федерации.

Территориальное единство Российской Федерации является неотъемлемой составляющей ее конституционно-правового статуса. Территория Российской Федерации складывается из территории ее

субъектов и включает сушу, территориальное море и внутренние воды, а также простирающееся над ними воздушное пространство, что в совокупности является материальным содержанием государственного суверенитета. Таким образом, на всю территорию Российской Федерации распространяется ее суверенитет и она представляет собой пространственный предел ее власти.

По отношению к своей территории Российская Федерация имеет высшую власть. Конституция Российской Федерации, ее законы пользуются верховенством на всей территории страны. Российская Федерация имеет суверенные права, а также осуществляет юрисдикцию на территории континентального шельфа и исключительной экономической зоны в порядке, закрепленном нормами международного права и федерального законодательства.

В соответствии с Конституцией (ст. 74), на территории РФ недопустимо установление таможенных границ, сборов, пошлин и иных препятствий свободному перемещению финансовых средств, услуг и товаров. Определенные ограничения могут быть введены федеральным законом в случае необходимости обеспечить безопасность, защиту здоровья и жизни людей, а также в целях охраны культурных ценностей и природы.

Российская Федерация обеспечивает неприкосновенность и целостность своей территории, определяет режим, статус и защищает государственную границу, территориальные воды, воздушное пространство, экономическую зону и континентальный шельф. Режим государственной границы установлен в Законе Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 01.04.1993 г., а также другими нормативными актами, международными соглашениями и договорами между Российской Федерацией и сопредельными государствами. Этими актами регулируются вопросы организации защиты и изменения государственной границы, процедуры разрешения территориальных споров.

Одним из важнейших составляющих конституционно-правового статуса РФ является единое гражданство. Вопросы, связанные с гражданством Российской Федерации, регулируются Конституцией РФ, Федеральным законом «О гражданстве РФ» от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.)

Российской Федерацией определяются основания и процедура как приобретения, так и прекращения гражданства, судебный и административный порядок обжалования вопросов, касающихся гражданства, а также порядок разрешения спорных вопросов между федеральным центром и субъектами Федерации по вопросам гражданства.

За границей защиту прав российских граждан осуществляют государственные органы Российской Федерации, ее дипломатические представительства и консульские учреждения.

Одной из составляющих конституционно-правового статуса Российской Федерации является наличие общих органов государственной власти для всей страны. У Российской Федерации имеется глава государства – Президент РФ; законодательный и представительный орган Российской Федерации – Федеральное Собрание; Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в стране; Верховный Суд, Конституционный Суд, которые осуществляют в Российской Федерации высшую судебную власть. Генеральный прокурор РФ возглавляет систему органов прокуратуры.

Федеральная природа России отражена в структуре, процедурах и системе деятельности исполнительной, законодательной и судебной власти. Например, в Совете Федерации от каждого субъекта Федерации представлены по два человека.

Статья 5 Конституции указывает, что в основе федеративного устройства Российской Федерации лежат принципы государственной целостности страны, единства системы государственной власти, разграничения полномочий и предметов в*е*дения между органами власти Федерации и ее субъектов.

Для конституционно-правового статуса Российской Федерации также характерна единая федеральная система права, включающая в себя федеральные нормативно-правовые акты, нормативно-правовые акты субъектов Федерации, органов местного самоуправления и местных государственных органов власти.

Система права Российской Федерации также охватывает отдельные нормативно-правовые акты бывшего СССР, в том случае, если они не вступают в противоречие с действующим законодательством Российской Федерации.

Неотъемлемой составляющей правовой системы России также являются общепризнанные нормы и принципы международного права, а также международные договоры с участием Российской Федерации. При наличии положений международного договора, противоречащих нормам национального законодательства, применяются положения международного договора.

К федеральным нормативно-правовым актам относятся: Конституция Российской Федерации; Федеративный договор; федеральные конституционные законы; кодексы; федеральные законы; акты Президента РФ; нормативные постановления Государственной Думы и Совета Федерации РФ и Правительства РФ, федеральных министерств, ведомств и государственных комитетов;

соглашения о разделении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации; межправительственные соглашения и международные договоры Российской Федерации и т.п.

Верховенство на всей территории Российской Федерации ее Конституции и федеральных законов обеспечивает единство федеральной правовой системы. Это единство, в свою очередь, обеспечивает взаимодействие и взаимосвязь федеральных нормативных актов с нормативными актами субъектов Федерации, нормативными актами местного и муниципального уровней.

Отрицание принципа верховенства федерального законодательства в сфере разграничения предметов в*е*дения, провозглашение по этому поводу верховенства законодательных актов субъектов Федерации чревато войной законов внутри единого государства и, как следствие, может привести к развалу Российской Федерации.

Конституция является основой российской системы права. Это документ прямого действия, имеющий высшую юридическую силу, который действует на всей территории России. Все законы и другие нормативно-правовые акты, которые принимаются в Российской Федерации, должны соответствовать конституционным нормам, которыми устанавливаются правовые рамки нормотворческой деятельности как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов, а также обеспечивается единство этой деятельности на всей территории Российской Федерации.

Еще одной характеристикой конституционно-правового статуса Российской Федерации является собственность Российской Федерации.

Согласно постановлению Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации...» от 27.12.1991 г., объектами исключительно федеральной собственности являются объекты, которые составляют основу национального богатства; объекты, которые необходимы для решения общегосударственных задач и обеспечения работы федеральных органов власти; объекты оборонного комплекса; объекты жизненно важных отраслей для функционирования народного хозяйства, в целом страны, а также для развития других отраслей народного хозяйства и др.

Важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является единая кредитная и денежная система.

Элементами денежной системы Российской Федерации являются официальная денежная единица, организация и регулирование денежного обращения, порядок эмиссии наличных

денег. Официальная денежная единица (валюта) Российской Федерации – рубль (Федеральный закон «О Центральном Банке Российской Федерации» от 10.07.2002 № 86-ФЗ). Закон запрещает вводить на территории страны другие денежные единицы и выпускать денежные суррогаты.

Осуществлять эмиссию наличных денег, регулировать их обращение и изъятие из обращения на территории России имеет право исключительно Банк России. В обращение выпускаются наличные деньги в виде металлической монеты и банкнот (банковских билетов). Монеты и банкноты представляют собой безусловное обязательство Банка России и обеспечены всеми его активами, а их незаконное изготовление и подделка преследуются по закону.

Организацией денежного обращения занимается Центральный банк, планирующий объемы производства, хранения и транспортировки монет и банкнот, а также формирование их резервных фондов; им устанавливаются правила хранения, инкассации и перевозки наличных денег, признаки платежеспособности монет и банкнот, а также порядок замены поврежденных денежных знаков и их уничтожения; определяется порядок осуществления кассовых операций в России.

На территории России все расчеты осуществляются только в национальной валюте, за исключением случаев, которые предусмотрены в законодательных актах Российской Федерации. Центральный банк России согласно национальному законодательству определяет условия и порядок расчетов в иностранной валюте.

В Российской Федерации действуют единые правила кредитных расчетов и кредитования.

Одной из важнейших составляющих конституционно-правового статуса РФ являются единые Вооруженные Силы, осуществляющие функцию по защите территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации.

Российской Федерацией разрабатывается и осуществляется оборонная политика страны, определяется структура и организация Вооруженных Сил.

Государственный язык также представляет собой существенный элемент конституционно-правового статуса Российской Федерации. В ст. 68 Конституции установлено, что русский язык является государственным на всей территории России.

Согласно Закону «О языках народов РСФСР», принятому 25.10.1991 г., главным средством межнационального общения в Российской федерации является русский язык.

Вместе с тем, Законом признаются равные права народов Российской Федерации на сохранение, государственную поддержку и

развитие их языков. В Российской Федерации гарантируется каждой личности и всем народам право на всестороннее развитие и сохранение родного языка, свобода в выборе языка общения, воспитания, обучения и интеллектуального творчества; одинаковые возможности для его сохранения, развития и изучения; равная социальная, юридическая и социальная защита языков всех народов, проживающих в Российской Федерации, внимание и особая забота к языкам народов, которые не имеют своих национально-территориальных и национально-государственных образований, а также малочисленных народов; желательность овладения русским языком как языком межнационального общения, а также другими языками народов, проживающих на территории России.

Право на внешние сношения с иностранными государствами также относится к одним из важных компонентов конституционно-правового статуса РФ, в процессе реализации которого она выступает представителем и защитником интересов не только Российской Федерации в целом, но и ее субъектов.

Как суверенное государство, Российская Федерация имеет абсолютную правосубъектность: она заключает межгосударственные и международные соглашения и договоры, принимает участие в деятельности международных организаций, системах коллективной безопасности, межгосударственных и региональных государственных союзах.

Российская Федерация, осуществляя свою внешнюю политику, уважает и признает суверенное равенство и государственный суверенитет всех стран, право на самоопределение, нерушимость границ и территориальную целостность, принципы невмешательства во внутренние дела и равноправия, отказ от угроз и применения силы, экономических и любых иных инструментов давления, свободы и права человека, в том числе – права национальных меньшинств, принципы мирного разрешения споров, добросовестное выполнение взятых на себя обязательств, а также другие общепризнанные нормы и принципы международного права.

Отношения Российской Федерации с бывшими республиками СССР, в первую очередь – со странами-участниками СНГ – являются приоритетными.

Российская Федерация имеет исключительное право на объявление войны и заключение мира.

Важной составляющей конституционно-правового статуса РФ являются государственные символы – Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн Российской Федерации, которые в своеобразной форме символизируют государственный суверенитет страны.

В ст. 70 Конституции Российской Федерации указано, что гимн, герб и флаг Российской Федерации, порядок их официального использования и описание устанавливает соответствующий федеральный конституционный закон.

Согласно Положению о Государственном флаге Российской Федерации, утвержденному Президентом Российской Федерации в Указе от 11.12.1993 г., Государственный флаг России представляет собой полотнище прямоугольной формы с отношением ширины к длине как 2:3 и состоящее из трех равновеликих горизонтальных полос: нижней – красного цвета, средней – синего и верхней – белого. Официального толкования каждый из цветов государственного флага не имеет. Вместе с тем, в связи с исторической преемственностью, каждый цвет полосы государственного флага России имеет символическое значение, связанное с основами конституционного строя. Красный цвет – символ державности и защитников отечества, проливших за отечество кровь. Синий цвет – мудрость, сила. Белый цвет – свобода, независимость.

Государственный флаг России поднимают: на резиденциях Президента РФ, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, а также на зданиях, где проводят свои заседания палаты Федерального Собрания – постоянно; на зданиях федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, учреждений, предприятий всех форм собственности, а также общественных организаций – в дни памятных событий и праздников; на дипломатических представительствах и консульских учреждениях и других официальных представительствах Российской Федерации в других странах или при международных организациях – согласно традициям страны проживания и дипломатическому протоколу; на транспортных средствах первых лиц государства: Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также руководителей правительственных и государственных делегаций, глав постоянных представительств России при международных организациях, глав дипломатических представительств и консульских учреждений РФ за рубежом; на морских судах, на судах внутреннего плавания, а также других транспортных средствах, на которых находятся в роли официальных лиц Президент РФ, Председатель Правительства РФ или представляющие их лица, – согласно морским традициям и дипломатическому протоколу; в качестве кормового флага на судах, которые внесены в Государственный судовой реестр РФ или реестр Государственной судоходной речной инспекции, на которые оформлен соответствующий судовой патент, судовые свидетельства либо судовой билет. Буксирные суда, осуществляющие проводку

других судов или плотов, обязаны поднимать Государственный флаг Российской Федерации на гафеле или носовом флагштоке. Иностранные суда, плавающие под национальным или государственным флагом иностранного государства, во время прохождения внутреннего моря или внутренних судоходных путей России, а также во время стоянки в российских портах дополнительно к своему флагу поднимают и несут согласно международным морским обычаям и Государственный флаг Российской Федерации.

Многоцветный вариант Государственного герба помещают на бланках для федеральных законов, распоряжений и указов Президента Российской Федерации, распоряжений и постановлений Правительства Российской Федерации, решений Верховного Суда, Конституционного Суда. Государственный герб также размещают на бланках Президента РФ, Правительства РФ и палат Федерального Собрания; Верховного Суда, Конституционного Суда РФ; федеральных органов центральной исполнительной власти; прокуратуры Российской Федерации, федеральных судов, Банка России, Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека, дипломатических представительств и консульских учреждений, а также других официальных представительств Российской Федерации в зарубежных странах.

Государственный гимн России государственными телерадиокомпаниями транслируется: после боя часов в 24-00 в новогоднюю ночь; перед выходом первой телепрограммы в эфир в дни государственных праздников России; при радиовещании – каждый день перед выходом первой радиопередачи в эфир и после окончания последней, или в 6-00 и 24-00 по московскому времени – при непрерывном вещании.

Территория города Москвы является территорией столицы России, где расположены федеральные органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства в Российской Федерации иностранных государств, представительства республик Федерации, областей, краев, автономных округов, автономной области и городов Санкт-Петербурга и Севастополя.

Конкретное юридическое выражение конституционно-правового статуса Российской Федерации также реализовано через закрепленные в Конституции России предметы в*е*дения Российской Федерации, которые осуществляются ее органами государственной власти.

В Конституции закреплены предметы в*е*дения, которые принадлежат исключительно Российской Федерации (ст. 71), а также находящиеся в совместном в*е*дении субъектов Федерации и Российской Федерации (ст. 72).

К предметам в*е*дения, которые принадлежат исключительно Российской Федерации в области государственного строительства, относятся принятие и внесение изменений в Конституцию РФ, федеральные законы и контроль за соблюдением их норм; территория Российской Федерации и федеративное устройство; защита и регулирование свобод и прав гражданина и человека; вопросы гражданства Российской Федерации; защита и регулирование прав национальных меньшинств.

Российская Федерация определяет систему федеральных органов исполнительной, законодательной и судебной власти, а также порядок их деятельности и организации и формирует федеральные органы власти.

К сфере исключительного в*е*дения Российской Федерации относятся прокуратура; судоустройство; уголовное, уголовно-исполнительное и уголовно-процессуальное законодательство; помилование и амнистия; гражданское, арбитражно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство; федеральное коллизионное право; правовое регулирование интеллектуальной собственности.

В в*е*дении Российской Федерации находятся учреждение государственных наград и почетных званий; государственная федеральная служба; установление основ федеральных программ и в целом федеральной политики в сфере национального и государственного развития страны.

В сфере социально-культурного и экономического развития к в*е*дению Российской Федерации относится установление и управление государственной собственностью; основы федеральной политики, а также разработка и реализация программ в сфере экономического, социального, культурного и экологического развития Российской Федерации.

РФ устанавливает правовой фундамент единого рынка, отвечает за финансовое, кредитное, валютное и таможенное регулирование, денежную эмиссию, определяет основные принципы денежной политики. В сфере исключительного в*е*дения Российской Федерации находятся экономические федеральные службы, в том числе – федеральные банки.

В в*е*дении Российской Федерации находится установление федерального бюджета; федеральных сборов и налогов; федеральных фондов регионального развития. Также к сфере ее ведения относятся ядерная энергетика, федеральные энергетические системы, расщепляющиеся материалы; пути сообщения, федеральные транспорт, связь и информация; деятельность в сфере космоса.

Предметами исключительного в*е*дения Российской Федерации являются метеорологическая служба, эталоны, стандарты, метрическая система, геодезия и картография, наименования географических объектов, исчисление времени, а также официальный бухгалтерский и статистический учет.

К сфере защиты государственного суверенитета и внешних отношений Российской Федерации относятся международные отношения и внешняя политика Российской Федерации, внешнеэкономические отношения РФ, международные договоры, а также вопросы, касающиеся войны и мира.

На Российскую Федерацию возложены вопросы безопасности и обороны, производства военной техники, оружия и боеприпасов, а также порядка их покупки и продажи; производства наркотических средств и ядовитых веществ и установление порядка их использования.

К в*е*дению Российской Федерации относится защита государственной границы и определение ее статуса; защит воздушного пространства, территориальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Другие полномочия, имеющиеся у Российской Федерации, решаются совместно с субъектами Федерации.

Российская Федерация принимает конституционные и федеральные законы, которые имеют прямое действие на всей территории России. К предметам совместного в*е*дения Российской Федерации и федеральных субъектов относится принятие федеральных законов.

В соответствии со ст. 78 Конституции Российской Федерации, федеральные исполнительные органы власти с целью реализации своих полномочий вправе создавать территориальные подразделения и назначить должностных лиц. По соглашению с исполнительной властью субъектов Федерации федеральные органы власти могут им передавать часть своих полномочий, если подобное решение не вступает в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами. Органы исполнительной власти субъектов Федерации могут, в свою очередь, по согласованию с федеральными органами власти передать им осуществление некоторых своих полномочий.

Инструментами корректировки объема полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации являются заключенные между ними договоры и соглашения о перераспределении полномочий.

Конституцией Российской Федерации (ст. 79) также установлено, что Российская Федерация может принимать участие в межгосударственных объединениях, передавая им, согласно

международным договорам, часть своих полномочий, если это не вступает в противоречие с основами конституционного строя и не ограничивает свободы и права гражданина и человека.

§ 2. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: общие положения

Вопросы о правовом статусе субъектов Российской Федерации являются одними из важнейших вопросов российского федерализма. Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации, субъектами Федерации являются автономные округа и автономная область, города федерального значения, области, края и республики. Определенные черты, характеризующие статус субъекта Федерации, закреплены в Конституции Российской Федерации, однако он включает также все права, зафиксированные помимо Конституции РФ и в других правовых актах.

Определение статуса субъекта РФ осуществляется Российской Федерацией и соответствующим субъектом совместно. В ст. 66 Основного закона четко указано, что статус республик определяет Конституция РФ и конституции самих республик (ч. 1); статусы автономного округа, автономной области, города федерального значения, области и края определяются Конституцией России и уставами соответствующих субъектов (ч. 1); изменение статуса субъекта возможно осуществить в соответствии с конституционным законом при взаимном согласии Российской Федерации и данного субъекта (ч. 5).

Статус субъектов Федерации может быть уточнен федеральными законами и иными правовыми актами. Примером могут служить Закон «О статусе столицы Российской Федерации» № 4802-1 от 15.04.1993 г. (ред. 31.12.2017), федеральные законы, посвященные организации и деятельности особых экономических зон (Калининградская, Магаданская обл. и др.), постановления Правительства Российской Федерации о целевых федеральных программах социального, экономического и культурного развития того или иного региона и т.д.

Конституционно-правовой статус таких субъектов Российской Федерации, как автономные округа, отличается характерной особенностью, заключающейся в том, что три автономных округа включены в состав области или края, в результате чего подобные субъекты Федерации получили название «матрешечных», или «сложносоставных».

В Конституции Российской Федерации содержатся несколько положений о равноправии субъектов Федерации. Это понятие

рассмотрено с нескольких точек зрения: равноправие субъектов в их взаимоотношениях с государственными федеральными органами власти (ч. 4 ст. 5); равноправие в отношениях между самими субъектами (ч. 4 ст. 5); предметы совместного в*е*дения Федерации и субъектов, в равной мере распространяемые на все субъекты Федерации (ч. 2 ст. 72). Несомненно, принцип равноправия субъектов Федерации, установленный в Конституции РФ, и многократно выраженный относительно их различных прав и обязанностей, усилил и возвел на более высокую степень развития конструкцию Федерации.

Вместе с тем, конституционный принцип равноправия субъектов Федерации нельзя назвать абсолютным. Например, в Конституции России (ч. 2 ст. 5) государствами признаются только республики в составе Федерации, остальные же субъекты, согласно Основному закону, таковыми не являются. Этот факт объясняет особые права, которыми наделены республики. Например, лишь республики в соответствии со ст. 66 Конституции РФ вправе самостоятельно устанавливать механизм принятия их конституций (законодательным органом, референдумом, специально сформированным органом и т.п.). Остальные субъекты Федерации в этом вопросе ограничены правом принимать свои уставы только законодательным органом.

В Основном законе ведется речь именно о равноправии, а не о равенстве субъектов Федерации, о равных правах, а не о фактическом равенстве, поскольку они существенно отличаются друг от друга размерами территорий, экономическим потенциалом, численностью населения, национальным составом и т.д.

Каждый субъект имеет свой основополагающий акт. У республик (государств) имеется своя конституция и законодательство; края, области, автономная область и автономные округа – свои уставы и законодательства (ч. 2 ст. 5). Уставы принимаются представительными (законодательными) органами соответствующих субъектов Федерации (ч. 2 ст. 66). При противоречиях между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта Федерации, изданным по предмету в*е*дения субъекта, приоритетом пользуется документ субъекта Федерации (ч. 6 ст. 76).

Правовые акты, принятые органами и должностными лицами субъектов Федерации, которые противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству, должны быть опротестованы органами прокуратуры.

Президент России наделен правом обращаться к представительному (законодательному) органу субъекта Федерации с представлением о необходимости приведения его устава

(конституции) в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством; приостанавливать действие актов высших должностных лиц или органов исполнительной власти.

Высшие должностные лица субъектов Федерации могут обращаться в соответствующие суды с целью проверки на соответствие принятого ими или исполнительными органами власти субъекта Федерации акта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и международным обязательствам Российской Федерации.

Осуществить изменение статуса субъекта Федерации возможно по взаимному согласию между Российской Федерацией и соответствующим субъектом (ч. 5 ст. 66). Необходимо отметить, что в Конституции РФ 1978 года (редакция от 10.12.1992 г.) было предусмотрено «изменение конституционно-правового статуса» субъектов Федерации (ч. 3 ст. 70); возможность создания новых субъектов (п. «б» ст. 72), внесение изменений в границы субъектов (п. «б» ст. 72), «разделение и объединение» ныне существующих субъектов (ч. 3 ст. 70). В действующей Конституции РФ от 1993 года также предусмотрена возможность изменять статус субъекта Федерации, однако только в виде «образования» как способа изменения состава федеральных субъектов (в границах существующей территории).

Между тем, еще больше ограничений для «образования» новых субъектов Федерации предусмотрено в Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17.12.2001 г. В соответствии со ст. 5 Закона, осуществить образование нового субъекта в составе Федерации можно только путем объединения двух или более субъектов, имеющих общую границу. Таким образом, в настоящее время законодательно закреплен лишь один способ образования нового субъекта Федерации, исключающий, по существу, другие способы – разделение, выделение и присоединение.

При принятии в состав Российской Федерации иностранного субъекта этот субъект получает статус республики в составе Российской Федерации, если не предусмотрено иного соответствующим международным соглашением.

Конституцией РФ установлено, что при переименовании субъекта Федерации его новое название включается в текст статьи 65 Основного закона (ч. 2 ст. 137). Иных дополнительных процедур со стороны центральных органов Конституцией не предусмотрено.

Каждый субъект Федерации имеет свою территорию. Территория РФ состоит из территории ее субъектов (ч. 1 ст. 67), что

позволяет обеспечить государственную и территориальную целостность (ч. 3 ст. 4 и ч. 3 ст. 5), что, в свою очередь, означает невозможность выхода из состава Российской Федерации какого-либо субъекта.

Положения о территории субъекта Федерации закрепляются в соответствующих уставах и конституциях. Без согласия самого субъекта его территория не может быть изменена.

Особенности города федерального значения как субъекта Федерации установлены Конституцией Российской Федерации. Статус Москвы объединяет в себе три статуса. Москва является субъектом Федерации, столицей России и городом, в котором осуществляется местное самоуправление. Подобная многогранность статуса отражается в Уставе города. Согласно ч. 2 ст. 66 Конституции статус Москвы как субъекта Федерации устанавливается Конституцией РФ и Уставом города Москвы. Статус Москвы в качестве столицы России определяется Законом РФ «О статусе столицы Российской Федерации» № 4802-1 от 15.04.1993 г., в котором предусмотрены следующие особенности статуса этого города:

– властями города в установленном порядке предоставляются федеральным органам государственной власти, а также представительствам субъектов Федерации и иностранным дипломатическим представительствам строения, земельные участки, транспортные, коммунальные и иные услуги, создаются условия для проведения международных и общегосударственных мероприятий, принимаются меры по развитию транспортной инфраструктуры, связи и пр.;

– затраты, которые город несет в связи с осуществлением функции столицы государства, компенсируются из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и за счет иностранных дипломатических представительств;

– в городе установлен специальный порядок выделения земельных участков, находящихся в городской собственности, в аренду или собственность федеральным органам государственной власти с целью осуществления ими полномочий, указанных в перечне, утвержденном Правительством Российской Федерации.

Изменять границы между субъектами Федерации можно только при их обоюдном согласии (ч. 3 ст. 67) и после утверждения Советом Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 102). Факт вхождения автономных округов в состав области или края закрепляется в Конституции РФ (ч. 4 ст. 66). Данным правом воспользовались Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа, вошедшие в состав Красноярского края.

Все субъекты Федерации имеют свои системы органов государственной власти, которые устанавливаются ими самостоятельно согласно основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации исполнительных и представительных органов власти, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» от 06.10.1999 г. Значительное количество решений Конституционного Суда Российской Федерации посвящены различным аспектам разграничений полномочий и предметов в*е*дения. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ № 7-П от 30.04.1997 г. отмечается непосредственная связь между вопросами формирования представительных органов власти субъектов Федерации и статусом этих субъектов. Систему органов государственной власти субъекта Федерации представляют органы представительной (законодательной) власти, высшее должностное лицо, высший коллегиальный орган исполнительной власти, иные органы исполнительной власти субъекта. В ряде субъектов Федерации созданы уставные или конституционные суды.

Рассматривая систему государственной власти в республиках, принято их условно разделять на парламентские и президентские.

Законодательная власть в автономных образованиях, городах федерального значения, областях, краях осуществляется собраниями депутатов, законодательными собраниями и думами (названия соответствующих органов закреплены в уставах субъектов Федерации).

Судебная власть устанавливается согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации».

Исполнительная власть в автономных округах, автономной области, городах федерального значения, областях и краях осуществляется администрацией области, главой администрации, губернатором и т.п. Московская городская администрация представляет собой исполнительный орган городского самоуправления и исполнительный орган государственной власти Москвы (ст. 6 Устава).

В рамках полномочий Российской Федерации и в*е*дения Российской Федерации по предметам совместного в*е*дения Федерации и субъектов Федерации федеральные исполнительные органы власти с исполнительными органами субъектов являются элементами единой системы исполнительной власти Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

По соглашению между исполнительными органами власти субъектов Федерации и федеральными исполнительными органами

может осуществляться взаимная передача части полномочий между соответствующими органами власти.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действия актов, принятых органами исполнительной власти субъектов Федерации, в случае их противоречия нормам Конституции РФ, федеральному законодательству, международным обязательствам России или нарушения свобод и прав гражданина и человека (ч. 2 ст. 85).

Президент Российской Федерации вправе прибегнуть к согласительным процедурам с целью разрешения разногласий между государственными органами власти Российской Федерации и субъектов Федерации, а также между государственными органами власти субъектов (ч. 1 ст. 85). Если согласованное решение не будет достигнуто, Президент РФ может обратиться к соответствующему суду для рассмотрения данного спора. Вероятнее всего это будет Конституционный Суд Российской Федерации.

Наличие государственных органов власти субъектов Федерации не является препятствием для осуществления федеральной властью своих функций на всей территории страны, включая территорию субъектов Федерации, обязанных оказывать содействие федеральным органам государственной власти в осуществлении их законных функций.

К в*е*дению субъектов Российской Федерации относятся следующие вопросы:

– принятие и изменение конституций, уставов, законодательных актов и иных нормативно-правовых документов субъекта Федерации;

– установление административно-территориального устройства;

– определение системы государственных органов власти, установление порядка их формирования, деятельности и организации;

– законодательное обеспечение функционирования органов местного самоуправления;

– разработка и реализация программ экономического, государственного, социального, культурного и экологического развития субъекта Федерации;

– управление государственной собственностью субъекта;

– валютное, финансовое, кредитное регулирование в части, касающейся сферы в*е*дения субъекта; бюджет субъекта, налоги и сборы;

– законодательное обеспечение государственной и муниципальной службы;

– внешнеэкономические и международные связи;

– другие вопросы, относящиеся к сфере в*е*дения субъекта Российской Федерации.

Таким образом, с помощью принципа разграничения полномочий и предметов в*е*дения между РФ и ее субъектами, обеспечивается, с одной стороны, целенаправленная деятельность всех уровней государственной власти, а с другой – гарантируется самостоятельность государственных органов власти в их деятельности по реализации полномочий, утвержденных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, уставами (конституциями) субъектов Федерации (статьи 72, 73 и 76). Согласно конституционным установлениям, субъекты Федерации не только имеют возможность принимать участие в делах Федерации в сфере совместного в*е*дения, а при необходимости и в сфере в*е*дения Российской Федерации, но также имеют собственную сферу в*е*дения.

С целью обеспечения единого правопорядка на всей территории Российской Федерации создана система правоохранительных органов. Однако формирование правоохранительных органов осуществляется преимущественно гражданами России, которые проживают на территории соответствующих субъектов Федерации, которые призваны поддерживать правоохранительные органы и обеспечивать их деятельность.

Субъекты Российской Федерации имеют право принимать участие во внешнеэкономических и международных отношениях.

Одним из важнейших этапов по направлению к правовому регулированию международной деятельности субъектов Федерации стало принятие Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ, которым устанавливаются принципиальные положения и обязаны соблюдать государственные органы власти субъектов Российской Федерации.

В постановлении Правительства Российской Федерации № 91, принятом 01.02.2000 г., разъяснялась процедура получения согласия Правительства РФ на осуществление субъектами Федерации внешнеэкономических и международных связей с зарубежными странами.

На сегодняшний день в международной практике широкое распространение получили соглашения между регионами соседних государств, имеющими общую границу. Приграничное сотрудничество субъектов Федерации осуществляется в виде встреч представителей уполномоченных органов, подписания соглашений, формирования рабочих групп в рамках деятельности межправительственных комиссий по научно-техническому и торгово-экономическому сотрудничеству и т.д.

Благодаря договорам удается полнее учитывать дискретность пространства, а также неравнозначность субъектов Российской

Федерации в различных аспектах, наполнять конкретным содержанием положения Конституции России и федерального законодательства с учетом особенностей конкретного региона, что позволяет максимально реализовать принцип равенства субъектов Федерации в их отношениях с Российской Федерацией.

Субъекты Федерации имеют право на взаимное сотрудничество. Они могут заключать между собой договоры, разрешать текущие разногласия, обмениваться делегациями и представителями и т.д.

Субъекты Российской Федерации имеют право применять официальный язык. Республики вправе иметь собственный государственный язык (ст. 68 Конституции Российской Федерации).

Субъекты РФ имеют право на самостоятельное определение своего наименования. При его изменении новое наименование субъекта включается в ст. 65 Конституции РФ (ч. 2 ст. 137 Конституции). В Постановлении Конституционного Суда РФ № 15-П от 28.11.1995 г. указано, что новое наименование субъекта Федерации включается в текст Основного закона указом Президента Российской Федерации на основании решения самого субъекта, которое принято в установленном порядке.

Субъекты Федерации имеют право на свою государственную символику (герб, флаг, гимн) и на столицу (центр), которые отражают национальные, культурные, исторические и другие особенности субъекта Федерации.

Б*о*льшая часть субъектов Федерации в своих уставах (конституциях) в качестве официальных символов указывают только герб, флаг и гимн. Между тем есть субъекты, которые ограничивают перечень официальных символов флагом и гербом.

Согласно Федеральным конституционным законам «О Государственном флаге Российской Федерации» и «О Государственном гербе Российской Федерации», флаги и гербы субъектов Федерации не должны быть идентичны Государственным флагу и гербу Российской Федерации. Их не допускается использовать как геральдическую основу для флагов и гербов субъектов Российской Федерации.

§ 3. Разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Предметы совместного в*е*дения РФ и субъектов Федерации, установленные ст. 72 Конституции РФ, могут быть разделены на несколько областей (сфер). Предметами совместного в*е*дения РФ и субъектов Федерации являются:

в сфере государственного строительства:

– функции по обеспечению соответствия законов и конституций республик, законов, уставов и других нормативных актов автономных округов, автономной области, городов федерального значения, областей, краев Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

– обеспечение организации системы органов местного самоуправления и государственной власти на единых для всех принципах;

в сфере защиты свобод и прав, правопорядка и законности:

– защита свобод и прав гражданина и человека; обеспечение защиты прав национальных меньшинств; защита общественной безопасности, правопорядка и законности; установление и регулирование режима пограничных зон;

– защита традиционного образа жизни и исконной среды обитания малочисленных этнических групп;

в сфере социального, культурного и экономического развития:

– вопросы распоряжения, владения и пользования недрами, землей, водными и иными природными ресурсами;

– вопросы разграничения государственной собственности;

– обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды; природопользование; охрана памятников культуры и истории; природные территории, находящиеся под особой охраной;

– общие вопросы образования, воспитания, культуры, науки, спорта и физической культуры;

– защита детства, материнства и отцовства; защита семьи; координация вопросов здравоохранения; социальная защита, в том числе социальное обеспечение;

– реализация мер по борьбе со стихийными бедствиями, катастрофами, эпидемиями и ликвидации их последствий;

– установление в Российской Федерации общих правил налогообложения;

в сфере правоохранительных органов и правового развития;

– административно-процессуальное, административное, трудовое, жилищное, семейное, земельное, лесное, водное законодательство, законодательство о недрах и охране окружающей среды;

– нотариат; адвокатура; кадры правоохранительных и судебных органов;

в сфере внешнеэкономических и международных связей:

– координация внешнеэкономических и международных связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, по вопросам совместного ведения РФ и субъектов Федерации

принимаются федеральные законы и соответствующие им нормативно-правовые акты субъектов Федерации.

Разграничение полномочий между центральными и региональными государственными органами власти осуществляется с целью реализации полномочий федеральными государственными органами власти.

Субъекты Российской Федерации имеют право участвовать в процессе федерального законотворчества. После того, как проекты федеральных законов, касающихся предметов совместного в*е*дения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы и после их прохождения первого чтения, они направляются на рассмотрение государственных органов власти субъектов Федерации для внесения в месячный срок замечаний и предложений. Рассмотрение этих законов во втором чтении до истечения этого срока не допускается.

Кроме этого, представители субъектов Федерации могут с правом совещательного голоса участвовать в работе комиссий, комитетов и рабочих групп Государственной Думы над законопроектами, касающимися предметов совместного в*е*дения.

Субъекты Российской Федерации вправе владеть государственной собственностью. Она разграничивается между Федерацией и субъектами. Вопросы разграничения государственной собственности относятся к сфере совместного в*е*дения РФ и субъектов.

Конституционному Суду Российской Федерации Конституция РФ (ст. 125) предоставляет соответствующие полномочия для урегулирования спорных вопросов о конституционности актов, а также о компетенции между федеральными государственными органами власти и органами власти субъектов РФ.

Раздел 6. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

Глава 17. Общая характеристика органов государственной власти и ее субъектов

Федеральные органы государственной власти реализуют свои полномочия как в пределах исключительного в*е*дения РФ (ст. 71 Конституции Российской Федерации), так и в рамках предметов совместного в*е*дения Федерации и субъектов РФ (ч. 1 ст. 72 Конституции). Их деятельностью охвачена вся территория Российской Федерации, а принятые ими решения обязательны для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями в Российской Федерации. Реализация полномочий государственной федеральной власти на всей территории России обеспечивается Президентом РФ и Правительством РФ (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ).

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда, федеральные государственные органы власти представляют собой систему взаимосвязанных федеральных органов всех ветвей государственной власти, обеспечивающих, согласно разграничению исполнительных, законодательных и судебных функций, систему сдержек и противовесов, баланс этих ветвей (Постановление КС РФ № 2-П от 27.01.1999 г.). Федеральными органами РФ являются: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, а также федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды, Банк России, Счетная палата РФ, прокуратура РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, ЦИК РФ, Конституционное Собрание. Их формирование, установление системы, порядка деятельности и организации является предметом в*е*дения Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации).

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют свою деятельность во всех субъектах Российской Федерации. Их полномочия относятся к предметам в*е*дения субъектов Федерации, а также к той части совместного в*е*дения РФ и субъектов Федерации, которые федеральным законом отнесены к компетенции субъекта Федерации. За рамками полномочий и предметов в*е*дения Российской Федерации в части предметов совместного в*е*дения Федерации и ее

субъектов они имеют всю полноту государственной власти (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Органы власти субъектов Федерации, в отличие от федерального уровня, принимают решения, обязательные для исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями соответствующего субъекта Федерации.

В Законе, устанавливающем общие принципы организации органов власти в субъектах Федерации, установлено, что система государственных органов власти субъекта Федерации состоит из представительного (законодательного) органа, высшего исполнительного органа, иных органов государственной власти, образованных согласно конституции (устава) соответствующего субъекта Российской Федерации (ст. 2 данного Закона). К «иным» могут относиться уставные (конституционные) суды, контрольно-счетные палаты, мировые судьи, уполномоченные по правам человека и другие специализированные органы. Помимо этого, согласно Закону «Об основных гарантиях избирательных прав….» создаются и действуют избирательные комиссии субъектов Федерации (ст. 23 Закона).

По мнению Конституционного Суда РФ, законодательно закрепляя и конкретизируя основные принципы организации представительных (законодательных) и исполнительных органов власти субъектов Федерации, федеральный законодатель в своем усмотрении ограничен конституционными положениями о системе власти в России как в правовом, демократическом и федеративном государстве; в свою очередь, субъекты Федерации, самостоятельно устанавливая систему государственных органов власти, действуют согласно основам конституционного строя РФ и указанным общим принципам; осуществляя данное правомочие, они не вправе нарушать единство системы государственной власти Российской Федерации и обязаны осуществлять его в правовых рамках, определенных Основным законом РФ и федеральными законами, принятыми на его основе (Постановление № 13-П от 21.12.2005 г.).

Глава 18. Президент Российской Федерации

§ 1. Становление института Президента в Российской Федерации

Институт Президентства в России стал зарождаться в 30-х гг. XX века, когда РСФСР входила в состав СССР и во многом связан с зарождением российской государственности. Так, в процессе

всенародного обсуждения Конституции СССР 1936 года активно высказывались идеи об учреждении института президентства. Вместе с тем, указанные идеи были отвергнуты, что связано с сопротивлением части народных депутатов, стремившихся сохранить советскую власть. Далее, ввиду демократизации и обновления государственной системы, в 1990 г. пост Президента СССР был учрежден. Именно по этой причине в Конституцию СССР были внесены существенные изменения. В Советском Союзе первым и единственным президентом был избран 15 марта 1990 г. на внеочередном Съезде народных депутатов СССР М.С. Горбачев, срок полномочий которого в занимаемой должности продлился до 25 декабря 1991 г.

Вскоре аналогичный институт был установлен в России, хотя и не сказать, что данный процесс был легким. Так, Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения, что подтолкнуло 1/3 депутатов выступить с инициативой о проведении референдума. 17 марта 1991 г. по результатам проведенного референдума пост президента был учрежден. За его введение проголосовали порядка 70% избирателей. В апреле 1991 г. был принят Закон РСФСР «О Президенте РСФСР», а в мае 1991 г. в Конституцию РСФСР 1978 года была включена статья, которая закрепила принцип разделения властей и главу о Президенте.

Первый Президент РСФСР был избран 12 июня 1991 г. прямыми всенародными выборами. Им стал Б.Н. Ельцин. Статус Президента по Конституции РСФСР 1978 года существенно различался с его правовым статусом, определенным Конституцией РФ 1993 года.

Эти отличия состоят в следующем:

1) президент – высшее должностное лицо и глава исполнительной власти, а не глава государства;

2) не наделен полномочиями по ведению внутренней и внешней политики;

3) не обладал правом роспуска Верховного Совета и Съезда народных депутатов;

4) не участвовал в назначении судей Конституционного и Верховного Суда, Генерального прокурора и Председателя Банка России;

5) обязан был предоставлять не реже, чем раз в год, доклады Съезду народных депутатов о выполнении социально-экономических и иных программ, принятых Съездом и Верховным Советом;

6) указы и распоряжения Президента могли быть отменены Съездом;

7) Совет Министров как орган исполнительной власти был подотчетен не только Президенту как главе исполнительной власти, но и Съезду и Верховному Совету;

8) Решение об отставке Правительства принималось по инициативе Президента с согласия Верховного Совета или Верховным Советом либо Съездом;

9) не имел право без полученного на то согласия Верховного Совета самостоятельного назначения на должность министров иностранных дел, безопасности, внутренних дел, обороны;

10) представлял Верховному Совету предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств;

11) предусматривалась должность вице-Президента РСФСР;

12) отрешение от должности происходило в случае нарушения Президентом Конституции, законов и данной присяги.

В Конституции 1993 года статус Президента изменился, а его полномочия существенно расширены. Президент стал главой государства, не входит ни в одну из ветвей власти и обеспечивает их взаимное согласование и функционирование, определяет направления внутренней и внешней политики. Принципиально новыми стали основания и порядок отрешения главы государства от должности.

§ 2. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации, полномочия, издаваемые акты

Согласно статье 80 Конституции РФ, Президент Российской Федерации является главой государства, а также гарантом Конституции Российской Федерации, свобод и прав человека и гражданина. В качестве главы государства, Президент России не относится к той или иной ветви власти (исполнительной, законодательной или судебной), занимая особое место в структуре высших государственных органов власти, которое проявляется через конституционно закрепленные за ним функции.

Основные аспекты конституционно-правового статуса Президента России установлены в Конституции РФ (глава 4 и другие главы Основного закона). В федеральном законодательстве отсутствует специальный федеральный закон, регулирующий конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ и нормативно-правовыми актами, развивающими ее положения, на Президента России возложены следующие функции:

– обеспечение стабильности конституционного строя;

– обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов государственной власти, реализация полномочий федеральной власти на всей территории Российской Федерации;

– выполняет функцию гаранта Конституции РФ, свобод и прав гражданина и человека;

– принятие мер по охране суверенитета, государственной целостности и независимости России;

– определение основных направлений внешней и внутренней политики государства;

– представитель Российской Федерации как внутри страны, так и на международном уровне.

В соответствии с особым статусом главы государства, Президент РФ все свои действия направляет на обеспечение координирования и взаимодействия исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти для того, чтобы обеспечить эффективность системы сдержек и противовесов. С этой целью Президент РФ наделяется Конституцией РФ следующими полномочиями, многочисленность которых вызвала необходимость условно разделить их на следующие группы.

К первой группе полномочий президента РФ относятся права и обязанности, которые связаны с деятельностью законодательного (представительного) органа Российской Федерации – Федерального Собрания (далее – Парламент РФ).

К указанным полномочиям Президента РФ относятся:

– принятие участия в законодательном процессе – наделение правом законодательной инициативы (ст. 104, 134), правом вето (ч. 3 ст. 107), подписания и обнародования принятых законов (ст. 107);

– назначение выборов депутатов нижней палаты (ст. 84);

– ежегодное обращение с посланием к Парламенту РФ о положении дел в стране, об основных направлениях проводимой в государстве внутренней и внешней политики (п. «е» ст. 84). Ежегодное послание главы государства не является нормативным актом, но в то же время в нем содержатся общие установки и конкретные поручения, которые имеют обязательный характер;

– обладание правом роспуска Государственной Думы в случаях, установленных ст. 111 и ст. 117 Конституции РФ. Таковыми являются следующие случаи: трехкратное отклонение кандидатур, представленных на должность Председателя Правительства, повторно выраженное в течение трех месяцев недоверие Правительству или отказ в доверии полностью;

– совместное участие с палатами Парламента РФ в назначении Председателя Правительства, Председателя Банка России, судей Конституционного Суда, Генерального прокурора (ст. 83);

– иные полномочия, установленные законом.

Вторая группа полномочий включает в себя права и обязанности, которые связаны с деятельностью правительства и иных органов исполнительной власти.

К указанной группе полномочий относятся следующие:

– назначение председателя Правительства по согласованию с Государственной Думой (ч. 1 ст. 111);

– утверждение главой государства представленной Председателем Правительства структуры федеральных органов исполнительной власти. При этом предложенная Правительством структура должна соответствовать Указу президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;

– принятие единоличного решения об отставке Правительства. Основаниями для принятия такого решения являются выраженное недоверие Государственной Думы к Правительству, принятие заявления об отставке Правительства и его Председателя, а также по собственному усмотрению (например, утрата доверия);

– назначение и освобождение от должности по предложению Председателя Правительства его заместителей и федеральных министров (ч. 2 ст. 112);

– обладание правом быть председательствующим на заседаниях Правительства (п. «б» ст. 83). Вместе с тем, это право не означает, что Президент РФ является главой правительства;

– отмена актов Правительства РФ, которые противоречат основному закону страны, федеральному законодательству и указам Президента РФ (ч. 3 ст. 115). Указанное полномочие – функция конституционного контроля, которую выполняет Президент;

– обладание правом приостанавливать до разрешения вопроса судом действие актов органов исполнительной власти субъектов в случае их противоречия Конституции, федеральному законодательству, международным обязательствам РФ, а также в связи с нарушением прав и свободы других лиц (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). Указанное полномочие – функция конституционного надзора;

– иные полномочия, установленные законом.

К третьей группе полномочий Президента РФ относятся права и обязанности, которые связаны с деятельностью и организацией судебной власти.

К указанной группе полномочий относятся:

– представление Совету Федерации кандидатур на должности руководителей и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ);

– назначений судей федеральных судов (ст. 128);

– обладание правом обращения в Конституционный Суд РФ и иные суды (ст. 85, 125);

– обладание правом помилования (п. «в» ст. 89). Помилование выносится в форме акта и является решением главы государства о смягчении или освобождении от наказания;

– представление Совету Федерации кандидатуры Генерального прокурора РФ с правом временного отстранения его от должности, а также заместителей.

Четвертая группа полномочий связана с правами и обязанностями Президента РФ в сфере внешних отношений и обороны. В указанной сфере круг полномочий является достаточно широким:

– утверждение военной доктрины РФ. Военная доктрина РФ – совокупность официальных военных установок, определяющих основы безопасности России. Безопасность – состояние защищенности интересов личности, общества и государства от существующих внутренних и внешних угроз;

– формирование и руководство Советом Безопасности РФ;

– обладание правом назначать и освобождать высшее командование Вооруженными Силами РФ, присвоение высших воинских и специальных званий. Данное полномочие связано с тем, что глава государства является Верховным Главнокомандующим;

– введение военного положения – специальный правовой режим, который вводится на всей территории России или в отдельных ее местностях в случаях агрессии или угрозы России или ее отдельным субъектам (ч. 2 ст. 87 Конституции РФ). О введении военного положения незамедлительно уведомляется Парламент РФ. Вместе с тем, этот режим не означает объявление состояния войны. Порядок введения и режим военного положения установлен Федеральным конституционным законом;

– введение чрезвычайного положения (ст. 88) – специальный правовой режим, применяемый с целью обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя от угроз, связанных с захватом власти, насильственным изменением конституционного строя, массовыми беспорядками, конфликтами межнационального, межконфессионального и регионального характера, природными, экологическими и техногенными катастрофами, повлекшие гибель людей и причинение ущерба их здоровью и окружающей среде. Порядок введения и режим чрезвычайного положения установлен Федеральным конституционным законом;

– иные полномочия.

К пятой группе полномочий Президента РФ относятся полномочия в сфере международных отношений и внешней политики (ст. 86):

– руководство внешней политикой РФ;

– ведение переговоров с другими государствами и подписание достигнутых международных соглашений (договоров);

– подписание ратификационных грамот;

– принятие отзывных и верительных грамот аккредитуемых дипломатических представителей;

– участие в процедуре принятия в состав России нового субъекта (целого или части иностранного государства).

Шестая группа полномочий связана с правами и обязанностями Президента РФ в сфере взаимодействия с субъектами Федерации. Указанные полномочия в Конституции практически не прописаны, но в то же время закреплены в соответствующих федеральных законах и указах главы государства. К ним относятся:

– назначение в каждый федеральный округ полномочных представителей Президента РФ;

– участие на этапе согласования в образовании новых субъектов РФ;

– проведение согласительных процедур между федеральными и региональными органами власти;

– представление кандидатур для избрания главы субъекта Российской Федерации в парламенты тех субъектов РФ, где законодательно предусмотрена выборность главы депутатами;

– обладание в случаях, установленных законом, правом отрешения от должности глав субъектов РФ и роспуска их парламентов;

– обладание правом приостанавливать до разрешения вопроса судом действие актов органов исполнительной власти субъектов в случае их противоречия Конституции, федеральному законодательству, международным обязательствам РФ, а также в связи с нарушением прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ);

7) иные полномочия, установленные законом.

К седьмой группе полномочий относятся иные.

К группе иных полномочий Президента РФ относятся следующие:

– решение вопросов предоставления и лишения гражданства, политического убежища;

– награждение государственными наградами РФ и присвоение почетных званий РФ.

Вместе с тем, полномочия Президента РФ, не закрепленные в ст. 83–89 Конституции РФ, являются скрытыми, а их общие рамки определяются принципом разделения властей и особым конституционно-правовым статусом главы государства в государственной системе. Данный вывод сделан Конституционным Судом в своем Постановлении от 31.07.1995 г. № 10-П. В дополнение к этому, Конституционным Судом в постановлении от 30.04.1996 г. № 11-П указано, что Президент РФ как гарант Конституции вправе издавать Указы, восполняющие пробелы действующего

законодательства, носящие временный характер и подлежащие отмене после принятия соответствующих нормативных актов.

Все вышеперечисленные полномочия Президента РФ реализуются через принятие соответствующих нормативных актов, т.е. издание указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории России. Нормативные акты, издаваемые главой государства, не должны противоречить Конституции РФ и федеральному законодательству (ст. 90 Конституции РФ). Указ Президента по своей сути и правовой природе является нормативно-правовым актом, действующим долговременно и касающимся неопределенного круга лиц, органов государства и их должностных лиц. Указы бывают правоприменительные и носящие ненормативный характер (например, назначение лица на должность судьи).

По общему правилу указ – это акт большой юридической силы в отличие от распоряжения. Распоряжение – акт индивидуального организационного характера.

Следовательно, акты Президента РФ – это подзаконные акты, имеющие большую юридическую силу в сравнении с актами Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Подводя итог, можно сделать вывод, что Президент РФ занимает главенствующее положение в механизме государства, что выражается в его особом конституционно-правовом статусе.

§ 3. Процедура избрания Президента Российской Федерации

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции РФ, Федеральных законов: № 19-ФЗ от 10.01.2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации», № 67-ФЗ от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Президент РФ избирается на шесть лет гражданами РФ путем всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. До 30.12.2008 г. Президент РФ избирался сроком на 4 года. На второй срок Президент РФ также может быть переизбран, но не более чем на два срока подряд.

Указанный конституционный механизм обеспечивает сменяемость власти. В соответствии со ст. 81 Конституции РФ установлены требования к кандидатуре на пост главы государства: гражданин Российской Федерации возрастом не моложе 35 лет и постоянно проживающий в России не менее 10 лет. При этом перечень установленных законом требований не связан с верхним возрастным пределом, наличием специального образования и опытом работы кандидата. Вместе с тем, законодательно установлены ограничения для

кандидата на участие в выборах Президента РФ, установленные Федеральным законом от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ. К ним настоящим законом отнесены следующие ограничения:

– не имеют права избираться главой государства иностранные граждане и лица, имеющие вид на жительство на территории другого государства;

– не имеют права избираться лица, осужденные по приговору суда к лишению свободы за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления и имеющие на день выборов неснятую и непогашенную судимость за преступление;

– не имеют права избираться лица, подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, за которые Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 20.3 и 20.29) предусмотрена административная ответственность;

– не имеют права избираться лица, которые по приговору суда лишены в течение определенного срока права занимать государственные должности;

– лица, которые замещали должность главы государства и досрочно прекратили исполнение полномочий (по болезни, в результате отставки).

Совет Федерации в общем порядке назначает выборы Президента РФ и принимает решение не раньше, чем за 100 дней, но не позднее чем за 90 до даты голосования.

День голосования назначается на второе воскресенье того же месяца, в котором проводились предыдущие общие выборы Президента России. Если Совет Федерации не исполнит обязанности по назначению выборов в срок, то их назначает Центральная избирательная комиссия.

Если полномочия главы государства прекращаются до истечения конституционного срока, то Советом Федерации в течение 14 дней назначаются досрочные выборы.

Опубликование решения о назначении выборов должно быть осуществлено в течение пяти дней с даты его принятия.

Президент РФ избирается на обязательных выборах, проводящихся по единому избирательному федеральному округу, который включает в себя всю территорию страны. Избиратели, которые проживают за пределами страны, относятся к федеральному избирательному округу. Граждане Российской Федерации свободны в участии в выборах Президента РФ. Запрещено оказывать какое-либо воздействие на граждан Российской Федерации в целях принуждения их как к участию, так и неучастию в выборах, а также препятствовать их свободному волеизъявлению.

Подготовка и проведение выборов возложены на избирательные комиссии, которые в своей деятельности независимы от органов государственной власти и местного самоуправления.

Эти комиссии создаются на всех уровнях: Федеральный (Центральная избирательная комиссия), субъектов РФ, территорий (районов, городов), участков.

Каждый зарегистрированный кандидат в Президенты РФ уполномочен назначить одного члена Центральной избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Кандидаты на должность Президента могут быть выдвинуты политическими партиями и быть самовыдвиженцами. Для поддержки самовыдвиженца необходимо создать группу избирателей в составе не менее 500 человек, которая подлежит регистрации ЦИК РФ. Кандидат в порядке самовыдвижения обязан собрать в свою поддержку порядка 300 000 подписей, при этом на один субъект РФ приходится не более 7500 подписей избирателей, которые проживают на территории соответствующего субъекта Федерации. Если в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке выдвижения, выступили граждане РФ, постоянно проживающие за границей, то общее количество подписей не может быть более 7500. Политическая партия, за исключением той, федеральные списки которой на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы получили право распределения депутатских мандатов, обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата порядка 100 000 подписей избирателей, при этом на один субъект РФ приходится не более 2500 подписей избирателей, которые проживают на территории соответствующего субъекта Федерации. Если в поддержку кандидата, выдвинутого от партии, выступили граждане РФ, постоянно проживающие за границей, то общее количество подписей не может быть более 2500. Решение о выдвижении кандидата принимается на съезде партии. При этом от партии может быть выдвинут только один кандидат.

После формирования списка кандидатов в Президенты РФ, проводится предвыборная агитация. Цель проведения агитации – призыв голосования и распространение информации об определенном кандидате. Проводится предвыборная агитация в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени, предшествующего дню голосования, на федеральных и региональных каналах вещания, радио, печатных и сетевых изданиях посредством проведения публичных агитационных мероприятий и распространения предвыборных агитационных материалов. Ограничение при проведении агитации связано с недопущением действий экстремистской направленности, в связи с подкупом избирателей, проведением лотерей, оплатой рекламы, не

связанной с выборами, благотворительной деятельностью и иной противоправной агитационной деятельностью.

После предвыборной агитации проводится голосование.

Кандидат считается избранным, если он получил более половины голосов избирателей, которые приняли участие в выборах главы государства (мажоритарная система абсолютного большинства). Если в бюллетень были включены более двух кандидатов и ни один из них не был избран, то проводится повторное голосование. По итогам повторного голосования кандидат считается избранным, если он получил наибольшее количество голосов. Если же повторное голосование не приводит к результату, Совет Федерации принимает решение о назначении повторных выборов главы государства.

Выборы несостоявшимися признает Центризбирком в случаях, прямо установленных законом:

– голосование проводилось по одной кандидатуре;

– соответствующий кандидат в свою поддержку получил на выборах менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

– ни один из кандидатов, включенных в бюллетень, не получил более половины голосов избирателей, которые приняли участие в голосовании;

– до проведения повторного голосования все кандидаты выбыли.

Выборы недействительными также признает Центризбирком, но в иных случаях:

– при проведении голосования и подведении итогов голосования допущенные нарушения не позволяют определить достоверность выраженного избирателями волеизъявления;

– на большинстве избирательных участков, а это не менее ¼ от общего числа избирателей, включенных в списки в период окончания голосования, итоги которого признаны недействительными;

– по решению суда.

Результаты выборов Президента Российской Федерации ЦИК РФ обязан определить не позднее десяти дней со дня голосования.

В течение трех дней с момента подписания протокола ЦИК РФ об итогах выборов Президента РФ должны быть опубликованы их официальные результаты.

Президент вступает в должность по истечении срока пребывания в должности предыдущего главы государства, а при проведении досрочных или повторных выборов – на 30-й день со дня официального опубликования результатов выборов ЦИК РФ.

Вступление в должность Президента РФ происходит путем принесения народу присяги, текст которой установлен в ч. 1 ст. 82

Конституции Российской Федерации и в торжественной обстановке. На церемонии присутствуют члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и судьи Конституционного Суда.

После принесения присяги Президент приступает к исполнению своих обязанностей.

§ 4. Процедура и основания прекращения полномочий Президента Российской Федерации

Прекращение полномочий главы государства может произойти в результате истечения срока.

Сроки полномочий Президента России, их начало и окончание устанавливаются в ч. 1 ст. 92 Конституции. К исполнению своих полномочий Президент приступает с момента принесения им присяги. Момент прекращения президентских полномочий наступает после принесения присяги новым Президентом Российской Федерации.

Полномочия Президента РФ также могут быть прекращены в связи с его отставкой в результате добровольного ухода с поста, что оформляется в виде письменного заявления об оставлении должности. В России в эпоху президентства Б.Н. Ельцина данный случай имел место быть, но вместе с тем, не была соблюдена процедура ухода с поста главы государства. Так, вместо заявления об оставлении должности, были изданы два указа: 1) «О прекращении полномочий действующего Президента РФ и возложении их на Председателя Правительства РФ», 2) «О принятии полномочий Президента РФ».

Согласно Конституции РФ Президент РФ может прекратить осуществлять свои полномочия при наступлении стойкой неспособности по состоянию здоровья выполнять свои функции. Для объективного установления невозможности осуществления Президентом своих функций в связи с постоянным и необратимым расстройством функций организма, что влечет за собой невозможность им принимать решения, которые вытекают из установленных Конституцией полномочий, либо в других случаях досрочного прекращения президентских полномочий, предусмотрены особые процедуры. Необходимо подчеркнуть, что порядок досрочного прекращения президентских полномочий по состоянию здоровья не может носить упрощенный или облегченный характер. Вместе с тем, как указано в Постановлении Конституционного Суда от 11.07.2000 г. № 12-П, должна быть исключена возможность превращения особого порядка в способ необоснованного отстранения главы государства от занимаемой должности. По мнению суда, регламентировать данную процедуру можно только путем соблюдения принципа взаимодействия и баланса всех ветвей власти.

Прекращение полномочий Президента РФ может наступить также в результате отрешения его от должности. Данным основанием предусматривается принудительное отрешение от должности главы государства вне зависимости от его воли. Так, в ч. 1 ст. 93 Конституции РФ установлено, что отрешение от должности Президента РФ может быть осуществлено исключительно на основании обвинения в государственной измене либо совершения другого тяжкого преступления. Понятия «государственная измена» и «тяжкое преступление» содержатся в Уголовном кодексе РФ. Процедура отрешения от должности главы государства по данному основанию предусматривает несколько стадий:

1. Принятие решения Государственной Думой в составе не менее 2/3 голосов депутатов от их общего числа о выдвижении обвинения Президенту РФ в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления. С инициированием предложения о выдвижении обвинения выступают депутаты Государственной Думы не менее 1/3 от их общего числа. Указанное предложение направляется в специальную комиссию Государственной Думы на заключение с целью оценки выдвинутого обвинения и соблюдения процедурных правил. Специальная комиссия избирается Государственной Думой и состоит из Председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. После принятия постановления о выдвижении обвинения, в 5-дневный срок данный документ направляется в Совет Федерации, Верховный и Конституционный Суд РФ для дачи заключения.

2. Дача заключений Верховным Судом о наличии в действиях главы государства состава преступления и Конституционным Судом о соблюдении порядка выдвижения обвинения. При этом, решение Конституционного Суда о несоблюдении порядка выдвижения обвинения в совершении преступления, прекращает рассмотрение обвинения.

3. Принятие Советом Федерации решения об отрешении от должности. Согласно Конституции РФ (п. «е» ст. 102) принятие решения осуществляется в порядке, определенном Регламентом Совета Федерации. Решение об отрешении от должности главы государства считается принятым в 3-месячный срок после выдвижения нижней палатой обвинения против главы государства и при наличии не менее 2/3 голосов членов верхней палаты парламента от их общего числа. При несоблюдении Советом Федерации срока для принятия решения об отрешении от должности главы государства, оно считает отклоненным.

При невозможности Президентом выполнять свои обязанности их временно исполняет Председатель Правительства, полномочия

которого законодательно ограничиваются: не вправе распускать Государственную Думу, вносить предложения о пересмотре и поправках в Конституцию, назначать референдум.

Таким образом, процедура отрешения Президента РФ является достаточно сложной, в которой принимают участие обе Палаты Парламента, а также Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Посредством данной процедуры в России созданы гарантии от произвола власти. Вместе с тем, парадоксальные ситуации также не исключены. Так, после отрешения от должности главы государства, он может быть признан невиновным и наоборот, если Верховный Суд в своем заключении усмотрит в действиях Президента состав преступления, а Совет Федерации не примет решение об отрешении его от должности.

Вместе с тем вышеуказанный перечень оснований для прекращения полномочий Президента РФ не является исчерпывающим. Так, в связи со смертью и утратой гражданства полномочия главы государства также прекращаются.

При невозможности Президентом выполнять свои обязанности их временно исполняет Председатель Правительства, полномочия которого законодательно ограничиваются: не вправе распускать Государственную Думу, вносить предложения о пересмотре и поправках в Конституцию, назначать референдум. На это же обращает внимание Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 06.07.1999 г. № 10-П. В нем, помимо прочего, Конституционный Суд приходит к выводу о том, что могут возникнуть непредвиденные обстоятельства, которые в полном объеме законодательно трудно предусмотреть.

Глава 19. Федеральное Собрание Российской Федерации

§ 1. Структура и особенности деятельности Федерального Собрания Российской Федерации

Законодательная власть на федеральном уровне в Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием – парламентом Российской Федерации. В действующей Конституции РФ, как и в предыдущих Основных законах России, закреплена двухпалатная структура парламента – в состав Федерального Собрания входят Государственная Дума и Совет Федерации, вместе с тем современная бикамеральность (двухпалатность) имеет принципиальные отличия от прежней. Круг полномочий каждой палаты четко определен непосредственно Конституцией РФ, а их компетенция строго

разделена. Палаты осуществляют свои полномочия на раздельных (самостоятельных) заседаниях. Лишь в трех случаях возможны совместные заседания палат парламента: при заслушивании посланий Президента Российской Федерации, Конституционного Суда РФ, а также при выступлении руководителей иностранных государств. Следует отметить, что на этих совместных заседаниях не принимается никаких решений. Руководство деятельностью Государственной Думы и Совета Федерации осуществляется председателями палат и их заместителями, которые избираются палатами на их заседаниях. Внутренняя структура (компетенция и набор комиссий, комитетов и подкомитетов), процедурные нормы определяются палатами самостоятельно, в том числе в регламентах, принимаемых каждой палатой.

Таким образом, Конституция РФ не закрепляет компетенцию Федерального Собрания, а только его палат. Не может быть решения Федерального Собрания как отдельного органа (возможны лишь решения Государственной Думы и Совета Федерации, поскольку Федеральное Собрание не имеет общих рабочих и руководящих органов, а также председателя, в то время как Государственная Дума и Совет Федерации избирают председателей, создают комиссии, комитеты и другие рабочие органы палат). Вместе с тем, Федеральное Собрание характеризуется единством правовой природы: именно Федеральное Собрание является единственным представительным и законодательным органом Российской Федерации (а не Совет Федерации или Государственная Дума), именно Федеральное Собрание (не какая-либо из палат) определено как постоянно действующий орган, законы представляют собой результат деятельности обеих палат парламента, а депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации имеют одинаковый статус и т.д.

Единство правовой природы Федерального Собрания проявляется также в том факте, что Совет законодателей, который ранее функционировал при Совете Федерации, в 2012 году был трансформирован в Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании, при этом одной из функций данного совета в его новом статусе стала организация взаимодействия парламентских палат, а также парламентов субъектов Федерации в законодательном процессе.

§ 2. Совет Федерации

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 95 Конституции РФ, Совет Федерации является верхней палатой Парламента РФ, в которую входят по два представителя субъекта федерации: один от

представительного, а другой от исполнительного органа власти. Представителей палаты именуют члены Совета Федерации, к которым предъявляются требования, установленные Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 2). В качестве таковых выделяют следующие:

– возрастной критерий – лицо не моложе 30 лет;

– критерий гражданства (национальный) – гражданство Российской Федерации;

– морально-этический критерий – безупречная репутация;

– ценз оседлости – проживание на территории соответствующего субъекта Российской Федерации не менее пяти лет, либо в течение двадцати лет в совокупности перед выдвижением кандидатом.

Член Совета Федерации избирается на срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для назначения представителем в Совет Федерации от законодательного органа власти субъекта кандидатуры вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, группой депутатов не менее 1/5 численности от общего состава или фракцией. Рассмотрение кандидатур осуществляется в соответствии с регламентом законодательного органа и заканчивается принятым решением в форме постановления.

Для назначения представителем в Совет Федерации от соответствующего исполнительного органа власти субъекта решение принимается главой этого субъекта в форме указа.

Полномочия Совета Федерации определяются его компетенцией, установленной Конституцией РФ (ст. 102), отдельными нормативными актами, Регламентом и решениями Совета Федерации. Законодательно выделяют следующие основные полномочия Совета Федерации:

– утверждает вопрос, связанный с изменением границ между субъектами;

– назначает выборы и принимает решение об отрешении Президента РФ от занимаемой должности;

– утверждает указы главы государства о введении чрезвычайного и военного положения;

– разрешает вопросы о возможности использования Вооруженных Сил России за ее пределами;

– назначает на должность судей Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, Заместителя Председателя Счетной палаты с половиной состава ее аудиторов;

– принимает решение об освобождении от занимаемой должности Генерального прокурора и его заместителей, заместителя Председателя Счетной палаты с половиной состава ее аудиторов.

Совет Федерации в своей деятельности руководствуется принципами коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Основная форма его работы – заседания, которые проводятся открыто. В отдельных случаях (например, сведения составляющую государственную тайну), возможно проведение закрытых заседаний.

Совет Федерации избирает тайным голосованием Председателя и его заместителей.

С целью оперативного и коллегиального обсуждения вопросов деятельности, не требующих отлагательств и связанных с постоянным функционированием Совета Федерации, образуется Совет палаты – постоянно действующий коллегиальный орган. Структура Совета палаты: председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и Комиссии по регламенту и парламентским процедурам.

Кандидатура на должность Председателя предлагается членами Совета Федерации и считается избранной, если в свою поддержку кандидат получил более половины голосов от общего числа.

К компетенции Председателя относятся следующие полномочия:

– представление повестки дня;

– организация работы Совета палаты;

– проведение заседания;

– подписание постановлений и созыв по предложению инициатив со стороны главы государства, Правительства РФ, субъекта Федерации, комитета или членов Совета Федерации не менее 1/5 численностью от общего числа, внеочередного заседания палаты;

– установление правил внутреннего распорядка деятельности палаты;

– направление принятых Государственной Думой законопроектов для их рассмотрения в соответствующие комитеты Совета, а после одобрения – Президенту РФ для подписания и обнародования;

– решение вопросов, связанных с распределением обязанностей между заместителями палаты;

– представление палаты во взаимоотношениях с другими органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, общественными объединениями, а также с парламентами иностранных государств;

– решение иных вопросов, касающихся организации деятельности Совета Федерации.

В отсутствие Председателя его полномочия осуществляют заместители.

Освобождение от занимаемой должности Председателя и его заместителей осуществляется по решению Совета Федерации при наличии оснований и по инициативе группы ее членов численностью не менее 1/5 от общего числа.

Местом заседания Совета Федерации является г. Москва, что, однако, не исключает изменение его проведения при наличии соответствующего решения.

На заседания палаты по ее решению приглашаются представители государственных органов, научных учреждений, общественных объединений, независимые эксперты, ученые и другие компетентные лица с целью предоставления сведений и заключений по рассматриваемым вопросам.

Представители СМИ также обладают правом присутствия на заседаниях палаты, но при условии их аккредитации в соответствии с верхней палатой Парламента РФ.

На открытых и закрытых заседаниях верхней палаты Парламента РФ вправе присутствовать представители органов государственной власти, финансовых органов (Председатель Счетной палаты РФ, его заместители, аудиторы), Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека и Председатель Центральной избирательной комиссии.

Возможность иных лиц присутствовать на закрытых заседаниях Совета Федерации зависит от наличия специального разрешения, выданного за подписью Руководителя Аппарата.

Проводятся заседания в весенней и осенней сессии в период с 25.01 по 15.07 и с 16.09 по 31.12. Как правило, проводится не менее двух заседаний. При этом, могут созываться внеочередные заседания Совета Федерации по предложению главы государства, органов исполнительной власти, комитетов верхней палаты или не менее 1/3 от общего числа ее членов. Правомочным считается проведенное заседание, если в нем приняли участие более половины числа членов палаты. Участие членов палаты на заседаниях обязательно. Порядок рассмотрения вопросов на заседаниях палаты обусловлен значимостью обсуждаемых вопросов: послание и обращения главы государства, поправки к Конституции РФ (главы 3, 8), проекты нормативных актов, подлежащих рассмотрению и одобрению, проекты собственных постановлений, инициативы по пересмотру положений глав Конституции РФ (главы 1, 2, 9) и направлению запросов палаты в Конституционный Суд РФ.

Руководит заседанием палаты председательствующий, но не комментирует выступления ее членов. Однако, это не исключает его участие в обсуждении вопросов. Для этого председательствующий должен соблюсти процедуру, связанную с передачей до принятия решения палатой функции другому председательствующему. Работа верхней палаты Парламента РФ ведется на русском языке, что не исключает использование языка народов, населяющих территорию Российской Федерации. Для этого член палаты уведомляет за сутки

председательствующего. Вместе с тем, выступление должно быть обеспечено переводом на русский язык.

Законодательно закреплены следующие основные виды выступлений в Совете Федерации: доклад, содоклад, выступление кандидата на выборную должность и прениях по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, заключительное слово, а также предложение, заявления, информация, справка, обращения.

На заседаниях Совета Федерации решения могут приниматься тайным голосованием или открытым (поименное). При голосовании с целью подсчета голосов используется электронная система или бюллетенями. Принятие Советом Федерации решения возможно при наличии количества голосов более половины от общего числа членов, участвовавших в голосовании, если иное не предусмотрено Регламентом палаты.

Голосование посредством электронной системы является количественным, качественным, рейтинговым или альтернативным.

Количественное голосование – выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался». По итогу голосования объявляются результаты в абсолютном и процентном выражении.

Рейтинговое голосование – голосование последовательно и количественно, в котором принимает участие каждый член палаты парламента по каждому из вопросов. По итогу голосования объявляются результаты в абсолютном и процентном выражении, но только после проведения голосования по всем вопросам.

Альтернативное голосование – голосование по одному из вопросов, вынесенных на голосование. По итогу голосования одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование, объявляются результаты в абсолютном и процентном выражении.

Тайное голосование проводится при условии получения большинства голосов от числа членов палаты, принявших участие в голосовании с использованием электронной системы или бюллетеней.

В Поименном голосовании используется по аналогии с тайным голосованием та же система подсчета голосов, но при наличии решения, принятого не менее 1/5 от общего числа членов палаты, которые участвовали в голосовании.

При определении результатов голосования используются следующие понятия и категории:

а) общее число членов палаты – 170 человек;

б) число членов палаты, присутствующих на заседании – члены палаты, зарегистрировавшиеся перед проведением голосования;

в) число членов палаты, участвующих в голосовании – члены, проголосовавшие по вопросу «за» и «против» или воздержавшиеся;

г) простое большинство голосов – голоса, которые в количественном выражении составляют половину от общего числа членов палаты или принявших участие в голосовании;

д) квалифицированное большинство голосов – это количество голосов не менее 3/4, 2/3 или 3/5 от общего числа членов палаты.

По процедурным вопросам решение принимается без голосования при наличии полного согласия присутствующих на заседании членов палаты. Если же имеется возражение по данным вопросам хотя бы от одного члена палаты, то председательствующий ставит вопрос на голосование.

Деятельность Совета Федерации носит преимущественно плановый характер.

Обеспечивает работу Совета Федерации его Аппарат. Структура Аппарата утверждается Председателем Аппарата, который назначается на должность Председателем Совета Федерации и несет персональную ответственность за выполнение Аппаратом возложенных на него задач. Аппарат состоит из Секретариата Председателя, секретариатов заместителей Председателя палаты, подразделений, обеспечивающих решение правовых, информационных, аналитических, организационных, документационных и финансово-хозяйственных вопросов, кадровой службы, аппаратов комитетов, комиссий по регламенту и парламентским процедурам и других подразделений.

Основными задачами Аппарата палаты являются:

– правовое, организационное, информационно-аналитическое, документационное, финансово-хозяйственное обеспечение деятельности соответствующего комитета палаты, временных комиссий, парламентских слушаний и иных проводимых мероприятий;

– участие в разработке материалов, используемых при рассмотрении законопроектов и проектов решений комитета;

– осуществление организационного обеспечения согласительных процедур по разрешению разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, Президентом РФ, Правительством РФ, а также межпарламентских связей;

– осуществление делопроизводства комитета.

§ 3. Государственная Дума: порядок формирования, структура, компетенция

Государственная Дума – нижняя палата Парламента РФ, которая состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на 5 лет. 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам по системе

1 округ – 1 депутат, другие 225 – по федеральным избирательным округам пропорционально поданных голосов за списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

Депутатом нижней палаты может быть избран гражданин России не моложе 21 года с правом участия в выборах, порядок проведения которых устанавливается соответствующим нормативным актом федерального значения – № 20-ФЗ от 20.02.2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации».

Выбор депутатов осуществляется гражданами России, имеющими определенное место жительства на территории одного из 85 субъектов, по одномандатным избирательным округам и достигших возраста 18 лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Полномочия Государственной Думы закреплены в ст. 103, 105 Конституции РФ. К ним относятся:

– дача согласия главе государства на назначение Председателя Правительства РФ;

– решение вопроса о доверии Правительству РФ;

– назначение на должности и освобождение от должностей Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты с половиной состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека;

– объявление амнистии;

– выдвижение обвинения Президенту РФ для отрешения его от должности;

– принятие федеральных законов.

Роспуск Государственной Думы возможен в случаях, регламентированных Конституцией РФ (ст. 111, 117).

Роспуск нижней палаты Парламента РФ влечет прекращение осуществляемой ею деятельности, что накладывает на главу государства обязанность в течение 4 месяцев назначения новой даты выборов.

В своей деятельности нижняя палата Парламента РФ опирается на принципы многопартийности и плюрализма, коллективного решения вопросов и свободного их обсуждения. Заседания в палате проводятся открытые и закрытые, что обусловлено широким перечнем и характером обсуждаемых вопросов и инициатив. Порядок деятельности Государственной Думы установлен Конституцией РФ и регламентом. Совместную деятельность и выражение единой позиции по вопросам, рассматриваемым нижней палатой Парламента РФ, осуществляют фракции.

Из состава Государственной Думы Председатель и его заместители избираются тайным голосованием по бюллетеням. При этом количество заместителей председателя решается самой нижней палатой Парламента РФ, кандидатуру которых предлагают депутаты и депутатские объединения. Избранным в результате голосования считается кандидат, получивший более половины голосов от общего количества депутатов.

Председатель Государственной Думы наделен полномочиями. К ним относятся:

– проведение заседаний палаты;

– утверждение правил внутреннего распорядка деятельности палаты,

– организация работы Совета палаты;

– осуществление общим руководством деятельностью Аппарата палаты;

– назначение и освобождение от должности с согласия Совета руководителя Аппарата палаты;

– представление палаты во взаимоотношениях с другими органами государственной власти, общественными объединениями и зарубежными парламентами;

– участие в согласительных процедурах по разрешению разногласий между федеральными и региональными органами власти, а также между органами власти субъектов Федерации;

– издание распоряжений в пределах своей компетенции.

Правом вед*е*ния заседаний в палате обладают и заместители Председателя палаты по причине его отсутствия. В обязанности отдельных заместителей входит решение вопросов, связанных с режимом работы палаты.

С целью подготовки и рассмотрения вопросов, связанных с организационной деятельностью палаты, создается Совет Государственной Думы, состоящий из Председателя и руководителей депутатских объединений с правом решающего голоса.

В соответствии с регламентом Государственной Думы (ст. 14) устанавливается компетенция Совета. Это:

– формирование примерного проекта программы законопроектной работы палаты на текущую сессию;

– принятие решения о включении в программу работы палаты законопроекта;

– формирование проекта календаря и работы по рассмотрению палатой вопросов на очередной месяц и очередное заседание;

– созыв по предложению главы государства, по требованию фракции, в поддержку которой подано не менее 1/5 общего

количества голосов депутатов или Председателя палаты внеочередных заседаний;

– назначение ответственным за подготовку законопроекта соответствующего комитета палаты и определение срока для предоставления отзывов и поправок к законопроекту;

– направление подготовленного комитетом палаты законопроекта и материалов к нему на рассмотрение субъектам, обладающим правом законодательной инициативы;

– принятие решения о возвращении законопроекта лицу, инициировавшего его рассмотрение;

– принятие решения о проведении обсуждения парламентом значимых вопросов;

– принятие решения о награждении Почетной грамотой и Почетным знаком палаты парламента;

– решение других вопросов.

В Государственной Думе депутаты образуют депутатские объединения. Распространенной формой такого объединения являются фракции – объединение депутатов, избранных по федеральному списку, который допущен к распределению мандатов.

В составе фракции могут образовываться и внутрифракционные группы численностью не менее 50 депутатов.

Депутат имеет право состоять только в одном из объединений.

Не пользуются правами фракции, не зарегистрированные в соответствии с Регламентом нижней палаты объединения. Регистрация фракций осуществляется временной комиссией нижней палаты Парламента РФ.

С целью регистрации фракции депутатами направляются письменные заявления о вхождении во фракцию с соответствующими документами (протокол организационного собрания фракции, список депутатов, избранных в составе федерального списка кандидатов и выдвинутых политических партией, положение о фракции).

Первое заседание в Государственной Думе проводится на 30-й день после избрания (ст. 99 Конституции РФ). Однако, по инициативе Президента РФ не исключается созыв Думы ранее установленного срока.

Первое заседание палаты открывает старейший по возрасту депутат. До избрания Председателя нижней палаты поочередно председательствуют представители депутатских объединений по согласованию.

На заседания нижней палаты Парламента РФ по ее решению приглашаются представители государственных органов, научных учреждений, общественных объединений, независимые эксперты,

ученые и другие компетентные лица с целью предоставления сведений и заключений по рассматриваемым вопросам.

Представители СМИ также обладают правом присутствия на открытых заседаниях нижней палаты Парламента РФ, но при условии их аккредитации в соответствии с нижней палатой Парламента РФ. На закрытые заседания Государственной Думы представители СМИ не допускаются.

Государственная Дума уполномочена на принятие решений о проведении открытых и закрытых заседаний. Для проведения закрытых заседаний необходимо принятие решения Государственной Думы, которое может быть принято только при наличии большинства голосов от общего числа депутатов, участвовавших в голосовании.

На открытых и закрытых заседаниях нижней палаты вправе присутствовать представители органов государственной власти, финансовых органов (Председатель Счетной палаты РФ, его заместители, аудиторы), Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека и Председатель Центральной избирательной комиссии.

Присутствие иных лиц на закрытых заседаниях Государственной Думы возможно при наличии специального письменного разрешения ее Председателя.

Заседания палаты проводятся в весеннюю и осеннюю сессии в период с 12.01 по 20.06 и с 01.09 по 25.12, время проведения которых устанавливается регламентом.

В период сессий проводятся заседания палаты и Совета, комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов во фракциях, комитетах, комиссиях и с избирателями.

Заседания палаты проводятся по средам и пятницам. Остальные дни рабочей недели отводятся для работы в комитетах и комиссиях, во фракциях.

Совет палаты собирается регулярно. Очередные заседания Совета проводятся по вторникам и четвергам, за исключением работы с избирателями.

Проведение парламентских слушаний осуществляется в дни и время, определенные Советом палаты.

По средам первой и третьей недель пленарных заседаний месяца проводится «правительственный час» для ответов федеральных министров Правительства на вопросы депутатов.

Внеочередные заседания палаты созываются ее Советом.

Заседание нижней палаты парламента РФ начинается с регистрации присутствующих депутатов, проводимое председательствующим. При этом обязательным является регистрация депутатов после каждого перерыва в заседании палаты.

Правомочным является заседание, на котором присутствуют большинство депутатов палаты от общего числа. О вопросах, вносимых на рассмотрение палаты, депутаты извещаются своевременно.

Депутаты палаты обеспечиваются необходимыми материалами и проектами документов не позднее чем за три дня до заседания палаты.

На заседании нижней палаты Парламента РФ внеочередному рассмотрению подлежат первоочередные законопроекты и законопроекты, возвращенные на повторное рассмотрение, нормативные правовые акты Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, проекты постановлений о направлении представителей палаты в Конституционный Суд РФ, проекты постановлений палаты по вопросам ее ведения, проекты Регламента палаты и внесенных в него изменений. Иные законопроекты во внеочередном порядке рассматриваются при наличии решения палаты, принятого большинством голосов от общего числа ее депутатов.

Работа нижней палаты Парламента РФ ведется на русском языке, что не исключает использование языка народов, населяющих территорию Российской Федерации. Для этого член палаты уведомляет заблаговременно Совет палаты. Вместе с тем, выступление должно быть обеспечено переводом на русский язык.

Правовое, организационное, аналитическое, информационное, документационное, финансово-хозяйственное обеспечение деятельности палаты, деятельности Председателя, заместителя и депутатов палаты, комитета и комиссий палаты возложено на Аппарат Государственной Думы, включающий в себя аппараты комитетов и комиссий, фракции.

Информационное, экспертное и иное обеспечение палаты осуществляется государственными организациями (например, Парламентский центр).

Фракции осуществляют подбор и расстановку кадров своих аппаратов, определяют функциональные обязанности сотрудников аппаратов в соответствии с заключенными с ними трудовыми соглашениями, руководство и контроль за их деятельностью.

На заседаниях Государственной Думы решения могут приниматься тайным или открытым голосованием (поименное). При голосовании с целью подсчета голосов используется электронная система или без использования таковой.

Принятие Государственной Думой постановления возможно при наличии большинства голосов депутатов от их общего числа, если иное не предусмотрено Конституцией РФ.

С целью осуществления голосования в соответствии с Регламентом создается временная комиссия по контролю за

электронной системой голосования. После избрания Председателя палаты, его заместителей, образования Комитета по Регламенту и организации работы палаты, временная комиссия прекращает свои полномочия.

Постановления палаты принимается большинством голосов депутатов от их общего числа, если иное не предусмотрено Конституцией РФ.

По процедурным вопросам также требуется большинство голосов депутатов палаты, если иное не предусмотрено Регламентом.

Регламентом Государственной Думы установлен порядок рассматриваемых вопросов, отнесенных к ее в*е*дению. К ним Регламентом палаты отнесены следующие:

1) Дачи согласия Президенту РФ, представленной им кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ. Порядок согласования предусматривает внесение в палату главой государства кандидатуры. После чего заслушивается кандидат, который представляет программу направлений деятельности Правительства РФ и отвечает на вопросы, заданные депутатами. После заслушивания кандидата, фракции депутатов высказываются за выдвинутую кандидатуру и проводится тайное голосование. Полученным согласием для назначения Председателем Правительства РФ считается полученное большинство голосов от общего числа депутатов палаты. При отклонении кандидатуры на должность Председателя Правительства, глава государства в течение недели со дня ее отклонения вносит на согласование палаты новую кандидатуру. В случае повторного отклонения кандидатуры, Президент РФ в течение недели вправе представить третью, порядок обсуждения и согласования которой установлены Регламентом.

2) Доверия Правительству РФ. Выражение недоверия Правительству вносится группой депутатов не менее 1/5 численности в Совет палаты в письменной форме с приложением проекта постановления и списка депутатов – инициаторов, выразивших недоверие. Такое предложение рассматривается по истечении недели после его внесения. В связи с внесенным предложением о недоверии Председатель Правительства или его заместитель вправе выступить на заседании палаты. Депутаты и фракции депутатов палаты в ходе обсуждения могут воспользоваться правом задавать вопросы Председателю или членам Правительства РФ. Далее, в Государственной Думе проводится открытое или тайное голосование и принимается постановление. Предложение считает отклоненным, если оно не набрало большинство голосов депутатов. Вместе с тем, выраженное повторно Государственной Думой недоверие к

Правительству РФ может повлечь для неё последствия, предусмотренные ч. 3 ст. 117 Конституции РФ.

В Конституции РФ закреплена и обратная ситуация, связанная с постановкой Председателем Правительства РФ перед Государственной Думой вопроса о доверии к Правительству. Такое представление должно быть мотивированным и рассматриваться во внеочередном порядке. Решение о доверии считается принятым после выяснения фактических обстоятельств и голосования. В случае принятия постановления о недоверии Правительству РФ и выраженного Президентом РФ несогласия с таким решением, вопрос о доверии Правительству рассматривается Государственной Думой в течение трех месяцев со дня его внесения.

3) Назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, Председателя Центрального банка, Председателя Счетной палаты с половиной состава ее аудиторов.

Уполномоченный по правам человека (далее – уполномоченный) назначается и освобождается от занимаемой должности Государственной Думой тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов (подп. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Кандидатура на должность Уполномоченного рассматривается Государственной Думой и вносится главой государства, Советом Федерации, депутатами и депутатскими объединениями в случае прекращения полномочий предыдущего уполномоченного. Кандидат на должность Уполномоченного выступает с программой деятельности на заседании нижней палаты и при наличии вопросов депутатов отвечает на них. В списке тайного голосования считаются кандидатуры, получившие не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов.

Кандидатура на должность Председателя Центрального банка РФ рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по финансовому рынку и вносится Президентом РФ. После чего заслушивается кандидат, который представляет программу предстоящей деятельности и при наличии вопросов депутатов отвечает на них. Назначение председателя Центрального банка РФ возможно при наличии большинства голосов депутатов нижней палаты. Повторная кандидатура Председателя Банка России вносится Президентом РФ в течение двух недель после ее отклонения Государственной Думой.

Отклоненная кандидатура Председателя Банка России может быть представлена повторно лишь один раз, что в совокупности составляет не более двух раз.

Решение вопроса, связанного с освобождением от должности Председателя Банка России, осуществляется на заседании Комитета

Палаты по финансовому рынку по представлению главы государства при наличии большинства голосов депутатов.

Кандидатура на должность Председателя Счетной палаты рассматривается Государственной Думой и вносится главой государства. По предложениям фракций Государственной Думы кандидатуры вносятся Президенту РФ ее Советом. После представления в нижней палате Парламента РФ кандидата на должность, он выступает с программой предстоящей деятельности и при наличии вопросов депутатов отвечает на них. Назначение председателя Счетной палаты возможно при наличии большинства голосов депутатов нижней палаты. Решение вопроса, связанного с освобождением от должности Председателя Счетной палаты, осуществляется на заседании Комитета палаты по представлению главы государства.

Порядок назначения и освобождения от должности аудитора Счетной палаты аналогичен тому, что предусмотрен для ее Председателя. Но с одним отличием, связанным с принятием решения о назначении на должность. В назначении аудитора Счетной палаты, в отличие от назначения ее Председателя, принимают участие обе палаты Парламента РФ.

4) Выдвижения обвинения Президенту РФ. Выдвижение обвинения главе нашего государства вносится депутатами нижней палаты Парламента РФ не менее 1/3 численности с указанием преступления и вины в его совершении. Такое предложение направляется Государственной Думой на заключение специально созданной ею комиссии для оценки обоснованности обвинения и соблюдения правил его выдвижения. Формирование специальной комиссии осуществляется путем избрания в ее составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. При этом в основу формирования состава комиссии положено пропорциональное представительство фракций. Далее, обоснованность выдвижения обвинения Президенту РФ и связанных с этим процедурных правил проверяет специальная комиссия. С этой целью на заседаниях специальной комиссии заслушиваются лица, которые могут сообщить о фактах выдвижения обвинения и заслушивается представитель Президента. Кроме того, специальной комиссией рассматриваются документы, приложенные к выдвинутому обвинению Президенту РФ. После чего комиссия большинством голосов принимает заключение о наличии фактических обстоятельств, на основе которых было выдвинуто обвинение. Процедура выдвижения обвинения заканчивается проведением заседания Государственной Думы и принятием ею постановления о выдвижения обвинения Президенту РФ в совершении преступления по каждому предложению. Такое

постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней либо открытым с использованием именных бюллетеней.

Решение о выдвижении обвинения при наличии 2/3 голосов от общего числа депутатов оформляется постановлением нижней палаты Парламента РФ, которое в 5-дневный срок на согласование направляется в Совет Федерации и дачи заключения в Конституционный и Верховный Суды РФ. Если выдвинутое обвинение Президенту РФ не получило поддержки 2/3 голосов от общего числа депутатов, то принимается постановление об отказе в выдвижении обвинения главе государства, которое является окончательным и подлежит официальному опубликованию.

5) Объявления амнистии. Осуществляется путем принятия проекта постановления, который вносится и рассматривается Государственной Думой в порядке внесения и рассмотрения законопроектов, установленным Регламентом палаты. Для принятия такого постановления необходимо большинство голосов от общего числа депутатов палаты. В течение трех дней принятое постановление подлежит официальному опубликованию.

6) Рассмотрения внешнеполитических вопросов, международного межпарламентского сотрудничества и ратификации международных договоров Российской Федерации.

Порядок рассмотрения названных вопросов обусловливает их внесение в Государственную Думу. Таким правом обладает как сама палата, так и Президент РФ, Правительство и комитеты Палаты. При рассмотрении обращений и заявлений, поступивших от субъектов права законодательной инициативы Государственная Дума выражает позицию по вопросам внешней политики России и международных отношений.

Внешнеполитические вопросы, затронутые в проектах обращений и заявлений Государственной Думы, предварительно рассматриваются ее Комитетами по международным делам и делам СНГ, евразийской интеграции и другими по профилю при необходимости.

С тем, чтобы придать юридическую силу международному договору Российской Федерации, он подлежит ратификации. Процедура ратификации предполагает внесение Президентом России Международного договора совместно с проектом федерального закона и документами, обосновывающими целесообразность его ратификации в Государственную Думу. Содержание поступившего на рассмотрение договора влияет на определение Советом нижней палаты Парламента ответственного комитета по подготовке его к ратификации. Далее, международный договор с проектом федерального закона о его ратификации направляется Советом ответственному комитету и в Комитеты Государственной Думы по международным делам и по делам

Содружества Независимых Государств. По итогам обсуждения и с учетом результатов парламентских слушаний ответственным комитетом в Государственную Думу предоставляются заключение и проект федерального закона о ратификации. Также в обязательном порядке представляются заключения Комитетов по международным делам, по делам СНГ и иных комитетов, усмотревших оговорки и предлагавших воздержаться от ратификации. При рассмотрении вопроса о ратификации международного договора заседание в Государственной Думе проводится с участием заинтересованных лиц, в числе которых полномочный представитель Президента РФ, Правительства РФ и председатели комитетов, которые выступают с докладами. После заслушивания и проведения обсуждения проводится голосование за принятие нормативного акта о ратификации договора. Федеральный закон о ратификации международного договора считается принятым, если за его принятие получено большинство голосов депутатов. Принятый нормативный акт о ратификации направляется в Совет Федерации. Вместе с тем до принятия решения о ратификации международного договора, Государственная Дума может принять мотивированное решение об отсрочке или приостановить рассмотрение данного вопроса. Данное решение имеет место при наличии направленного Государственной Думой запроса в Конституционный Суд РФ на предмет соответствия, внесенного на ратификацию международного договора, Конституции РФ. При необходимости в соответствии с регламентом палаты предусмотрено право заключения Государственной Думой соглашения о межпарламентском сотрудничестве с международными парламентскими организациями и парламентами иностранных государств. С этой целью Государственной Думой ежегодно принимаются планы международных связей с законодательными органами власти других государств (например, парламент). Реализация указанных планов с учетом мнения фракций и комитетов осуществляется Советом Государственной Думы, который определяет состав официальных парламентских делегаций, направляемых за рубеж. Порядок формирования парламентских делегаций и российских частей межпарламентских комиссий (рабочих групп, парламентских) Парламента РФ вырабатывается Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации. Этими же палатами Парламента РФ совместно утверждаются Положения: а) о российских частях межпарламентских комиссий по двустороннему сотрудничеству с зарубежными парламентами; б) о парламентских делегациях России в межпарламентских организациях (например, в Ассамблее СБСЕ). Депутаты Государственной Думы принимают участие в деятельности Межпарламентского Союза в соответствии с принятым общим собранием Положения о Межпарламентской группе

России. Парламентские делегации, находящиеся в России и выезжающие за ее пределы, имеют финансовое и организационно-техническое обеспечение. Единый порядок такого обеспечения утверждается Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации.

7) Рассмотрения вопросов взаимодействия с Конституционным и Верховным Судом.

Взаимодействие с Конституционным Судом обусловливается парламентскими запросами, подаваемыми в суд. К ним относятся: а) запросы на предмет соответствия Конституции РФ, не вступивших в законную силу международных договоров Российской Федерации, нормативных актов главы государства, органов государственной власти, конституционно-уставного законодательства субъектов Федерации и иных нормативных актов по вопросам исключительного и совместного в*е*дения Российской Федерации и ее субъектов; б) запросы о даче толкования Конституции РФ и по вопросам, отнесенным к компетенции Государственной Думы. Решение об обращении в Конституционный Суд РФ принимается фракцией или соответствующим комитетом палаты при наличии большинства голосов ее депутатов в форме постановления. При этом, запросы палаты, направляемые в суд, не могут быть связаны с делами, которые уже находятся в производстве суда. Помимо этого, в Конституционный Суд РФ вправе обратиться с запросом группа депутатов не менее 1/5 от общего числа депутатов палаты по вопросам, предусмотренными ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. В обязательном порядке после рассмотрения запросов Государственной Думы или группы депутатов, принятое Конституционным Судом РФ решение доводится до сведения депутатов.

Взаимодействие с Верховным Судом осуществляется по вопросам законотворчества и эффективного применения российского законодательства. С этой целью и в связи с оперативным взаимодействием, по решению Государственной Думы, которое оформляется постановлением, функции полномочного представителя палаты в Верховном Суде возлагаются на ее депутата. Кандидатура полномочного представителя представляется Комитетом палаты по государственному строительству и законодательству по согласованию с ее Председателем. В своей деятельности полномочный представитель руководствуется Конституцией РФ, нормативными актами федерального значения, действующими на всей территории Российской Федерации, регламентом палаты и Положением о полномочном представителе Государственной Думы. Аналогична процедура принятия Государственной Думой решения о снятии функций полномочного представителя в Верховном Суде.

§ 4. Место Федерального Собрания Российской Федерации в системе органов государственной власти

Согласно статье 94 Конституции РФ, законодательным и представительным органом страны является Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации. В этом определении раскрыта основная роль Федерального Собрания в структуре органов государственной власти.

В первую очередь, парламент является выразителем воли и интересов многонационального народа Российской Федерации. Помимо этого, представительская функция российского парламента также обусловлена федеративным характером государства, что отражено в его двухпалатной структуре. Если Государственная Дума выступает как представитель граждан РФ, то Федеральное Собрание является органом, представляющим интересы субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, законодательная функция Федерального Собрания является основной. Только Федеральное Собрание наделено Конституцией РФ полномочиями принимать федеральные законы, которые имеют прямое действие и верховенство на всей территории Российской Федерации. Если эти законодательные акты не противоречат нормам Конституции РФ, никакой другой государственный орган не вправе их отменить. Через принятие законов парламент осуществляет формирование правовой системы государства, оказывает влияние на ключевые процессы в различных сферах государства и общества.

Независимость Федерального Собрания является важнейшей гарантией выполнения им своей законодательной функции. Законодательная деятельность Федерального Собрания, в свою очередь, ограничена только положениями Конституции Российской Федерации. Таким образом, парламент без какого-либо вмешательства вправе принимать или не принимать любые законы. Законодательная деятельность парламента не может кем-либо контролироваться. Между тем независимость парламента не является абсолютной, поскольку у других ветвей власти имеются рычаги влияния на законодательный орган: Президент РФ имеет право на отлагательное вето; Правительство РФ разрабатывает закон о федеральном бюджете, а также дает заключение по финансовым законопроектам и пр. Федеральные законы в целом или отдельные их положения могут быть признаны Конституционным Судом неконституционными, а, следовательно, утратившими юридическую силу. Между тем, это полномочие закреплено за КС РФ относительно уже принятых законов, в сам же законодательный процесс Конституционный Суд РФ вмешиваться не вправе.

В-третьих, на парламент возложена также контрольная функция, хотя статья 94 Конституции не характеризует Федеральное Собрание как контрольный орган. Парламентом осуществляется контроль за деятельностью исполнительной власти. Например, в ч. 5 ст. 101 Конституции РФ указано, что Государственная Дума и Совет Федерации формируют Счетную палату, порядок деятельности и состав которой устанавливается федеральным законом, для контроля за исполнением федерального бюджета. ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 32) установлено, что Уполномоченный имеет право обратиться с предложением в Государственную Думу для создания парламентской комиссии с целью расследования фактов нарушения свобод и прав граждан.

В-четвертых, некоторые авторы отмечают политическую функцию парламента, которая между тем не закреплена ни федеральными законами, ни Конституцией РФ. Парламент, с одной стороны, можно рассматривать как носитель политической воли народа, с другой стороны, он представляет собой активный субъект политической системы, который оказывает непосредственное влияние как на внутренние политические процессы, так и на международную политику.

Федеральное Собрание, согласно статье 95 Конституции РФ, состоит из верхней и нижней палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Между тем, в Конституции эти термины не используются. Более того, палаты парламента обладают конституционной самостоятельностью и независимостью друг от друга и каждая из них имеет собственную компетенцию. В данном случае можно говорить о своеобразном внутрипарламентском разделении властей. В законодательном процессе Совет Федерации призван выполнять сдерживающую функцию по отношению к Государственной Думе, не позволяя принимать непродуманные и поспешные решения.

Статья 99 Конституции РФ устанавливает, что Федеральное Собрание представляет собой постоянно действующий орган, т.е. палаты имеют право собираться для обсуждения и принятия решений по вопросам их компетенции на всем протяжении созыва.

§ 5. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания: порядок назначения (избрания), гарантии деятельности, компетенция, основания для досрочного прекращения полномочий

Депутат Государственной Думы – избранный народом представитель, который наделен правом осуществлять законодательную

власть в Государственной Думе и выполнять иные полномочия, установленные законодательством РФ.

Член Совета Федерации – представитель субъекта Российской Федерации, которым наделен правом осуществлять законодательную власть в Совете Федерации и выполнять иные полномочия, установленные законодательством РФ.

Одно и то же лицо не вправе одновременно быть членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Помимо этого, депутат Государственной Думы не вправе быть депутатом других представительных органов власти и местного самоуправления.

Порядок назначения (избрания), гарантии деятельности, компетенция, основания для досрочного прекращения полномочий членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы определены Конституцией РФ, Федеральными законами: № 3-ФЗ от 8.05.1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – № 3-ФЗ от 08.05.1994 г.), № 229-ФЗ от 03.12.2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», № 20-ФЗ от 22.02.2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и другими актами нормативного характера.

К исполнению обязанностей член Совета Федерации приступает со дня вступления в силу решения о назначении (избрании) его законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Депутаты Государственной Думы приступают к исполнению обязанностей со дня избрания в палату.

Основаниями для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы (далее – парламентарии) являются следующие:

– заявление парламентария, сделанное в письменной форме, о сложении полномочий;

– утрата парламентарием гражданства Российской Федерации и приобретение гражданства другого государства;

– вынесение судом в отношении парламентария обвинительного приговора, который вступил в законную силу;

– признание парламентария недееспособным, ограниченно дееспособным, либо умершим по решению суда, вступившее в законную силу;

– избрание парламентария на другую выборную должность и поступление на государственную и муниципальную службу;

– занятие иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой;

– смерть парламентария.

Вместе с тем вышеуказанный перечень оснований для досрочного прекращения полномочий парламентариев не является исчерпывающим, особенно, это касается депутатов Государственной Думы, полномочия которых прекращаются в случае роспуска палаты и выхода из состава фракции.

Полномочия парламентария прекращаются по решению принятого соответствующей палатой со дня, определенного ее постановлением.

В случае роспуска Государственной Думы полномочия депутата прекращаются со дня ее роспуска. При досрочном выбытии депутата Государственной Думы его мандат постановлением нижней палаты Парламента РФ передается следующему кандидату в порядке избрания из федерального списка кандидатов в депутаты избирательного объединения.

Работа депутатом Государственной Думы осуществляется на профессиональной основе, что исключает нахождение на государственной службе (несение службы в органах внутренних дел, прокуратуре, суде и т.д.) и занятие иными оплачиваемыми видами деятельности, за исключением научной, преподавательской и творческой.

Формой деятельности парламентариев как членов коллегиальных органов Парламента РФ, являются:

– участие в заседаниях одной из палат, в совместных собраниях палат, в работе комитетов и комиссий палат, в парламентских слушаниях, работе согласительных комиссий, фракций и депутатских групп;

– выполнение поручений соответствующих палат и их органов;

– обращение с запросами;

– работа с избирателями;

– обращение на заседаниях палаты с вопросами к членам Правительства РФ;

– иные формы, предусмотренные Конституцией РФ, нормативными актами федерального значения и регламентами палат Парламента РФ.

Парламентарии поддерживают постоянную связь со своими избирателями.

Депутаты Государственной Думы поддерживают связь с избирателями округов, если они были избраны по одномандатным избирательным округам, избранные по общефедеральному округу – с

избирателями соответствующего депутатского объединения в субъекте.

Работа с избирателями предполагает совершение парламентариями следующих действий:

– принятие мер, направленных на обеспечение свобод, прав и законных интересов избирателей;

– рассмотрение предложений, заявлений и жалоб, поступивших от избирателей;

– оказание содействия для правильного и своевременного решения вопросов, относящихся к их компетенции;

– веде*е*ние приема граждан;

– внесение на основе общественного мнения предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения.

О своей деятельности парламентарии информируют избирателей во время проводимых с ними встреч и через средства массовой информации.

Принятие мер, направленных на обеспечение свобод, прав и законных интересов избирателей, предполагает взаимодействие парламентариев с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и их депутатами, политическими партиями, общественными объединениями.

Депутат Государственной Думы уполномочен ежемесячно в соответствующие дни проводить с избирателями встречи. С этой целью руководители исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления предоставляют депутатам транспорт, оборудованное помещение и извещают население о месте и времени встречи депутата с избирателями. Ответственность глав администраций персонифицирована и наступает за создание условий для нормальной деятельности парламентариев.

На парламентариев законодательно возложены права и обязанности. Через права выражаются полномочия парламентариев на совершение определенных действий. К правам парламентариев относятся следующие:

– право законодательной инициативы, установленное ст. 104 Конституции РФ. Такое право выражается в предложениях, связанных с поправками и пересмотром отдельных положений Конституции РФ и может быть реализовано группой не менее 1/5 членов или депутатов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты Парламента РФ. Данные инициативы рассматриваются в Государственной Думе;

– право решающего голоса по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей палаты, комитета и комиссии палаты, членами которых парламентарии являются;

– личное участие в заседании палаты, комитета или комиссии палаты, членом которой он является. При отсутствии по уважительной причине на заседании палаты, комитета или комиссии палаты, парламентарий информирует об этом Председателей палаты или комитета;

– право присутствия на всех заседаниях Федерального Собрания РФ;

– право обращения в уполномоченные публичные органы государственной власти с запросом по вопросам, связанным с компетенцией Правительства РФ, Председателя Банка России, Генерального прокурора РФ, руководителей органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления. Указанный запрос должен быть оформлен письменно и вносится на заседание соответствующей палаты. Ответ на запрос парламентарию дается тем органом, которому он адресован, в течение 15 дней со дня его получения. Ответ на запрос парламентария оглашается председательствующим на заседании палаты;

– право обращения на заседании палаты с письменным вопросом к любому члену Правительства РФ. Депутатом и группой депутатов вопрос заблаговременно передается в соответствующий орган палаты как основание приглашения члена Правительства. Если возможность участия в заседании у приглашенного члена Правительства РФ отсутствует, он обязательно дает письменный ответ на заданный вопрос парламентариев, который доводится до их сведения;

– право безотлагательного приема их руководителями и иными должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, предприятий, учреждений, общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, воинских формирований и других войск;

– право принятия непосредственного участия в рассмотрении вопросов, в том числе, на закрытых заседаниях соответствующих органов власти;

– право на получение необходимой информации. Это право включает обеспечение документами, принятыми палатами Парламента РФ, информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента РФ и органами государственной власти. По вопросам, связанным с парламентской деятельностью, парламентарии обеспечиваются консультациями специалистов соответствующих органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, предприятий и учреждений;

– преимущественное право выступления в государственных средствах массовой информации по вопросам своей деятельности.

Обязанности парламентариев означают правила поведения, которым они обязаны следовать при реализации своих полномочий. Это:

– соблюдение правил этики. Так, подобные правила закреплены Регламентом Государственной Думы (ст. 45), в котором содержится запрет на употребление выступающим в своей речи грубых, нецензурных выражений, и совершение действий, связанных с недобросовестным поведением, включая использование заведомо ложной информации. Нарушение указанных правил вынуждает председательствующего сделать предупреждение выступающему, а при повторном нарушении лишить его права выступления в течение всего дня заседания;

– предоставление в налоговые органы декларации о доходах и сведений об изменении своего имущественного положения одновременно с представлением их в одну из палат Парламента РФ.

Для выполнения прав и обязанностей, парламентариям законодательно гарантированы все необходимые для работы условия и установленные государством меры защиты, которые, ко всему прочему, являются важнейшей мерой обеспечения их продуктивной деятельности. К ним относятся:

1. Парламентский иммунитет (неприкосновенность) – один из основных элементов статуса и правовой гарантии деятельности парламентария (ст. 98 Конституции РФ). Парламентарии обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий, что исключает задержание, арест, личный досмотр, обыск, за исключением случаев задержания на месте совершения преступления и установленных федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. При этом положение неприкосновенности распространяется на действия по осуществлению парламентариями их деятельности (Постановление Конституционного Суда РФ № 5-П от 20.02.1996 г.).

Неприкосновенность парламентария может быть лишена соответствующей палатой Парламента РФ на основании представления Генерального прокурора РФ (ч. 2 ст. 98 Конституции РФ). Палата не позднее чем в недельный срок рассматривает это представление, принимает по нему мотивированное решение и извещает в трехдневный срок о нем Генерального прокурора. Парламентарий, в отношении которого внесено представление, вправе принимать участие по рассмотрению этого вопроса в палате Парламента РФ.

По завершению предварительного расследования для передачи дела в суд по вопросу привлечения парламентария к уголовной и

административной ответственности за действия, не связанные с парламентской деятельностью, необходимо согласие соответствующей палаты Парламента РФ. Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилые и служебные помещения, личные и служебные транспортные средства, багаж, переписку, средства связи и принадлежащие им документы.

Парламентарии вправе отказаться от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, ставших им известными, в связи с выполнением обязанностей.

Парламентарии также обладают парламентским индемнитетом, что означает невозможность привлечения их к ответственности за высказанное мнение и действия, соответствующие их статусу и осуществляемой деятельности. Парламентский индемнитет – финансовая независимость и неответственность парламентария при осуществлении парламентской деятельности.

2. Материальные гарантии парламентариев установлены в ст. 22–29 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (далее – № 3-ФЗ от 08.05.1994 г.).

Жизнь и здоровье парламентариев должны быть застрахованы государством за счет средств федерального бюджета. В случае смерти и причинения вреда здоровью парламентария при осуществлении им парламентских полномочий, органы государственного страхования производят страховые выплаты членам его семьи. Это же правило касается получения парламентарием увечья, которое не повлекло стойкую утрату трудоспособности. При повреждении здоровья или увечье, повлекшие стойкую утрату трудоспособности парламентария, означает его право на предоставление ежемесячной компенсации в размере разницы между ежемесячным денежным вознаграждением на момент компенсационной выплаты и назначенной пенсией без учета страховых выплат по государственному страхованию.

Срок полномочий парламентариев засчитывается в непрерывный общий трудовой стаж и стаж федеральной государственной службы. По окончании срока полномочий депутатов Государственной Думы за ними сохраняется право на прежнюю работу (должность), а в случае ее отсутствия – равноценная работа в этой или другой организации. Это же правило касается работников органов прокуратуры, уголовно-исполнительной системы и внутренних дел, военнослужащих, которые избраны депутатами Государственной Думы. При этом общий непрерывный трудовой стаж сохраняется за парламентариями при поступлении на другую работу в течение шести месяцев.

При наличии трудового стажа, который равен требуемому для назначения полной пенсии по старости, депутату Госдумы

назначается досрочно государственная пенсия, но не ранее чем за два года до установленного пенсионного возраста. При выходе на пенсию, лицо, исполнявшее полномочия парламентария не менее 1 года, вправе на получение ежемесячной доплаты к государственной пенсии, назначенной в соответствии с Законами «О занятости населения в Российской Федерации», «О государственных пенсиях в Российской Федерации». В зависимости от срока выполнения полномочий в должности парламентария, законодательно установлены следующие размеры осуществляемой им доплаты к государственной пенсии: от 1 года до 3-х лет – 55% и свыше 3-х лет – 75% ежемесячного денежного вознаграждения. Доплата к государственной пенсии осуществляется при наличии заявления гражданина, который имеет право на данную выплату по решению руководителя федерального органа исполнительной власти по социальной защите населения.

Председателям палат Парламента РФ ежемесячно гарантировано денежное вознаграждение в размере равному Председателя Правительства РФ. В свою очередь, иным парламентариям палат Парламента РФ независимо от занимаемой ими должности устанавливается денежное вознаграждение в размере равному федерального министра. Указанное вознаграждение выплачивается парламентарию по вступлению в силу решения об избрании (назначении), но не ранее даты увольнения с предыдущего места работы.

Деятельность парламентариев обеспечивается средствами, объем которых определятся постановлениями и регламентами палат Парламента РФ в пределах средств, заложенных в федеральном бюджете на очередной календарный год.

Парламентариям предоставляется оплачиваемый ежегодный отпуск общей продолжительностью 42 календарных дня, а также санаторно-курортное, медицинское и бытовое обеспечение на условиях, установленных для федерального министра. Помимо прочего, за парламентариями после прекращения ими полномочий при определенных условиях сохраняется право на санаторно-курортное, медицинское и бытовое обеспечение. Данным условием является получение парламентарием увечья или повреждения здоровья в период выполнения им своих полномочий.

В связи с избранием (назначением) на должность, парламентарию и членам его семьи компенсируются расходы, понесенные в связи с переездом к месту работы в г. Москва. После прекращения парламентских полномочий право парламентария на возмещение расходов аналогично праву избрания (назначения) его на должность, но связано с переездом к месту жительства. Кроме того, при переезде в г. Москву члену Совета Федерации и членам его семьи

выплачивается единовременно денежное пособие в размере ежемесячного денежного вознаграждения парламентария. Такая же выплата и в том же размере предусмотрена в случае неизбрания (назначения) парламентария в Совет Федерации и Государственную Думу нового созыва.

3. Организационные гарантии парламентариев (ст. 30–40 № 3-ФЗ от 08.05.1994 г.).

Парламентарии вправе иметь до 7 помощников, работающих по трудовому договору (контракту) и до 40 помощников на общественных началах.

Для осуществления парламентариями своих полномочий им предоставляется оборудованное оргтехникой, мебелью и средствами связи отдельное служебное помещение, право пользования правительственной и другими видами связи, а также право внеочередного получения услуг связи. Услуги, связанные с почтовыми и телеграфными отправлениями, пересылаются, обрабатываются и доставляются в разряде правительственных. Кроме того, установлено внеочередное право парламентариев на получение проездных документов на любой вид транспорта (железнодорожный, воздушный, водный, автобусы междугородных сообщений) с последующей компенсацией стоимости за счет средств федерального бюджета. При предъявлении удостоверения парламентария кассы аэропортов, железнодорожных, морских, речных вокзалов обязаны предоставить им бесплатный билет на одно место вне очереди.

Наделение парламентария правом на обеспечение жилым помещением в г. Москва. Если парламентарии не имеют жилого помещения в г. Москва, то им в течение трех месяцев со дня назначения (избрания) на должность предоставляется служебное жилье. До предоставления служебного жилья, парламентарию предоставляется отдельный номер в гостинице. Предоставление служебного жилья накладывает на парламентария обязанность по освобождению в семидневный срок номера в гостинице.

Служебное жилье, предоставляемое парламентарию, оплачивается за счет средств федерального бюджета. При этом оплату за коммунальные услуги парламентарии осуществляют за свой счет.

Освобождение парламентарием служебного жилья происходит в течение месяца со дня прекращения им своих полномочий. При невыполнении обязанности по освобождению служебного жилья, парламентарий подлежит выселению в порядке, определенном Жилищным кодексом РФ.

Таким образом, в Российской Федерации созданы все необходимые условия для нормальной работы парламентария. Вместе с тем, по сравнению с высоко экономически развитыми странами,

материальное обеспечение парламентариев может быть недостаточным или даже завышенным ввиду отсутствия соответствующего механизма поощрения и наказания за свою деятельность.

4. Особая правовая защита парламентария (№ 3-ФЗ от 08.05.1994 г. – глава 3). Она выражается в следующем:

– создание препятствий для парламентариев, выраженных в невыполнении их законных требований органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, работниками организаций, предприятий и учреждений, общественных объединений, предоставлении ложной информации и с нарушением сроков ее предоставления, влечет за собой для соответствующих лиц административную или уголовную ответственность;

– проявление неуважения к парламентариям, выразившееся в совершении лицом действий, свидетельствующих о явном пренебрежении к Парламенту Российской Федерации, влечет административную ответственность;

– оказание воздействия на парламентариев, членов их семей и других родственников, сопряженное с применением насилия или угрозы его применения, недопустимо. В противном случае для лица, совершившего подобные действия, наступает уголовная ответственность.

5. Иные гарантии, предоставленные парламентариям.

Парламентарии вправе иметь удостоверения, которые являются основными документами, устанавливающими их личность и полномочия, а также нагрудные знаки. Указанные документы выдаются на срок выполнения полномочий парламентариев и дают право присутствовать на заседаниях коллегиальных органов палаты парламента РФ и беспрепятственного посещения органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, организаций, учреждений, предприятий, воинских частей.

Глава 20. Правительство Российской Федерации

§ 1. Общая характеристика Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ Правительство Российской Федерации наряду с другими государственными органами является органом государственной власти и возглавляет единую систему исполнительной власти.

Состав, порядок формирования, полномочия, организация деятельности Правительства РФ, взаимоотношение с Президентом РФ и другими органами государственной власти установлены Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство РФ занимает особое место в системе органов государственной власти. Данное положение обусловлено выполнением Правительством РФ функции государственного управления, которая сводится к следующему:

– организация исполнения Конституции РФ, Федерального законодательства, Указов Президента РФ и международных договоров Российской Федерации;

– осуществление контроля за исполнением нормативных актов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

– принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Помимо прочего, Правительство РФ – коллегиальный орган, который выступает в качестве кабинета министров. Такое значение Правительства РФ предполагает индивидуальную ответственность за принятое решение и результат работы каждого его члена. Не случайно, что в связи с этим в состав Правительства РФ включены федеральные министры.

Правительство РФ является органом общей компетенции, что подразумевает ответственность по всем вопросам, отнесенным действующим законодательством, к его компетенции. В то же время, входящие в его состав федеральные службы, ведомства и министерства (например, Министерство образования и науки, Министерство иностранных дел и т.д.) – органы специальной компетенции, поскольку являются ответственными за определенный перечень возложенных на них обязанностей.

Отличительной особенностью Правительства РФ от других государственных органов является предмет и сфера деятельности, наличие собственной территориальной системы подчиненных ему органов исполнительной власти, что позволяет реализовывать принимаемые решения и осуществлять управленческие функции.

§ 2. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации

В состав Правительства РФ входят члены Правительства РФ – Председатель Правительства, заместители Председателя Правительства и федеральные министры. Согласно указам Президента Российской

Федерации, заместители Председателя Правительства и федеральные министры могут быть назначены на должности полномочных представителей Президента России в федеральных округах.

В соответствии со ст. 113 Конституции Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации организует работу и определяет главные направления деятельности Правительства.

Статья 11 Конституции РФ устанавливает, что Председателя Правительства РФ назначает Президент РФ с согласия Государственной Думы. Кандидатура Председателя Правительства РФ должна быть внесена не позднее двух недель со дня вступления в должность избранного вновь Президента РФ либо после отставки Правительства или в течение недели после отклонения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ.

В течение недели после внесения Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ она должна быть рассмотрена Государственной Думой. Если Государственная Дума трижды отклоняет представленные Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ, то Президент сам назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу с назначением новых выборов.

Деятельность Правительства РФ осуществляется в рамках срока полномочий Президента Российской Федерации и слагает полномочия перед избранным вновь Президентом России. Сложение полномочий Правительством РФ оформляется правительственным распоряжением в день вступления вновь избранного Президента РФ в должность. По поручению Президента Правительство после сложения полномочий продолжает функционировать до формирования нового состава Правительства РФ.

Правительство РФ вправе объявить об отставке, которая может быть принята или отклонена Президентом России.

В случае своей отставки по поручению Президента Правительство РФ также продолжает свою работу до сформирования нового состава Правительства.

Назначение на должность и освобождение с должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров осуществляет Президент России по представлению Председателя Правительства. Право занимать эти посты имеют граждане России, которые не имеют иностранного гражданства либо вида на жительство и иных документов, дающих право гражданину Российской Федерации постоянно проживать на территории другого государства.

Члены Правительства не имеют права быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами представительных (законодательных) органов власти субъектов

Федерации, а также избираться в выборные органы местного самоуправления; занимать любые другие должности в общественных объединениях, органах местного самоуправления и государственной власти; лично или с помощью доверенных лиц заниматься предпринимательской деятельностью; заниматься другими видами оплачиваемой деятельности, кроме научной, преподавательской или другой творческой деятельности; получать от юридических и физических лиц не предусмотренные законом подарки, ссуды, денежное или другое вознаграждение, включая услуги, оплату отдыха и развлечений, осуществлять другую, не совместимую с данной должностью, деятельность.

Федеральные министры и заместители Председателя Правительства РФ имеют право подавать заявления о своей отставке.

§ 3. Полномочия Правительства Российской Федерации

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ определена компетенция Правительства РФ, на основе которой определяется его особый конституционно-правовой статус. Правительство Российской Федерации наделено широким перечнем полномочий, который не является исчерпывающим и предполагает с учетом особенностей государственного развития их дальнейшее воплощение в нормативных актах.

Полномочия Правительства РФ классифицируются по следующим основаниям.

В зависимости от направлений деятельности Правительства РФ законодательно установлены полномочия общей и специальной компетенции. Полномочия специальной компетенции, в свою очередь, классифицируются по сферам жизни общества.

Общие полномочия Правительства РФ закреплены в ст. 13 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

К ним относятся:

– обеспечение, направление и контролирование деятельности органов исполнительной власти;

– реализация права, связанного с законодательной инициативой;

– организация и проведение политики в различных сферах и областях государственной и общественной жизни, включая внешнюю политику;

– формирование и обеспечение реализации федеральных целевых программ;

– возможность передачи части полномочий по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ;

– осуществление полномочий, переданных ему органами исполнительной власти субъектов РФ;

– предоставление Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности;

– направление в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информации о предполагаемых сроках принятия нормативных актов.

Особое место в системе общих полномочий Правительства РФ занимает предоставленное ему высшим учредительным актом страны право законодательной инициативы. Для его реализации Правительство РФ подготавливает законопроекты посредством внесения их в Государственную Думу. По предмету совместного в*е*дения Российской Федерации и ее субъектов разрабатываемые Правительством РФ законопроекты направляются в органы государственной власти субъектов.

Правительство РФ уполномочено направлять в палаты Парламента РФ свои официальные отзывы на проекты правовых актов, которые при необходимости могут содержать предложения о внесении поправок к ним. При рассмотрении законопроектов в соответствующей палате Парламента РФ, официальные отзывы Правительства РФ подлежат обязательному оглашению.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ, Правительство РФ дает заключения по законопроектам по уплате налогов и освобождением от их уплаты, изменению финансовых обязательств государства, выпуску государственных займов, и другим проектам, предусматривающим расходы, компенсируемые за счет федерального бюджета.

Официальные отзывы, заключения, законопроекты и поправки к ним Правительством РФ направляются письмами в адрес палат Федерального Собрания. Члены Правительства вправе присутствовать и быть выслушанными на заседаниях палат Федерального Собрания. С целью предоставления внесенного законопроекта и защиты позиции, выраженной в актах, отзывах, Правительством РФ в палаты Парламента РФ может быть направлен специальный представитель, который определяется в поручении и присутствует на заседаниях с правом быть выслушанным.

Специальные полномочия Правительства РФ многообразны и охватывают восемь сфер государственной и общественной жизни страны. При всем этом, перечень специальных полномочий не является исчерпывающим.

А) В сфере экономики:

– организация регулирования экономических процессов;

– обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности;

– прогнозирование состояния экономики в будущем;

– развитие приоритетных отраслей экономики посредством принятия специальной программы;

– выработка и принятие мер по реализации проводимой в государстве структурной и инвестиционной политики;

– управление федеральной собственностью;

– разработка и реализация государственной политики в сфере международного сотрудничества по экономическим, финансовым и инвестиционным вопросам;

– общее руководство в сфере таможенного дела;

– принятие мер, направленных на поддержку и защиту интересов отечественных производителей товаров и услуг;

– формирование плана экономики России на расчетный год;

– обеспечение функционирования оборонной промышленности.

Б) В сфере бюджета и финансов:

– обеспечение проведения финансовой, кредитной и денежной политики;

– разработка и направление в Государственную Думу федерального бюджета, обеспечение его исполнения, отчета об исполнении;

– проведение налоговой политики;

– обеспечение совершенствования бюджетной системы;

– принятие мер, направленных на урегулирование рынка ценных бумаг;

– проведение мероприятий, направленных на погашение внутренних и внешних долговых обязательств государства;

– осуществление валютного контроля и регулирования;

– осуществление управления валютно-финансовой деятельностью в отношениях России с другими государствами;

– принятие и реализация мер, связанных с проведением единой политики цен.

В) В социальной сфере:

– обеспечение проведения единой государственной социальной и миграционной политики;

– участие в реализации права каждого гражданина в сфере социального обеспечения, труда и охраны здоровья;

– содействие в развитии социального обеспечения и благотворительности;

– разработка и обеспечение реализации программ, направленных на сокращение и ликвидацию безработицы;

– обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия в стране;

– содействие в решении проблем семьи, материнства, отцовства и детства;

– принятие мер, способствующих реализации молодежной политики;

– взаимодействие с религиозными организациями и общественными объединениями;

– разработка и осуществление мер по развитию физической культуры, туризма, спорта и санаторно-курортной сферы.

Г) В сфере науки, культуры, образования:

– разработка и осуществление мер общегосударственного значения, обеспечивающих поддержку развития науки, фундаментальной науки и приоритетных направлений прикладной науки;

– обеспечение проведения единой государственной политики в сфере образования;

– установление основных направлений развития и усовершенствования общего и профессионального образования;

– развитие сферы бесплатного образования;

– гарантирование государственной поддержки культуры и сохранения объектов культурного наследия народов России.

Д) В сфере природопользования и охраны окружающей среды:

– обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды;

– принятие мер, обеспечивающих каждому гражданину право на благоприятную окружающую среду;

– организация деятельности, связанной с охраной, регулированием, развитием природопользования, минерально-сырьевой базы страны и использованием рационально природных ресурсов;

– координирование деятельности, связанной с предотвращением и ликвидацией катастроф, аварий и природных стихий.

Е) В сфере обеспечения прав и свобод граждан, законности и борьбы с преступностью:

– разработка и реализация государственной политики, цель проведения которой – обеспечение безопасности личности, государства, общества;

– осуществление мер по укреплению законности, соблюдению прав и свобод граждан, охране собственности, общественного порядка и борьбе с преступностью;

– разработка и осуществление мер, в связи с укреплением и развитием кадров и материально-технической базы для деятельности правоохранительных органов;

– принятие мер, связанных с обеспечением деятельности органов судебной власти.

Ё) В сфере государственной безопасности и обороны страны:

– обеспечение государственной безопасности и обороны страны;

– организация оснащения военной техникой, вооружением и обеспечения материальными ресурсами, средствами, и услугами Вооруженных Сил РФ, иных войск и военных формирований;

– обеспечение по выполнению государственных целевых программ, связанных с развитием вооружения и подготовкой граждан по военно-учетным специальностям;

– обеспечение военнослужащих и лиц, привлекаемых к обеспечению государственной безопасности и обороне Российской Федерации социальными гарантиями;

– принятие мер по охране Государственной границы;

– руководство гражданской обороной.

Ж) В сфере международных отношений и внешней политики:

– осуществление мер, обеспечивающих реализацию внешней политики Российской Федерации;

– обеспечение представительства Российской Федерации в отношениях с другими государствами и международных организациях;

– заключение и обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам и осуществление контроля за выполнением обязательств иных участников этих договоров;

– осуществление защиты государственных геополитических интересов и ее граждан, находящихся за границей;

– урегулирование и государственный контроль в сфере международного культурного и научно-технического сотрудничества, а также внешнеэкономической деятельности.

§ 4. Формы взаимодействия Правительства Российской Федерации с другими государственными органами

В любом государстве деятельность правительства охватывает государственным управлением практически все стороны жизни. Закрепить на конституционном уровне предметную компетенцию высшего исполнительного органа с исчерпывающей полнотой достаточно проблематично, поэтому она устанавливается в самой общей форме. Это положение касается и Российской Федерации. Статья 114 Конституции закрепляет перечень вопросов, которые относятся к компетенции Правительства России, однако в заключение упоминается и о «других полномочиях», возложенных на Правительство РФ Основным законом, федеральным законодательством, указами Президента Российской Федерации. Таким образом, конституционный перечень полномочий Правительства РФ не является полным, а сами включенные в него вопросы представляют собой скорее общие обозначения основных функций государства.

В пределах своих полномочий Правительство РФ организует реализацию внешней и внутренней политики Российской Федерации, осуществляет деятельность по регулированию в социально-экономической сфере, обеспечению единства механизма исполнительной власти в России, контролирует и направляет деятельность ее органов, разрабатывает целевые федеральные программы и организует их реализацию, осуществляет свое право на законодательную инициативу. По соглашению с исполнительной властью субъектов Федерации Правительство РФ вправе передавать им часть своих полномочий при условии соответствия этих шагов конституционным нормам и федеральному законодательству.

На основе соответствующих соглашений Правительство РФ осуществляет полномочия, которые переданы ему исполнительными органами власти субъектов Федерации.

Свои полномочия в экономической сфере правительство реализует через регулирование экономических процессов, обеспечение свободы экономической деятельности и единства экономического пространства, свободного перемещения финансовых средств, услуг и товаров, прогнозирование социально-экономического развития России, разработку и осуществление программ развития приоритетных секторов отечественной экономики, выработку государственной инвестиционной и структурной политики и принятие мер по ее реализации.

Правительством РФ также осуществляется управление федеральной собственностью, разрабатывается и реализуется государственная политика по международному финансовому, экономическому, инвестиционному сотрудничеству, осуществляется общее руководство таможенной сферой, принимаются меры, направленные на защиту отечественных товаропроизводителей, исполнителей услуг и работ, формируется мобилизационный план экономики, обеспечивается деятельность оборонного производства России.

Правительство Российской Федерации является соучастником бюджетного процесса, т.е. регламентированной законодательством деятельности властных органов, направленной на выработку, изучение, утверждение и исполнение бюджетов. Правительством РФ разрабатывается и направляется на утверждение в Государственную Думу бюджет и обеспечивается его исполнение. Правительство также направляет в нижнюю палату отчет о его исполнении.

Согласно Конституции РФ, Правительство обеспечивает проведение в стране единой денежной, финансовой и кредитной политики, что также является сложным направлением деятельности, которая тесно связана с регулированием процессов в экономической

сфере. В рамках своих конституционных полномочий Правительство РФ управляет экономическими процессами, создавая благоприятные условия для развития свободного предпринимательства, основанные на рациональном сочетании различных форм собственности и реализации правового обеспечения рыночной экономики. Правительство также разрабатывает и реализует меры по осуществлению единой ценовой политики.

Разумеется, в условиях рыночной экономической системы Правительство РФ не управляет непосредственно хозяйствующими субъектами частного сектора экономики, однако, оно осуществляет многочисленные мероприятия, направленные на финансовую стабилизацию в стране, регулирование в сфере оборота ценных бумаг, валютных отношений, внешнеэкономических связей, инвестирования, таможенного дела и т.д.

Вместе с тем, в непосредственном в*е*дении Правительства РФ находятся государственные (акционированные) предприятия, вопросы, связанные с государственным заказом, оборонной промышленностью, конверсией и т.д. Правительство России отвечает за реализацию в государстве единой политики в области науки, культуры, здравоохранения, образования, экологии, социального обеспечения. Почти во всех этих сферах действуют федеральные законы, которые закрепляют за Правительством РФ конкретные полномочия.

Правительство РФ контролирует реализацию программ поддержки образования, науки и культуры, осуществляет меры, направленные на обеспечение социальной защищенности граждан, охрану окружающей среды, ликвидацию последствий стихийных бедствий, крупных катастроф и аварий.

Важной функцией Правительства РФ является обеспечение гарантий, установленных на законодательном уровне размеров оплаты труда и социального обеспечения; обеспечивается поддержка социально незащищенных групп населения, разрабатываются основные направления социальной политики государства и принимаются меры по обеспечению правовой и социальной защиты граждан, совершенствуется система социального обеспечения.

Правительство РФ определяет ключевые направления развития здравоохранения, культуры, образования, реализует первоочередные национальные проекты.

Многогранные аспекты деятельности Правительства РФ позволяют ему вносить значительный вклад в осуществление принципа социального государства, закрепленного в Конституции Российской Федерации.

Глава 21. Судебная власть и судебная система

§ 1. Конституционно-правовые принципы организации судебной власти

Порядок деятельности и организация органов судебной власти в Российской Федерации устанавливаются законами страны и в их основе лежат следующие конституционные принципы.

1. Правосудие осуществляется только судом. В Российской Федерации судебная власть принадлежит только судам, представляемыми судьями и привлекаемыми к осуществлению правосудия (в случаях, установленных законом) представителями народа. Любые иные структуры государственной власти не имеют право исполнять функции судебного органа. Судебная власть реализуется через конституционное, уголовное, гражданское и административное судопроизводство.

Осуществление правосудия происходит в характерном для судопроизводства процессуальном порядке, строго определенном законодательством.

Исключительное право на осуществление правосудия, признанное за судом, в частности, означает, что только суд вправе принимать решения по рассматриваемым делам от имени государства и выносить как обвинительные, так и оправдательные приговоры.

2. Подчинение судей только Конституции РФ и федеральным законам и их независимость. Финансирование судебной системы исключительно из федерального и местного бюджетов призвано гарантировать независимость судей.

3. Законность. Ключевой принцип деятельности не только судов, но и всех органов государственной власти заключается в неукоснительном и строгом соблюдении положений Конституции РФ и федеральных законов, которые регламентируют порядок их деятельности и организацию.

4. Коллегиальность. Соблюдение принципа коллегиального рассмотрения дел в суде позволяет создать реальные условия для объективного, полного и всестороннего судебного разбирательства.

5. Гласность судебного разбирательства. Статья 123 Конституции Российской Федерации устанавливает, что суды проводят свои разбирательства в открытом режиме. Проводить закрытые заседания судов допускается только в предусмотренных федеральным законом случаях.

6. Равноправие сторон и состязательность. Конституцией РФ (ст. 123) установлено, что судопроизводство должно осуществляться на принципах равноправия и состязательности сторон.

7. Презумпция невиновности является основополагающим принципом уголовного судопроизводства, гарантирующим соблюдение свобод и прав гражданина и человека. Согласно статье 49 Конституции РФ, лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным, пока обратное не будет доказано в порядке, установленном федеральным законом, и установлено приговором суда, вступившим в законную силу. Обвиняемый при этом не обязан сам доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в его виновности рассматриваются в его пользу.

8. В основе принципа осуществления судопроизводства на национальном языке лежит конституционное право каждого пользоваться в ходе судебного разбирательства родным языком.

9. Право на квалифицированную юридическую помощь. Согласно этому конституционному принципу, защитник допускается к лицу с момента вынесения ему постановления о привлечении в качестве обвиняемого, со времени его фактического задержания, возбуждения уголовного дела, а также с начала иных действий процессуального принуждения и других процессуальных действий.

10. Принцип недопустимости повторного осуждения за одно преступление. Этот принцип закреплен в ст. 50 Конституции РФ, а его содержание раскрыто в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, в котором указано на недопустимость возбуждения уголовного дела по отношению к лицу, которому уже объявлен приговор по этому же обвинению (а также постановление или определение суда о прекращении дела на том же основании), и прекращению уже возбужденного дела. В случае выяснения данных обстоятельств в ходе судебного разбирательства, оно подлежит прекращению.

В условиях подлинно демократического государства недостаточно наличия демократического законодательства и демократического механизма его использования органами исполнительной власти. Как уже отмечалось, необходимо также наличие демократически организованной третьей, судебной ветви власти, деятельность которой должна быть направлена на обеспечение правопорядка и разрешение возникающих в жизни конфликтов на принципах верховенства права. Наличие этого института является неотъемлемым признаком правового, демократического государства.

§ 2. Судебная система Российской Федерации

Судебная система представляет собой упорядоченную организацию судов согласно их целям, определенным задачам и компетенции.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 г., в Российской Федерации функционируют федеральные суды, а также суды субъектов.

Федеральными судами являются:

– Конституционный Суд РФ.

Согласно Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд РФ представляет собой судебный орган конституционного контроля, который независимо и самостоятельно осуществляет судебную власть через конституционное производство (ст. 125 Конституции РФ).

Конституционным Судом рассматриваются дела о конституционности законодательных и других нормативных актов, принятых Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, исполнительными и законодательными органами власти субъектов Федерации.

– Верховный Суд РФ. Верховный Суд Российской Федерации выполняет функцию высшего судебного органа по разрешению экономических споров, административным, уголовным, гражданским, делам, которые подсудны судам общей юрисдикции и арбитражным судам. Верховным Судом осуществляется судебный надзор за работой арбитражных судов, судов общей юрисдикции, в том числе военных и специализированных федеральных судов.

– Верховные суды республик, областные и краевые суды, суды автономных округов, автономной области и городов федерального значения, специализированные и военные суды, районные суды, которые составляют федеральную систему судов общей юрисдикции в пределах территории соответствующего субъекта РФ и являющиеся вышестоящими инстанциями по отношению к районным (городским) судам. Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа действуют в составе: 1) президиума суда; 2) судебной коллегии по уголовным делам; 3) судебной коллегии по гражданским делам. В целях приближения правосудия к месту жительства или месту нахождения лиц, участвующих в деле, федеральным законом предусмотрено образование постоянного судебного присутствия, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Постоянное судебное присутствие – обособленное подразделение Верховного Суда, которое осуществляет его полномочия.

– Военные суды РФ – федеральные суды общей юрисдикции, осуществляющие судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба и иные полномочия в

соответствии с законами федерального значения (ст. 1 Федерального конституционного закона «О военных судах»). Создаются по территориальному принципу (по месту дислокации воинских частей и формирований) и располагаются в открытых для свободного доступа местах.

– Окружные арбитражные суды, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ, специализированные арбитражные суды, из которых состоит система федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Федерации относятся:

– уставные (конституционные) суды субъектов РФ;

– мировые судьи, которые относятся к судам общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Суды общей юрисдикции составляют систему, в основе которой лежит централизованная организационная модель, действующая в условиях государства с федеративным устройством. Как федеральные суды, так и суды субъектов Федерации являются частью единой иерархической судебной системы, при этом первые по отношению ко вторым, являющимися судами первой или второй инстанции, играют роль вышестоящих.

Районные суды составляют первое звено судов общей юрисдикции, суды субъектов Федерации (верховные, краевые, областные, автономных округов, автономной области, городов Федерального значения) – второе звено, Верховный Суд Российской Федерации выступает в качестве высшего, третьего звена.

Судебной инстанцией называют суд (структурное подразделение суда), который выполняет определенную функцию, относящуюся к разрешению судебных дел.

В зависимости от конкретных полномочий суды относятся к судам первой инстанции, второй инстанции (апелляционная, кассационная) и третьей инстанции (кассационная, надзорная инстанции).

Районные суды (суды первой инстанции) уполномочены принимать решения по вопросам, являющимися для данного дела основными.

Районный суд создается в судебном районе и является территорией одного района, города или соответствующей им административно-территориальной единицы субъекта РФ. Создание районного суда возможно и на территории общих границ территорий нескольких районов или соответствующих им административно-территориальных единиц субъекта РФ. В своем составе, определяемый судебным департаментом при Верховном Суде РФ по согласованию с председателем верховного суда республики, краевого,

областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, районный суд имеет Председателя, его заместителей и судей в количестве, необходимом для обеспечения прав граждан на правосудие. По уголовным делам районные суды выносят приговоры и постановления, по гражданским делам – решения и определения, по административным делам – постановления и определения.

Суды второй инстанции проверяют обоснованность и законность судебных решений, которые не вступили в законную силу (апелляционная инстанция) и обеспечивают проверку правильности применения норм материального и процессуального права в судебных решениях, которые вступили в законную силу (кассационная инстанция). Дела в апелляционном порядке рассматриваются судебными коллегиями по протестам и апелляционным жалобам на решения и приговоры судов, не вступившие в законную силу, а также на решения судов среднего звена общей юрисдикции. Судебные коллегии рассматривают такие дела в апелляционном составе (три судьи, среди которых один выполняет функцию председательствующего).

Суд третьей инстанции – Верховный Суд, наделенный правом проверки на предмет законности примененных норм права в решениях, которые вступили в законную силу.

Арбитражные суды образуют систему из трех уровней:

– Верховный Суд РФ;

– арбитражные суды округов;

– арбитражные апелляционные суды;

– арбитражные суды субъектов (городов федерального значения, автономных округов и автономной области, областей, краев, республик) и специализированные арбитражные суды.

Таким образом, низовое звено системы арбитражных судов составляют специализированные и арбитражные суды субъектов Федерации, второе звено – апелляционные, третье звено представлено судами округов, а четвертое высшее звено – Верховным Судом Российской Федерации.

Структура и функции арбитражного суда имеют много общего с судами общей юрисдикции. Основное отличие заключается в том, что если суды общей юрисдикции созданы даже в самых небольших административно-территориальных единицах с целью быть максимально доступными для населения, то при создании системы арбитражных судов такая цель не является приоритетной.

Порядок создания должностей мировых судей, полномочия и порядок их деятельности устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе

Российской Федерации», Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации», другими нормативно-правовыми актами федерального значения и законами субъектов РФ.

В Законе «О мировых судьях в Российской Федерации» установлено, что мирового судью избирают сроком на пять лет населением или его назначает орган законодательной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. К примеру, в Новгородской области мировые судьи избираются Новгородской областной Думой по представлению Новгородского областного суда (подп. «и» п. 1 ст. 33 Областного закона «Устав Новгородской области»). По истечении срока пребывания в должности мировой судья вправе повторно выдвинуть свою кандидатуру. Повторное и последующее назначение (избрание) на должность мирового судьи устанавливается соответствующим законом субъекта сроком на 5 лет. При достижения мировым судьей предельного возраста в течение периода, связанного с повторным или последующим его назначением, срок пребывания в должности ограничивается временными рамками.

Мировые судьи пользуются законным статусом судей общей юрисдикции, являясь частью единой судебной системы России, однако, относятся к системе судов субъектов Федерации. Постановления, решения, запросы, поручения, требования и распоряжения мировых судей являются обязательными для всех без исключения (физических, юридических лиц, органов власти).

К компетенции мировых судей относятся следующие категории дел:

– уголовные дела по преступлениям, за совершение которых предельный срок наказания не более трех лет лишения свободы, и которые подсудны суду (ч. 1 ст. 31 УПК РФ);

– дела о выдаче судебного приказа;

– дела из семейных правоотношений, включая расторжение брака при отсутствии спора о детях, раздел совместно нажитого имущества супругов при цене иска не более 50 тысяч рублей;

– дела по имущественным спорам, за исключением дел, связанных с наследованием имущества и с результатами интеллектуальной деятельности при цене иска не более 50 тысяч рублей;

– дела об определения порядка пользования имуществом;

– дела по административным правонарушениям в соответствии с компетенцией суда, установленной Кодексом об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Все дела, отнесенные к компетенции мирового судьи, рассматриваются им единолично.

Мировые судьи осуществляют свою деятельность в границах судебных участков согласно федеральному и законодательству субъектов РФ, из расчета 15–23 тысячи жителей на один участок. Административно-территориальные образования численностью менее 15 тысяч человек имеют один судебный участок. В целях обеспечения равномерности нагрузки мировых судей, председатель районного суда по мотивированному распоряжению передает часть дел, поступившие мировому судье одного участка к судье другого участка того же судебного района.

§ 3. Конституционный Суд Российской Федерации: порядок формирования, структура, компетенция и организация деятельности

Конституционный Суд Российской Федерации – орган конституционного контроля, который независимо и самостоятельно осуществляет судебную власть через конституционное судопроизводство (ст. 1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 21.07.1994 г.). При этом Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении судопроизводства решает исключительно правовые вопросы, не устанавливает и не исследует во всех случаях обстоятельства дела, поскольку это относится к компетенции других судов или органов.

Порядок образования, структура, компетенция и организация деятельности Конституционного Суда Российской Федерации установлены Конституцией Российской Федерации (ст. 125) и Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – № 1-ФКЗ от 21.07.1994).

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, включая Председателя и двух его заместителей. Общий срок полномочий судей не ограничен, но связан с предельным возрастом пребывания в должности судьи, который составляет 70 лет. Судей Конституционного Суда назначает Совет Федерации на основе представления Президента РФ. Пост судьи Конституционного Суда Российской Федерации может занять гражданин России возрастом не моложе 40 лет, имеющий высшее юридическое образование, безупречную деловую репутацию, обладающий высокой квалификацией в сфере права и стаж работы не менее 15 лет по юридической профессии. Судьи Конституционного Суда РФ обладают неприкосновенностью и являются независимыми.

Председатель и два его заместителя назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ из судей Конституционного Суда РФ сроком на 6 лет.

Председатель обладает следующими полномочиями:

– осуществляет руководство подготовкой заседаниями и выполняет функцию председательствующего;

– вносит на обсуждение Конституционного Суда РФ вопросы, которые рассматриваются в его заседаниях;

– представляет интересы Конституционного Суда РФ в отношениях с другими органами власти и общественными объединениями;

– выступает в связи с делегированием ему полномочий, с заявлением от имени Конституционного Суда РФ;

– осуществляет общее руководство аппаратом суда и представляет на утверждение Конституционного Суда РФ Положение о Секретариате, кандидатуры руководителей Секретариата и аппарата;

– издает распоряжения и приказы;

– выполняет иные полномочия, установленные законодательно и регламентом суда.

В компетенцию заместителей Председателя Конституционного Суда РФ входит следующий перечень прав и обязанностей:

– временное исполнение обязанностей Председателя, в случае невозможности последним исполнять свои обязанности;

– осуществление отдельных функций Председателя Конституционного Суда РФ;

– выполнение обязанностей, возложенных Председателем Конституционного Суда РФ;

По истечении срока полномочий Председатель Конституционного Суда РФ и два его заместителя могут быть назначены на новый срок.

Вступление в должность судьи Конституционного Суда происходит с момента принесения им присяги. Прекращение полномочий судей связано с наличием оснований, установленных № 1-ФКЗ от 21.07.1994 г. (ст. 18):

– несоблюдение порядка назначения на должность;

– достижение предельного возраста пребывания в должности;

– письменное заявление судьи об отставке;

– утрата судьей гражданства Российской Федерации;

– совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи;

– вынесение в отношении судьи обвинительного приговора, который вступил в законную силу;

– неучастия судьи более 2 раз в судебных заседаниях без уважительных причин;

– продолжение, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда, занятий родом и видом деятельности, несовместимых с должностью судьи;

– признание судьи недееспособным по решению суда, которое вступило в законную силу;

– признание судьи по решению суда, которое вступило в законную силу, безвестно отсутствующим;

– неспособность по состоянию здоровья исполнять возложенные обязанности в течение не менее 10 месяцев подряд;

– смерть судьи или объявление его умершим по решению, которое вступило в законную силу.

Процедура прекращения полномочий судей: Конституционным Судом выносится решение, которое направляется Президенту и Совету Федерации. По иным основаниям, таким как: несоблюдение порядка назначения на должность судьи, совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи, продолжение занятий родом и видом деятельности, несовместимых с должностью судьи, неучастие судьи более 2 раз в судебных заседаниях без уважительных причин, окончательное решение о прекращении полномочий судьи Конституционного Суда РФ принимает Совет Федерации при наличии не менее 2/3 голосов от общего числа действующих судей.

Деятельность Конституционного Суда РФ основана на следующих принципах:

1) коллегиальность рассмотрения дел;

2) независимость судей Конституционного Суда;

3) гласность судебных заседаний (допускается трансляция с заседания Конституционного Суда РФ);

4) равноправие и состязательность сторон (для конституционного судопроизводства принцип достаточно условный, поскольку как таковых сторон нет, а решения принимаются на основании документов).

Для осуществления своей деятельности достаточно присутствия в составе не менее 2/3 от общего числа судей.

Перечень полномочий Конституционного Суда РФ является достаточно обширным, что связано с защитой основ конституционного строя, прав и свобод гражданина и человека, обеспечением верховенства и защиты Конституции РФ. Полномочия Конституционного Суда не ограничены сроком.

Конституционный Суд РФ имеет право:

1) рассматривать дела о конституционности Указов Президента РФ, федеральных законов, актов Правительства; уставов, конституций республик, законов и других нормативных актов субъектов Федерации; договоров между государственными органами власти РФ и ее субъектами, а также договоров между государственными органами власти субъектов Федерации; международных договоров Российской Федерации, которые не вступили в законную силу;

2) по запросам Государственной Думы, Совета Федерации, Президента РФ, Правительства РФ, законодательных органов субъектов Федерации давать толкование положений Конституции РФ;

3) по запросам уполномоченного федерального органа исполнительной власти принимать решение о возможности исполнения решения ЕСПЧ и иных межгосударственных органов;

4) разрешать спорные вопросы о компетенции между федеральными органами государственной власти РФ и ее субъектами; между федеральными органами власти; между высшими органами власти субъектов Федерации;

5) толковать отдельные положения статей, частей и пунктов Конституции РФ;

6) пользоваться правом на законодательную инициативу в рамках своей компетенции;

7) проверять на соответствие Конституции РФ законы, которые применяются или подлежат применению в конкретном деле, рассматриваемом судом по запросу суда или жалобе граждан;

8) проверять вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации на предмет соответствия Конституции РФ;

9) выносить заключения о соблюдении законного порядка выдвижения обвинения в отношении Президента РФ в государственной измене либо совершении другого тяжкого преступления;

10) выполнять другие функции, предусмотренные действующим законодательством.

Полномочия Конституционного Суда РФ обязательны для всех без исключения и выражаются в вынесенных им решениях, которые обязательны на всей территории РФ.

В рамках компетенции по вопросам, указанным в пунктах 1, 3, 4, 5, 7, 8 перечня прав, которыми наделен Конституционный Суд РФ, выносятся постановления, по вопросу выдвижения обвинения в отношении Президента РФ – заключение, по всем остальным – определения, которые носят преимущественно процедурный характер.

В ряде случаев Конституционный Суд выполняет особую функцию, связанную с признанием отдельных норм законов и подзаконных актов неконституционными и направляющую законодателя на отмену нормы или внесения в неё поправок.

В организационном, материально-техническом и финансовом отношениях Конституционный Суд РФ независим от любых других органов. Возможность независимого осуществления конституционного судопроизводства обеспечивается за счет финансирования из средств федерального бюджета. Отдельной статьей для обеспечения деятельности Конституционного Суда ежегодно в федеральном

бюджете предусматриваются средства, которыми он распоряжается самостоятельно. При этом смета расходов по сравнению с предыдущим финансовым годом не может быть уменьшена. Самостоятельно и независимо Конституционный Суд осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности. Для осуществления деятельности Конституционный Суд наделен преимуществом на право оперативного управления и правом принятия Регламента Конституционного Суда.

В Регламенте устанавливаются:

– порядок определения очередности рассмотрения дел в заседаниях;

– некоторые правила этикета и процедуры в заседаниях;

– особенности делопроизводства;

– требования к работникам аппарата;

– иные вопросы внутренней деятельности Конституционного Суда РФ.

§ 4. Верховный Суд Российской Федерации: компетенция, структура, организация деятельности, порядок формирования, основания для освобождения от занимаемой должности судей

Верховный Суд РФ – высший судебный орган, разрешающий экономические споры, гражданские, уголовные и административные дела, подсудные судам, с правом надзора за всеми судами и дачи разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ).

В пределах своей компетенции, установленной федеральными конституционными законами, Верховный Суд РФ рассматривает подсудные ему дела по первой инстанции, в апелляционном, кассационном, надзорном порядке и новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

По правилам первой инстанции Верховный Суд РФ уполномочен рассматривать следующие категории дел:

– об оспаривании нормативных и ненормативных актов федеральных государственных органов, Президента РФ, Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ;

– об оспаривании решений и действий высшей квалификационной коллегии судей и высшей экзаменационной комиссии по приему экзамена на должность судьи;

– об оспаривании решений ЦИК РФ;

– о приостановлении и ликвидации политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, которые

имеют местные религиозные организации на территориях не менее двух субъектов Федерации;

– о прекращении деятельности средств массовой информации, распространяющих продукцию на территориях не менее двух субъектов Федерации и инициативной группы по проведению референдума РФ;

– о расформировании ЦИК РФ;

– о разрешении споров между федеральными органами власти и ее субъектами, между высшими органами власти субъектов РФ, переданных Президентом РФ в порядке ст. 85 Конституции РФ;

– о присуждении компенсационной выплаты за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок;

– о разрешении экономических споров между федеральными органами власти и ее субъектами, между высшими органами власти субъектов РФ.

По вопросам своего в*е*дения Верховный Суд РФ наделен правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ).

Общие полномочия Верховного Суда РФ определены в ст. 2 ФКЗ от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации». К ним относятся:

– дача судам разъяснений по вопросам судебной практики;

– право обращения в Конституционный Суд РФ с запросом на предмет соответствия закона Конституции РФ;

– вынесение заключения по выдвинутому Государственной Думой обвинения в отношении Президента РФ в совершении тяжкого преступления и государственной измене;

– принятие заключения для разрешения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении Генерального прокурора и Председателя Следственного комитета;

– разрешение вопросов, возникающих из международных договоров РФ;

– публикование судебных актов и обеспечение беспрепятственного доступа к информации о своей деятельности;

– осуществление других полномочий, установленных нормативно-правовыми актами.

Основными подразделениями Верховного Суда являются: Пленум; Президиум; Апелляционная коллегия; Военная коллегия; Дисциплинарная коллегия; Судебная коллегия по уголовным делам; Судебная коллегия по гражданским делам; Судебная коллегия по административным делам; Судебная коллегия по экономическим спорам. Большую часть судебной деятельности осуществляют Судебные коллегии по гражданским уголовным, административным

делам, а также Военная коллегия. Состав данных подразделений формируется Пленумом Верховного Суда по представлению Председателя Верховного Суда РФ из числа судей, которые назначены в Верховный Суд в установленном законом порядке.

Непосредственное руководство деятельностью судебных коллегий осуществляют их председатели, являющиеся заместителями Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

Названные выше коллегии Верховного Суда рассматривают дела в четырех инстанциях: первой, апелляционной, кассационной и как инстанция, осуществляющая проверку в порядке надзора, а также по открывшимся вновь обстоятельствам решения и приговорам, вступившим в законную силу.

Судебными коллегиями по первой инстанции рассматриваются гражданские и административные дела. Решения по первой инстанции, вынесенные судебными коллегиями, могут быть опротестованы и обжалованы в Апелляционную коллегию Верховного Суда.

Решения, вынесенные верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, автономной области и автономных округов, опротестовываются и обжалуются в апелляционные палаты, образуемые при Судебных коллегиях. Апелляционные определения коллегий, вынесенные при этом, можно опротестовывать в Президиум Верховного Суда РФ.

В роли инстанции, проверяющей обоснованность и законность приговоров и других вступивших в силу решений, судебные коллегии Верховного Суда рассматривают протесты Председателя Верховного Суда или его заместителей, а также Генерального прокурора РФ или его заместителей. Кассационное определение судебной коллегии может опротестовать в Президиум Верховного Суда Генеральный прокурор или Председатель Верховного Суда. Также они имеют право на проверку соответствующих приговоров и иных решений по новым и открывшимся вновь обстоятельствам.

Судебные коллегии, помимо судебной деятельности, периодически обобщают практику, работают над составлением обзоров, в рамках которых показывают типичные ошибки, которые допускают в своей деятельности нижестоящие суды. Эти обзоры направляются в областные, краевые суда, а также в верховные суды республик, где они используются как материалы при проведении семинаров с судьями, направленными на совершенствование их деятельности.

Кроме того, в Верховном Суде РФ действуют Совет судей и общее собрание судей, порядок формирования, полномочия и деятельность которых регулируются положением о них, принимаемым общим собранием судей. В качестве совещательного органа Верховного Суда

является научно-консультативный совет, состав которого утверждается Пленумом по представлению Председателя Верховного Суда РФ.

Назначение на должность судей Верховного Суда Российской Федерации осуществляет Совет Федерации по представлению Президента РФ (ч. 1 ст. 128 Конституции РФ). Состав назначаемых судей включает в себя Председателя Суда, его заместителей, членов Суда и народных заседателей. Закон о статусе судей не ограничивает срок полномочий судей, работающих на профессиональной основе. Полномочия народных заседателей ограничены 5-летним сроком.

Занимать должность судьи Верховного Суда РФ может гражданин Российской Федерации с высшим юридическим образованием и стажем работы по специальности 10 и более лет. Претендент должен быть не моложе 35 лет и иметь соответствующий жизненный опыт и соответствовать высоким нравственным стандартам. Судьи, впервые назначенные на должность, приносят присягу. Это происходит в торжественной обстановке перед Государственным флагом России во время собрания судей Верховного Суда Российской Федерации.

Так же, как судьи других судов, судьи Верховного Суда РФ представляют собой носителей судебной власти, они никому не отчитываются, подчиняются только закону и независимы в своей деятельности. Квалификационный класс, который может присваиваться судьям, зависит от стажа работы на должности судьи, занимаемой должности и других обстоятельств, предусмотренных законом. Судьи Верховного Суда, как правило, состоят в высшем, первом или втором квалификационном классе.

Основания для освобождения от занимаемой должности судей Верховного Суда РФ закреплены в ст. 14, 15 Закона РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»:

– письменное заявление об отставке и прекращении полномочий;

– утрата судьей гражданства Российской Федерации и приобретение гражданства другого государства;

– достижение судьей предельного возраста пребывания в должности;

– избрание судьи на выборные государственные и муниципальные должности;

– вступление в законную силу обвинительного приговора в отношении судьи;

– применение к судье по решению суда принудительных мер медицинского характера;

– совершение судьей дисциплинарного проступка, за которое наложено дисциплинарное взыскание;

– занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи;

– отказ судьи от перевода в другой суд, в связи с реорганизацией и упразднением суда;

– признание судьи недееспособным либо ограниченно дееспособным по решению суда, которое вступило в законную силу;

– неспособность по состоянию здоровья исполнять возложенные обязанности;

– смерть судьи или объявление его умершим по решению, которое вступило в законную силу;

– наличие иных оснований, предусмотренных федеральными конституционными и федеральными законами.

§ 5. Конституционные (уставные) суды субъектов

В Конституции РФ отсутствует норма прямого действия, указывающая на возможность создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Вместе с тем, каждый субъект в соответствии со ст. 10, 77 Конституции наделен правом создавать указанные суды и наделять их соответствующими полномочиями. До настоящего времени правом создания подобных судов воспользовались порядка 17 субъектов, из которых 14 республик, 2 области и 1 город федерального значения (г. Санкт-Петербург).

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ – суды, создаваемые субъектами с целью рассмотрения принимаемых нормативно-правовых актов органами его государственной власти и местного самоуправления на предмет их соответствия конституции (уставу). В отличие от судов общей юрисдикции и арбитражных судов, конституционные (уставные) суды не образуют единой судебной системы, но при этом входят в неё. Кроме того, решения, принятые конституционными (уставными) судами, не могут быть пересмотрены другими судами, что также не свойственно всем остальным судам.

Порядок образования конституционных (уставных) судов является значимым элементом их конституционно-правового статуса. На уровне субъектов закреплены три модели порядка образования конституционных (уставных) судов:

1) назначение судей конституционного (уставного) суда осуществляется законодательным органом субъекта Федерации по представлению его главы. Подобная модель используется в большинстве субъектов Федерации (например, Республика Ингушетия, Республика Коми и т.д.). Специфическая черта этой модели выражается в исключительном полномочии главы субъекта Федерации представлять кандидатов на должности судей;

2) назначение судей конституционного (уставного) суда осуществляется законодательным органом субъекта Федерации, руководителем данного органа или частью депутатского корпуса. Специфическая черта этой модели – подбор кандидатов на должности судей коллегиально;

3) назначение судей конституционного (уставного) суда осуществляется законодательным органом субъекта Федерации, руководителем данного органа, частью депутатского корпуса и федерального суда общей юрисдикции субъекта Федерации по представлению главы субъекта Федерации. Специфическая черта этой модели – подбор кандидатов осуществляется представителями всех ветвей власти.

Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов РФ определена в ст. 27 ФКЗ № 1 от 31.12.1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» и связана с их правами и обязанностями, которые возникают в результате соответствующей деятельности. К ним относятся:

– рассмотрение вопросов на предмет соответствия законов субъекта и принятых им нормативных актов конституции (уставу);

– толкование конституции (устава) субъекта РФ.

Деятельность конституционного (уставного) суда субъекта РФ обеспечивается посредством финансирования из средств бюджета соответствующего субъекта РФ.

Конституционные (уставные) суды состоят из судей, избираемых или назначаемых на должность, число которых в каждом субъекте Федерации не одинаково и варьируется от 3 до 7. Так, в соответствии с конституцией Республики Татарстан судей избирают и в составе суда 6 судей. В соответствии с Уставом г. Санкт-Петербурга суд состоит из пяти судей, которые назначаются на должность на конкурсной основе Законодательным собранием.

К претенденту на должность судьи уставного (конституционного) суда установлены требования, предусмотренные законом (ст. 4 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»):

– гражданин РФ;

– возраст не моложе 25 лет;

– наличие высшего юридического образования;

– отсутствие заболевания, препятствующего занятию должности;

– отсутствие судимости и уголовного преследования;

– наличие полной дееспособности;

– стаж по юридической профессии не менее 5 лет.

Вступление судьи в должность происходит после принесения им присяги.

Срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи конституционного (уставного) суда определяется в каждом субъекте в соответствии с его законами.

Приостановление полномочий и отставка судей уставного (конституционного) суда возможны по основаниям, установленным ст. 13 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». К ним относятся:

– признание судьи по решению вступившего в законную силу безвестно отсутствующим;

– привлечение судьи обвиняемым или возбуждение в отношении него уголовного дела;

– участие судьи кандидатом на выборах в Президенты, орган законодательной (представительной) власти РФ и субъектов, а также главы муниципального образования и выборного должностного лица местного самоуправления.

Прекращение полномочий судей уставного (конституционного) суда возможно в случаях, прямо установленных Законом РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и законами субъектов:

– истечение срока полномочий судьи;

– письменное заявление об отставке и прекращении полномочий;

– достижение предельного возраста пребывания в должности;

– утрата судьей гражданства Российской Федерации и приобретение гражданства иностранного государства;

– вступление в законную силу обвинительного приговора в отношении судьи;

– совершение проступка, умаляющего авторитет судебной власти и порочащего честь и достоинство судьи;

– занятие родом и видом деятельности, несовместимой с должностью судьи;

– признание судьи недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, которое вступило в законную силу,

– установление факта неучастия судьи более 2 раз в судебных заседаниях без уважительных причин;

– неспособность по состоянию здоровья исполнять возложенные обязанности;

– смерть судьи или объявление его умершим по решению, которое вступило в законную силу;

– наличие иных оснований, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов.

Глава 22. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

§ 1. Структура, порядок формирования, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Согласно Конституции РФ, в рамках полномочий Российской Федерации и в*е*дения Российской Федерации по предметам совместного в*е*дения РФ и субъектов Федерации федеральные исполнительные органы власти и органы власти субъектов Федерации являются элементами единой системы исполнительной власти России. Перечень органов исполнительной власти субъекта Федерации определяет высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации) согласно уставу (конституции) субъекта Федерации.

Таким образом, система исполнительных органов власти субъектов Федерации и рамки их компетенции устанавливаются Конституцией РФ, другими законодательными актами и правительственными постановлениями РФ, указами Президента РФ, уставами и конституциями самих субъектов Федерации, другими подзаконными правовыми актами (распоряжениями и постановлениями руководителей) субъектов. Среди названных органов – органы межотраслевой, отраслевой и общей компетенции. По наименованию, функциональному назначению и иным признакам эти органы аналогичны соответствующим федеральным исполнительным органам власти.

Помимо руководителей, в составе администраций (правительств) субъектов Федерации формируются и работают следующие исполнительные органы власти: отделы; инспекции; службы; комитеты; управления; главные управления; департаменты; министерства.

Как правило, систему органов исполнительной власти утверждает законодательный орган субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица (главы администрации, губернатора, председателя правительства). Как сами органы, так и их структурные подразделения имеют статус юридического лица, формируются и функционируют согласно положениям о них, которые утверждаются правительством или руководителем исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации.

Основные положения правового статуса исполнительных органов власти субъектов Федерации, порядок их организации и комплектования кадрами регламентируются уставами, конституциями, специальными законодательными актами – о правительстве, об

администрации, о губернаторе, о структуре исполнительных органов власти и т.д.

Субъекты Федерации имеют различную государственно-правовую природу: с одной стороны – вошедшие в состав Федерации республики, имеющие свои конституции с вытекающей отсюда спецификой организации властных исполнительных органов; с другой – области и края, представляющие собой типичные административно-территориальные единицы, которые функционируют согласно своим уставам; еще с одной стороны – автономные образования (округа, области) как форма самоопределения малых народов; города федерального значения, которые по своему потенциалу в ряде случаев превосходят в отдельности все образования.

§ 2. Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Обеспечение законности связано с состоянием законности и правопорядком. Законность и правопорядок обеспечиваются посредством государственного механизма, в котором задействованы субъекты специальной компетенции, у которых в распоряжении имеются установленные законом способы реагирования.

Нормативно-правовые акты, издаваемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами, которые противоречат Конституции РФ, Федеральному и конституционно-уставному законодательству субъектов РФ, могут быть опротестованы в установленном порядке соответствующим прокурором или его заместителем.

Правом обращения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с представлением о приведении изданного нормативно-правового акта субъекта Конституции РФ, Федеральному законодательству и конституционно-уставному законодательству субъектов РФ, обладает Президент РФ. С целью преодоления и разрешения разногласий, связанных с реализацией вынесенного главой государства представления, он вправе применить согласительные процедуры. При недостижении согласия спор может быть передан Президентом РФ на разрешение суда, наделенного правом его рассмотрения.

Кроме того, Президент РФ уполномочен приостановить действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ и его главы до решения вопроса компетентным судом, если имеется несоответствие этого акта Конституции РФ и ограничиваются без законных на то оснований, либо нарушаются свободы и права человека и гражданина. С этой целью Президентом издается Указ. В

период действия Указа главы государства главой субъекта и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации не может быть издан другой акт, за исключением того акта, который вносит в него изменения либо отменяет акт, действие которого приостановлено. Вместе с тем, приостановление главой государства акта, принятого органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, не лишает права высшего должностного лица субъекта РФ обратиться в компетентный суд для решения по существу вопроса о соответствии изданного регионального акта Конституции РФ, Федеральному законодательству и международным обязательствам Российской Федерации.

Помимо этого, в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ несут ответственность. В частности, правом по привлечению к ответственности главы субъекта наделен Президент РФ, который уполномочен на вынесение в отношении него предупреждения. Вынесение предупреждения Президентом РФ возможно в случае издания главой субъекта РФ нормативного правового акта, который противоречит Конституции РФ и Федеральным законам, указанный юридический факт установлен вынесенным судом решением, а руководитель субъекта Российской Федерации в двухмесячный срок с даты вступления в законную силу решения суда не принял в пределах своих полномочий мер по его исполнению. Уклонение главы субъекта Российской Федерации от предписания имеет место в случае, если в двухмесячный срок со дня издания главой государства Указа о приостановлении нормативно-правового акта субъекта им не издан соответствующий акт, предусматривающий отмену или внесение изменений, либо в этот срок глава субъекта не обратился в соответствующий суд для разрешения спора. В связи с этим, в шестимесячный срок со дня официального опубликования о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица или со дня вступления в законную силу судебного решения, Президентом РФ выносится предупреждение главе субъекта Российской Федерации. Если в месячный срок со дня вынесения главой государства предупреждения, оно не будет исполнено главой субъекта Российской Федерации, то последний подлежит отстранению от занимаемой должности. Президент Российской Федерации вправе за ненадлежащее исполнение своих обязанностей освободить главу субъекта Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия и выраженным ему недоверием законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Те же последствия для

руководителя субъекта наступают за неисполнение им в течение одного месяца решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативно-правового акта, изданного главой субъекта. Кроме того, в уголовно-процессуальном порядке по представлению Генерального прокурора Российской Федерации и при предъявлении главе субъекта РФ обвинения в совершении преступления, Президент РФ вправе временно отстранить его от исполнения обязанностей.

Процессуальное решение главы государства о предупреждении и об отрешении главы субъекта РФ от должности принимается в форме Указа, который вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования. Отрешенный по Указу Президента РФ глава субъекта РФ вправе до вступления его в силу обжаловать в Верховный Суд Российской Федерации. В свою очередь, Верховный Суд РФ обязан принять решение по жалобе в течение 10 дней со дня ее подачи.

Другим способом обеспечения законности в деятельности региональных органов государственной власти является судебный контроль. Специфика этого вида контроля выражается в решениях конституционного суда по следующим вопросам: соответствуют ли Конституции РФ и Федеральному закону нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и договоры, заключенные между органами государственной власти РФ и ее субъектами. Кроме того, посредством судебного контроля реализуется особый вид контроля «именуемый административной юстицией», осуществляемый судами общей юрисдикции (например, рассмотрение дел в порядке КАС) и частично арбитражными судами.

Таким образом, обеспечение законности в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации – один из механизмов демократического правового государства, который служит средством защиты прав и свобод гражданина и человека.

Глава 23. Прокуратура Российской Федерации

§ 1. Система, функции, задачи, принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

Принципы деятельности и организации учреждений и органов прокуратуры следует рассматривать как основополагающие начала, которые определяют предназначение и сущность системы органов прокуратуры, которые закреплены Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре РФ» и другими законами. Принципы

деятельности и организации, составляющие основу ее системы, обусловливают возможность достижения задач и целей, которые стоят перед прокуратурой Российской Федерации.

Ключевые принципы деятельности и организации прокуратуры закреплены в ст. 129 Конституции Российской Федерации, а также в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 4).

Для того, чтобы положение могло рассматриваться в качестве принципа деятельности и организации прокуратуры, оно должно отвечать следующим требованиям:

а) быть закрепленным в законе, т.е. стать нормой права;

б) определять исходные, основные моменты деятельности и организации прокуратуры, из которых будут следовать нормы частного характера.

Вместе с тем, следует принимать во внимание, что принцип, будучи представленным в законе фактически, текстуально этим термином может быть в законе не назван. Этот факт, тем не менее, не может препятствовать признанию того или иного положения принципиальным. Помимо закрепленных на законодательном уровне принципов деятельности и организации прокуратуры РФ, в ее деятельности реализуются и другие принципы: принцип профессионализма; принцип справедливости; принцип гуманизма; принцип согласованности и системности деятельности и некоторые другие.

Принципы деятельности и организации прокуратуры разделяют на *внутриорганизационные* и о*бщеправовые*.

Общеправовыми принципами являются: принципы гласности, законности, независимости, единства прокурорского надзора, централизации. Внутриорганизационными – предметно-зональный принцип, предметный принцип и зональный принцип.

Принцип гласности.

В основе принципа гласности лежит открытость работы органов прокуратуры, ее доступность для граждан и средств массовой информации. Благодаря этому принципу повышается степень информированности общественности о деятельности органов прокуратуры по обеспечению свобод и прав и общем состоянии законности.

Принцип независимости.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4) установлено, что органы прокуратуры при осуществлении своих полномочий полностью независимы от федеральных органов власти, органов местного самоуправления и органов власти субъектов Федерации, политических партий и других общественных объединений.

Только последовательное соблюдение принципа независимости позволит прокуратуре обеспечить решение стоящих перед ней задач, что объясняет его важнейшее политическое и государственное значение.

Суть этого принципа выражается в том, что все решения и действия следователей и прокуроров основаны только на законах, а также изданных в их исполнение указаний и приказов Генерального прокурора Российской Федерации, материалов расследований и надзорных проверок и на своем внутреннем убеждении.

Благодаря названным нормам закона о прокуратуре прокурор ограждается от вмешательства в свою деятельность со стороны каких-либо структур, которые не являются частью системы органов прокуратуры, что играет важную роль в деле обеспечения законности.

Принцип законности.

На принципе законности основаны все другие принципы деятельности и организации органов прокуратуры. Этот важнейший принцип выражается в требовании единообразного и точного исполнения законов в осуществлении прокурорского надзора и при организации прокуратуры. В ч. 2 ст. 15 Конституции РФ четко сформулирована суть этого принципа, согласно которому соблюдать Конституцию РФ и ее законы обязаны все без исключения граждане, их объединения, органы местного самоуправления и государственной власти.

Принцип централизации.

Принцип централизации является одним их ключевых принципов деятельности и организации российской прокуратуры. Он имеет тесную связь с принципом единства, играющего роль фундамента централизованного устройства системы прокуратуры, а в свою очередь, централизация деятельности и организации прокуратуры позволяет утвердить принцип единства в практике как прокурорского надзора, так и в целом в деятельности учреждений прокуратуры.

Благодаря принципу централизации устанавливается система строгой подчиненности нижестоящих прокуроров перед вышестоящими, характер служебной ответственности и служебной дисциплины прокуроров, он представляет собой необходимое условие правильной организации деятельности системы органов прокуратуры в целом. Благодаря этому принципу обеспечивается единство прокурорской практики. Им закрепляется отнесение учреждений и органов прокуратуры к категории федеральных структур.

Принцип единства прокурорского надзора.

В ст. 129 Конституции и в ч. 1 ст. 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что прокуратура представляет собой

единую федеральную систему специализированных (природоохранных, транспортных, военных и т.д.) территориальных прокуратур, учреждений, действующих на принципах подчинения нижестоящих вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору России. Таким образом, на территории страны не допускается деятельность органов прокуратуры, которые не являются частью единой системы прокуратуры Российской Федерации. Все прокуроры осуществляют свою деятельность на соответствующей территории, а также в сфере правовых отношений и действуют в целом от имени Российской Федерации.

Принцип единства выражен в единообразных формах деятельности и организации всех звеньев органов прокуратуры, в общности и единстве целей решаемых задач. В рамках своей компетенции каждый прокурор обладает едиными полномочиями, а также правовыми механизмами их реализации. Прокуроры используют одинаковые правовые средства для устранения нарушений законодательства.

Внутриорганизационные принципы.

К числу внутриорганизационных принципов относятся:

1) предметный принцип, который подразумевает систему распределения обязанностей между прокурорами согласно различным направлениям правового регулирования. Каждый прокурор действует в рамках закрепленного за ним направления деятельности, который относится к его предмету в*е*дения;

2) территориальный или зональный принцип, согласно которому деятельность прокуратуры организована через распределение работы между работниками структурных подразделений по территориальным зонам;

3) предметно-зональный принцип (сочетание предметного и зонального принципов), предполагает закрепление за зональным прокурором определенных предметов в*е*дения или сфер правового регулирования.

Глава 24. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации

§ 1. Избирательная система и избирательное право: понятие, принципы

Понятие *избирательное право* рассматривается с двух позиций. Во-первых, в объективном смысле избирательное право представляет собой систему правовых норм, устанавливающих порядок

организации и проведения выборов (позитивное избирательное право).

Во-вторых, в субъективном смысле избирательное право означает право гражданина избирать и быть избранным в органы местного самоуправления и органы государственной власти.

Избирательным процессом называют форму осуществления избирательных прав граждан, порядок организации и проведения выборов, урегулированный положениями избирательного права.

Избирательная система рассматривается как совокупность общественных отношений, которые возникают при формировании органов местного самоуправления и государственной власти посредством выборов.

В мировой практике избирательного процесса наибольшее распространение получили пропорциональная и мажоритарная системы выборов.

Пропорциональная избирательная система применяется при выборах в представительные (законодательные) органы власти и предусматривает участие в процессе выборов политических партий, которые формируют списки своих кандидатов. Пропорциональная избирательная система основана на принципе пропорционального распределения депутатских мандатов в зависимости от числа голосов избирателей, полученных каждым списком кандидатов.

В соответствии с правилами мажоритарной избирательной системы, считаются избранными те кандидаты, которые получили максимальное количество голосов избирателей. К достоинствам этой модели следует отнести, во-первых, простоту ее использования в процессе определения итогов выборов; во-вторых, возможность ее использования в выборах как единоличных, так и коллегиальных органов (президента, парламента, мэра, губернатора и т.д.).

Фундаментальными принципами избирательного процесса и избирательного права являются всеобщее равное и прямое избирательное право и тайное голосование. Согласно принципу всеобщего избирательного права, каждый совершеннолетний гражданин вправе избирать и быть избранным. Таким образом, совершеннолетие и гражданство являются общими основаниями для приобретения пассивного и активного избирательного права. Избирательным правом не обладают граждане, которые признаны недееспособными постановлением суда, а также граждане, которые содержатся по приговору суда в местах лишения свободы.

В соответствии с принципом прямого избирательного права, непосредственное участие в голосовании по выборам того или иного лица на одну из выборных должностей принимают все избиратели соответствующей территории.

Равное избирательное право предполагает участие в выборах всех граждан на равных основаниях. При голосовании каждый избиратель имеет один голос, что обеспечивается системой, согласно которой избиратель вносится в избирательный список только одного избирательного участка и на руки может получить лишь один избирательный бюллетень.

Реализация принципа тайного голосования достигается запретом на осуществление каких-либо форм контроля за ходом волеизъявления граждан.

Принцип добровольного и свободного участия в выборах подразумевает, что никто не вправе оказывать воздействие на волеизъявление гражданина, принуждать его к неучастию или участию в выборах. Помимо добровольного участия, принцип свободных выборов предполагает наличие при голосовании свободы выбора у избирателя.

Важнейшим принципом, означающим, что осуществление выборными органами своих полномочий ограничено определенным сроком, по завершению которого должны проводиться новые выборы, является периодичность проведения выборов.

§ 2. Избирательный процесс: понятие и основные этапы

В качестве формы осуществления субъективного политического права, избирательный процесс является отражением технологии участия избирателя в осуществлении власти.

Совокупность избирательного права и избирательного процесса представляет собой политико-правовой инструмент формирования ключевых институтов выборной и представительной демократии.

Демократическим избирательным процессом считают часть политического режима и процесса в стране, который непосредственно связан с общими факторами развития демократических институтов, составляющих социокультурную, социально-политическую инфраструктуру осуществления избирательных прав граждан страны.

Избирательный процесс представляет собой институт, обеспечивающий преемственность и политическую стабильность, легальность и демократичность власти.

Потенциал избирательного процесса обусловлен в значительной степени характером участия общественных объединений, в первую очередь политических партий, в избирательном процессе. Регистрация избирателей также является важной предвыборной процедурой.

Время проведения выборов представляет собой неотъемлемый элемент их организации, играя важную юридическую и технологическую роль в механизме избирательного процесса.

Избирательный календарь юридически и фактически регламентирует сроки проведения отдельных избирательных процедур и действий на тех или иных стадиях избирательного процесса.

Назначение выборов главой государства и законодательным органом:

Выборы депутатов Государственной Думы РФ назначает Президент РФ.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации.

Другие выборы назначаются соответствующими компетентными органами государственной власти. Регистрация избирателей, осуществляемая в установленном порядке. Формирование избирательных районов и округов. Организация пунктов для голосования и избирательных участков. Выдвижение кандидатов (собраниями избирателей блоками, политическими партиями). Голосование (в 1 или 2 тура). Подсчет голосов (определение результатов голосования). Распределение депутатских мандатов избирательными органами.

Стадии избирательного процесса являются этапами его организации и проведения, в рамках которых осуществляются избирательные действия, предусмотренные законом, и избирательные процедуры, направленные на обеспечение реализации избирательных прав граждан России и других участников выборов, легитимность, завершенность и целостность избирательного процесса в ходе избрания выборного должностного лица или формирования представительного органа. Основными этапами избирательного процесса являются:

– назначение выборов (включая проведение ротации части депутатов, дата выборов);

– составление списков избирателей, формирование избирательных участков, избирательных округов;

– выдвижение кандидатов или их списков, регистрация;

– проведение предвыборной агитации;

– процесс голосования и подсчета голосов, опубликование результатов выборов;

факультативные этапы – проведение повторного голосования или повторных выборов в случаях, предусмотренных законом; новых выборов; выборы депутатов вместо досрочно выбывших.

§ 3. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан

Федеральные законы предусматривают за нарушение избирательного законодательства юридическую ответственность нескольких видов.

Отраслевая принадлежность нормативно-правовой базы обусловливает один из трех видов ответственности за нарушение избирательного законодательства:

1) конституционно-правовая ответственность.

Конституционно-правовая ответственность избирательных блоков (объединений) или отдельных кандидатов за нарушение законов о выборах. Ответственность участников выборов по избирательному праву зафиксирована в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 1 ст. 64).

Кандидат-нарушитель может понести наказание в виде отмены его регистрации. Субъектом привлечения кандидата к ответственности является избирательная комиссия, которая осуществила его регистрацию. Таким образом, в отмене решения о регистрации кандидата мы можем наблюдать реализацию соответствующей избирательной комиссией своей юрисдикционной функции.

2) административная ответственность.

Вопросы, относящиеся к установлению административной ответственности за нарушения в сфере избирательного законодательства, относятся к сфере в*е*дения федерального законодателя.

Совершение административного правонарушения является основанием административной ответственности. Административное правонарушение представляет собой противоправное действие или бездействие, посягающее на общественный или государственный порядок, свободы и права граждан, собственность, установленный порядок управления, за которое на законодательном уровне предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства может подразделяться на административную ответственность как физических, так и юридических лиц.

Ответственность физических лиц, в свою очередь, может быть административной ответственностью граждан и административной ответственностью специальных субъектов (членов избирательных комиссий, должностных лиц, председателей комиссий и т.д.).

3) уголовная ответственность.

Совершение нарушений избирательного законодательства, имеющих признаки общественной опасности, причиняющих значительный вред общественным отношениям, касающимся реализации избирательных прав, охраняемых законом, влечет за собой наступление уголовной ответственности. Уголовная ответственность

регламентируется нормами Уголовного кодекса РФ (УК РФ), который содержит две статьи о посягательствах на избирательное право граждан. Это статьи 141 и 142 («Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий» и «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов» соответственно).

Указанные виды ответственности отличаются друг от друга фактическими и правовыми основаниями, субъектным составом, санкциями, процессуальной формой реализации.

Возможна, в свою очередь, также внутривидовая дифференциация ответственности за нарушения избирательного законодательства. Например, в зависимости от индивидуальных особенностей оснований, субъектного состава, правового содержания санкций юридическая ответственность по избирательному праву бывает: 1) публично-правовой ответственностью избирательных комиссий и 2) публично-правовой ответственностью зарегистрированных избирательных блоков, объединений, кандидатов и других участников выборов.

§ 4. Финансирование выборов

Элементами прямого финансирования выборов являются поступление, перечисление, расходование, отчетность, учет и другие действия, которые влекут движение бюджетных и других финансовых ресурсов граждан, организаций, государства, влияющих на волеизъявление граждан в процессе выборов.

Косвенным финансированием выборов являются действия, связанные с оказанием материальной и финансовой поддержки политическим партиям, кандидатам, распространением о них бесплатной информации, предоставлением для целей выборов бесплатного эфирного времени, содержанием информационных систем, избирательных комиссий, предоставлением налоговых льгот и т.д.

С позиции законодательства есть два направления финансирования выборов:

а) финансирование организации проведения выборов или финансирование самой избирательной компании;

б) финансирование конкретных политических партий или кандидатов.

В первом случае финансирование осуществляется за счет бюджета, а объем финансирования определяется в ходе разработки и утверждения соответствующего бюджета.

В рамках второго направления финансирование осуществляется из средств избирательных фондов политических партий и кандидатов.

Избирательный фонд представляет собой средства, аккумулированные в законном порядке на специальном избирательном счете политической партии или кандидата.

Избирательным фондом является публично-правовое образование, характеризуемое строго целевым назначением и временным характером. Поэтому все вопросы, относящиеся к пользованию и распоряжению избирательным фондом, не могут быть предметом регулирования гражданского права, а относятся к сфере действия избирательного права. Не являясь собственником избирательного фонда, кандидат лишь вправе осуществлять управление лично или через своего представителя.

Мероприятия, связанные с выборами Государственной Думы и Президента РФ, финансируются из федерального бюджета; финансирование подготовки и проведения региональных выборов осуществляется из бюджетов соответствующих регионов; соответственно, организация выборов органов местного самоуправление финансируется за счет местных бюджетов.

За кандидатами и политическими партиями закреплена обязанность вести учет средств своих избирательных фондов, отчитываясь об их поступлении и расходовании. Они также несут ответственность за нарушения в сфере финансирования выборов.

Не допускается внесение добровольных пожертвований в избирательные фонды от иностранных государств, организаций, предприятий, международных организаций, граждан или лиц без гражданства, а также российских юридических лиц, имеющих долю иностранного капитала более 30%, граждан России моложе 18 лет, органов местного самоуправления и государственной власти, муниципальных и государственных организаций и учреждений, юридических лиц, которые имеют в уставном капитале муниципальную или государственную долю, превышающую 30%, а также имеющих льготы по уплате сборов и налогов, правоохранительных органов, воинских частей, анонимных жертвователей, религиозных объединений и благотворительных организаций.

Законодательство устанавливает предельные размеры собственных средств избирательного блока, объединения или кандидата, перечисляемых в избирательный фонд, средств, которые выделяются кандидату блоком или избирательным объединением, выдвинувшими его кандидатуру, добровольных пожертвований юридических и физических лиц, предельные размеры возможного расходования средств соответствующих избирательных фондов.

До дня выборов соответствующая избирательная комиссия обязана периодически обнародовать данные об источниках и размерах их избирательных фондов, основываясь на сведениях, которые предоставляют избирательные блоки, объединения или кандидаты,

обязанные в срок не более 30 дней после выборов предоставить в свою избирательную комиссию отчет об источниках и размерах своего избирательного фонда, произведенных тратах, а избирательная комиссия, в свою очередь, передает копию этих материалов не позднее трех дней с момента их получения в средства массовой информации для опубликования.

День, когда избирательная комиссия, организующая выборы, представляет отчет о расходовании средств, выделенных на организацию и проведение выборов, знаменует окончание избирательной компании.

Раздел 7. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 25. Органы местного самоуправления в Российской Федерации

§ 1. Конституционно-правовые основы и система местного самоуправления

Местным самоуправлением в Российской Федерации является форма осуществления своей власти народом, которая обеспечивает самостоятельное решение населением посредством органов самоуправления или непосредственно вопросов местного значения, основываясь на интересах населения и учитывая исторические и иные местные традиции.

Местное самоуправление является одним из основных элементов конституционного строя РФ и гарантируется, признается и осуществляется на территории всей страны, которая разделена на отдельные муниципальные образования. Муниципальным образованием является часть территории города федерального значения, городской округ, муниципальный район, сельское или городское поселение.

Основным условием эффективного местного самоуправления является развитая правовая система его функционирования, которая соответствует содержанию демократического и социального государства, а также международным стандартам. Правовой основой местного самоуправления является система правовых норм и нормативно-правовых актов, которые обеспечивают эффективное регулирование вопросов деятельности и организации местного самоуправления в России.

В соответствии с различными критериями сложился широкий спектр вариантов классификации правовых основ системы местного самоуправления. Рассмотрим главные и самые распространенные из них.

1. Нормы подразделяются по степени категоричности:

– на диспозитивные, которые устанавливают порядок рассмотрения и принятия решения органом законодательной власти субъекта Федерации вопросов о прекращении полномочий соответствующего выборного должностного лица или органа власти системы муниципального управления;

– императивные, которыми устанавливается процедура вступления в силу нормативно-правовых актов должностных лиц и

органов системы муниципального управления, которые затрагивают свободы, права и обязанности гражданина и человека. Такие нормы подлежат официальному опубликованию.

2. Муниципальные правовые нормы подразделяются по характеру предписаний:

– на обязывающие, которые предписывают, что делать, и которыми определяются обязанности государственных органов относительно муниципальных органов управления, а также обязанности иных субъектов муниципального права. Органы местной власти на основании этих норм обязаны обеспечить всем желающим возможность ознакомиться с материалами и документами, которые непосредственно затрагивают свободы и права гражданина и человека;

– на правоуполномочивающие, которыми определяются предметы в*е*дения и компетенция местного самоуправления. В их число входят нормы, которые устанавливают, что органы местного самоуправления могут делать;

– запрещающие, которые закрепляют различные правила запретительного характера, в том числе обеспечивают неприкосновенность прав, закрепленных за местным самоуправлением федеральными законами и Конституцией Российской Федерации.

3. По территории действия – нормы, действующие на всей территории страны или действие которых ограничено территорией отдельного муниципального образования или конкретного субъекта Федерации.

4. Нормы муниципального права подразделяются на нормы, которые установлены Конституцией РФ, уставами и конституциями субъектов Российской Федерации. Многие нормы муниципального права содержатся в решениях должностных лиц и органов местного самоуправления, а также в решениях, принимаемых в результате прямого волеизъявления граждан.

5. Процессуальные нормы, которые регламентируют процедуру выборов и порядок работы органов муниципального самоуправления, процедуру принятия решений путем непосредственного волеизъявления населения муниципального образования, порядок реализации его прав на правотворческую инициативу по вопросам, имеющим местных характер.

6. В соответствии с муниципально-правовыми институтами – нормы, которые регулируют определенный круг связанных между собой общественных отношений, выделяющихся в обособленную самостоятельную группу в рамках муниципального права. К числу муниципально-правовых институтов относятся институт

муниципальной службы, институт муниципальной собственности, институт территориальной основы системы местного самоуправления и т.д.

7. Материально-правовые нормы, которыми закрепляются полномочия должностных лиц и органов системы местного самоуправления, обязанности и права граждан и иных субъектов муниципального права.

Следует отметить, что в странах-членах Совета Европы, к числу которых также относится Российская Федерация, правовым фундаментом муниципального законодательства выступает Европейская хартия о местном самоуправлении 1985 года, которую Россия подписала в 1996 г. и ратифицировала в 1998 г. Признавая местное самоуправление в качестве одной из составляющих демократического строя, Хартия закрепляет основные принципы устройства местного самоуправления, его права, а также гарантии его защиты. Государства, подписавшие Европейскую хартию, обязаны применять основополагающие принципы обеспечения политической, финансовой и административной самостоятельности местных сообществ в рамках децентрализации власти.

Европейская хартия состоит из преамбулы, которая содержит цели стран-участниц Совета Европы, и трех разделов.

В преамбуле содержатся положения, согласно которым органы местного самоуправления являются одной из составляющих основ демократического строя, а укрепление и защита местного самоуправления в европейских странах вносит существенный вклад в дело построения Европы на принципах децентрализованной власти и демократии.

В первом разделе, посвященном конституционным и законодательным основам местного самоуправления, содержатся десять статей, которые полностью раскрывают понятие местного самоуправления, закрепляют основы установления компетенции местного самоуправления и гарантии защиты его территории, права местного самоуправления на определение своей внутренней административной структуры, положения о порядке осуществления органами местного самоуправления на местном уровне своих полномочий, административном контроле за их деятельностью и источниках финансирования, а также права на объединение и судебную защиту с целью обеспечения свободного осуществления органами местного самоуправления своих полномочий.

Во втором разделе – «Основные положения» – закреплены обязательства стран, подписавших Европейскую хартию, а также содержатся статьи, в которых указаны органы, которые подпадают по действие положений Хартии, и обязательство стран – членов Совета

Европы предоставлять Генеральному Секретарю СЕ информацию о принятии законодательных норм и иных мерах, направленных на реализацию положений Хартии.

В третьем разделе Хартии регламентируется процедура подписания, ратификации, а также вступления в Хартию.

Хартия предусматривает свободу действий местного самоуправления по всем вопросам в рамках своей компетенции, исключительность и полноту полномочий местного самоуправления, а также самостоятельность при определении собственной внутренней административной структуры. Местным выборным лицам при этом должен быть обеспечен статус, гарантирующий свободное осуществление ими своих полномочий, и административный контроль за их деятельностью применяется только в целях обеспечения конституционных принципов и законности. Местное самоуправление наделяется правом на обладание и свободное распоряжение собственными финансовыми средствами.

Важная роль в деле реализации Европейской хартии о местном самоуправлении отводится Конгрессу местных и региональных органов власти Европы, который является совещательным органом, в котором представлены региональные и местные органы власти европейских стран, входящих в Совет Европы. Деятельность Конгресса проводится в двух палатах – палате регионов и палате местных органов власти. Конгресс проводит пленарные заседания в Страсбурге один раз в год. Цель Конгресса заключается в обеспечении участия региональных и местных властей в деле достижения европейского единства; обеспечении возможности членам региональных и местных советов принимать участие в рамках СЕ в разработке единой европейской политики; в помощи молодым демократическим государствам в строительстве административных структур системы местного самоуправления.

Являясь основным законом государства, Конституция Российской Федерации играет особую роль в правовой основе системы местного самоуправления. Она устанавливает основы деятельности и организации местного самоуправления в России, закрепляет общие принципы организации и деятельности муниципальной власти, общие для функционирующей в Российской Федерации системы местного самоуправления.

В ст. 12 Конституции РФ содержится положение о том, что местное самоуправление в Российской Федерации «признается и гарантируется». В рамках своих полномочий местное самоуправление самостоятельно. Местное самоуправление не является частью органов государственной власти, а общие принципы его построения относятся к совместному в*е*дению Российской Федерации и субъектов

Федерации. Вопросам местного самоуправления целиком посвящена гл. 8 Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление позволяет населению самостоятельно решать вопросы местного значения, включая владение, распоряжение и пользование муниципальной собственностью.

Граждане осуществляют местное самоуправление через выборы, референдумы, другие формы прямого волеизъявления, а также посредством выборных и других органов местного самоуправления. Население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Материальную основу власти составляет муниципальная собственность.

Конституция РФ содержит также другие важные положения, которые раскрывают гарантии, формы и сущность местного самоуправления. Например, в документе установлено, что при осуществлении местного самоуправления учитываются исторические и иные местные традиции. Конституция РФ, раскрывая содержание самостоятельности, устанавливает следующие предметы в*е*дения местного самоуправления:

- формирование, принятие и исполнение местных бюджетов;
- управление муниципальной собственностью;
- обеспечение охраны общественного порядка;
- установление местных сборов и налогов;
- другие вопросы местного значения.

Конституция РФ относит к числу гарантий местного самоуправления право на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, которые возникли в результате решений органов государственной власти, а также запрет на какие-либо ограничения прав местного самоуправления.

Конституцией РФ предусмотрена возможность передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий при условии обязательной передачи необходимых финансовых и материальных ресурсов для их реализации.

Конституционные нормы, которые регулируют организацию и деятельность в Российской Федерации системы местного самоуправления, носят демократический открытый характер и находят свое развитие в региональном и федеральном законодательстве, а также в нормотворческих актах самого местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением соответствующего муниципального образования. В состав представительных органов местного самоуправления входят депутаты, которые избираются тайным голосованием на основе всеобщего прямого и равного избирательного права.

Законодательное регулирование финансово-экономической основы местного самоуправления осуществляется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым определяются понятия «экономическая основа местного самоуправления», «муниципальная собственность», устанавливается порядок управления собственностью, отношения между органами местного самоуправления и организациями, и предприятиями, которые находятся в муниципальной собственности. Закон также раскрывает финансовую основу местного самоуправления, источники формирования местного бюджета, а также акцентирует внимание на самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах распоряжения финансовыми средствами местного бюджета. Размер минимальных местных бюджетов обеспечивается федеральными государственными органами власти и органами власти субъектов Федерации через закрепление источников дохода с целью покрытия необходимых минимальных расходов местных бюджетов.

Федеральное законодательство закрепляет права должностных лиц и органов системы муниципального управления на принятие правовых актов в рамках их полномочий.

Законодательное регулирование системы местного самоуправления реализуется не только через нормативно-правовые акты муниципального права, но также через широкий круг федеральных законов, которые в различной степени затрагивают вопросы деятельности муниципальных образований. В Гражданском кодексе РФ содержатся статьи, в которых муниципальные образования и выступающие от их имени органы местного самоуправления признаются как равноправные участники гражданских правоотношений. В основе же муниципального избирательного права лежит Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» и т.д.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантирует, с одной стороны, организационную, финансово-экономическую самостоятельность, а также судебную защиту местного самоуправления, а с другой – предусматривает контроль за деятельностью должностных лиц и органов системы местного самоуправления и их ответственность.

В силу объективных факторов муниципальные образования не в состоянии без поддержки государства принимать эффективное участие в реализации реформ, в удовлетворении ключевых жизненных потребностей населения, проживающего на их территориях, укреплении государственности России, тем более, что поддержка местного самоуправления со стороны государства

закреплена на законодательном уровне как обязанность органов государственной власти. В связи с этим необходимо осуществлять всесторонние меры по углублению реформы местного самоуправления, планомерному переходу от государственной поддержки становления муниципальной власти к поддержке экономического и социального развития муниципальных образований и реализации закрепленных в Конституции РФ полномочий местного самоуправления в полном объеме.

Федеральная целевая программа государственной поддержки по развитию муниципальных образований и формированию условий, обеспечивающих реализацию органами местного самоуправления своих конституционных полномочий, содержит основные направления деятельности по ее реализации.

В рамках осуществления Федеральной целевой программы поддержки местного самоуправления предусмотрены следующие мероприятия:

1) разработка предложений по совершенствованию правовой базы, осуществленных на основе ее анализа, а также разработка модельных нормативно-правовых актов органов местного самоуправления и субъектов Федерации;

2) анализ и разработка предложений по совершенствованию межбюджетных отношений; разработка минимальных социальных государственных стандартов, социальных нормативов и норм, разработка рекомендаций, направленных на обеспечение нормативов бюджетной минимальной обеспеченности;

3) разработка и внедрение технологий и методик управления муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством, бюджетным процессом, совершенствование организационной и территориальной основ системы местного самоуправления, подготовка квалифицированных кадров для местного самоуправления;

4) разработка и реализация инвестиционных целевых подпрограмм, направленных на обеспечение реализации закрепленных в Конституции РФ основ местного самоуправления, а также развитие муниципальных образований;

5) разработка предложений, направленных на формирование эффективного механизма подготовки кадров для местного самоуправления, совершенствование образовательных государственных стандартов и программ, работа над созданием учебно-методических пособий, проведение учебных мероприятий;

6) мероприятия по созданию и совершенствованию системы информирования населения о задачах, принципах, сущности и

преимуществах местного самоуправления, о работе органов местного самоуправления;

7) разработка предложений, направленных на создание и совершенствование систем информационного обеспечения работы органов местного самоуправления.

Поскольку между муниципальными образованиями имеются существенные различия, включая количество населения, размер территории, экономический потенциал, климатические и географические условия, а также с учетом ограниченности средств федерального бюджета, которые направляются на реализацию Программы, разработка конкретных технологий, методических рекомендаций, методик, формирование пилотных центров кадровой, информационной и научной поддержки местного самоуправления осуществляется на основе опорных зон, которые формируются из муниципальных образований разных типов и в разных регионах согласно разработанной методологии.

Система местного самоуправления характеризуется так называемыми сущностными признаками, которые обязательны для ее функционирования. Законодательство о местном самоуправлении, безусловно, это закрепляет. К числу сущностных признаков относятся население, территория, формы прямого участия населения территории в местном самоуправлении, выборные органы, местные сборы и налоги, местный бюджет, местные нормативные акты, муниципальная собственность. Между тем, их наличие еще не гарантирует реальность местного самоуправления. В связи с этим сущностные признаки можно рассматривать гораздо шире, учитывая качество институтов местного самоуправления: полнота и достаточность правовой базы, уровень эффективности механизма контроля за исполнением законов, фактическая обеспеченность местного самоуправления необходимыми ресурсами для реализации своих функций, наличие и степень свободы институтов, позволяющих гражданам реализовать свои права на местное самоуправление, открытость, доступность местной власти для граждан, легитимность власти, т.е. ее поддержка и признание населением.

§ 2. Муниципальное образование: понятие, территориальные основы. Устав муниципального образования

Территориальные основы местного самоуправления являются совокупностью муниципально-правовых норм, которые регулируют и закрепляют территориальные организации местного самоуправления (МСУ), (т.е. состав и формирование территории муниципального

образования, порядок установления и изменения границ муниципального образования).

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление реализуется в сельских, городских и в границах других территорий. Федеральным законом № 131-ФЗ определено, что границы территории муниципального образования в сельских округах (сельсоветов, волостей), районах (уездов), станицах, поселков, городах и т.д. устанавливаются уставом соответствующего муниципального образования согласно законодательству субъекта Федерации. Следует отметить, что местное самоуправление может осуществляться в муниципальных образованиях, которые представляют собой несколько населенных пунктов, которые объединены общей территорией.

Что является муниципальным образованием? Муниципальное образование – это сельское или городское поселение, внутригородская территория или городской округ города федерального значения, муниципальный район, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

Территориальная организация муниципального образования может иметь различную форму: станица, поселок, село, сельский округ (сельсовет, волость), городской район, город, район (уезд) и т.д. Вместе с тем, в настоящее время территориальная организация местного самоуправления основана, прежде всего, на существующем административно-территориальном делении субъектов Российской Федерации.

На данный момент в Российской Федерации установлены такие виды муниципальных образований:

1. Территория внутри городов федерального значения, внутри которой местное самоуправление осуществляется населением посредством выборных органов МСУ или непосредственно.

2. Городской округ представляет собой городское поселение, не являющееся частью муниципального района, а также органы МСУ, осуществляющие полномочия, связанные с решением вопросов местного значения в муниципальном районе или поселении.

3. Муниципальный район представляет собой совокупность нескольких поселений либо поселений с межселенными территориями, которые объединены общей территорией, на которой осуществляется местное самоуправление с целью решения вопросов межпоселенческого характера непосредственно населением или с помощью выборных органов местного самоуправления, имеющих право осуществлять передаваемые МСУ отдельные государственные полномочия.

4. Сельское поселение представляет собой один или более сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией.

5. Городским поселением является поселок с прилегающей территорией или город (в состав городского поселения также могут входить сельские населенные пункты, которые не являются сельскими поселениями).

Признаками муниципального образования являются:

– собственная территория;

– собственные органы власти;

– наличие устава;

– собственная символика;

– наличие собственной компетенции в решении вопросов местного значения.

Решение вопросов по установлению и изменению границ муниципальных образований обусловлено:

– образованием муниципальных образований;

– объединением муниципальных образований;

– упразднением или преобразованием муниципальных образований;

– перечисленные вопросы решаются в порядке, закрепленном законом соответствующего субъекта Федерации.

Границы муниципального образования могут быть изменены законом субъекта Федерации. Инициаторами изменения границ могут выступать:

– население;

– органы местного самоуправления;

– государственные органы власти субъекта Федерации;

– федеральные органы государственной власти.

Население реализует свою инициативу об изменении границ муниципальных образований через местные референдумы. Инициативы об изменении границ, исходящие от органов государственной власти и местного самоуправления, реализуются через оформление решений соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления.

Изменить границы муниципальных районов, вследствие чего территории поселений, входящих в их состав, включаются в состав других муниципальных районов, можно лишь с согласия населения этих поселений на собрании граждан или путем голосования с учетом позиции выборных органов данных муниципальных районов.

Решение об изменении границ поселений и муниципальных районов, которые не влекут за собой включение поселений, входящих в их состав, к территории другого муниципального района, реализуется представительными органами данного муниципального района с учетом позиции населения.

Образование – это создание нового МО (муниципального образования) в границах территории, где ранее не осуществлялось МСУ или которая относилась к территории другого МО. Принятие решения об образовании МО осуществляется по результатам референдума.

Объединение представляет собой создание одного муниципального образования на территории нескольких упраздненных. Решение об объединении принимается каждым муниципальным образованием его представительным органом или на референдуме.

Преобразование – это разделение или объединение муниципальных образований или изменение статуса МО, которое осуществляется принятием закона соответствующего субъекта Федерации.

Упразднением является прекращение существования муниципального образования. Упразднение может быть следствием:

1. Объединения муниципальных образований;

2. Законодательным запретом на федеральном уровне на осуществление местного самоуправления на соответствующей территории.

Согласно ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление может быть реализовано в различных формах, которые в своей совокупности составляют единую систему местного самоуправления, однако лишь в границах соответствующих МО. Муниципальное законодательство разделяет организационные формы осуществления местного самоуправления на три группы:

1. Представительные и другие формы местного самоуправления.

2. Формы непосредственной демократии.

3. Участие населения в осуществлении местного самоуправления.

Формы непосредственной демократии. В системе местного самоуправления непосредственная демократия осуществляется через различные формы прямого волеизъявления населения, соответствующего МО или отдельных его групп.

На местном уровне основными формами прямой демократии являются:

– местный референдум;

– собрание, сход граждан;

– муниципальные выборы;

– публичные слушания;

– правотворческая инициатива граждан.

Необходимо обратить внимание на ряд особенностей подобной формы участия населения МО в местном самоуправлении:

1. Формы непосредственного осуществления местного самоуправления относятся ко всей территории соответствующего муниципального образования и проживающих на ней граждан. Таким образом, если в малочисленных муниципальных образованиях прямое волеизъявление можно осуществлять через сход или собрание, то в более крупных МО более приемлемыми являются такие формы, как местный референдум, публичные слушания (конференции) граждан, т.е. определенная форма представительства от внутригородских образований (районы, другие поселения).

2. Конференции, сходы и собрания граждан как формы непосредственного осуществления гражданами своего права на местное самоуправление в границах конкретного муниципального образования не стоит отождествлять с имеющими аналогичное название формами общественного территориального самоуправления, т.е. конференциями, сходами и собраниями граждан по месту их жительства (микрорайон, квартал, дом, улица и т.д.), через которые жители данных территорий реализуют свои инициативы, но не осуществляют местное самоуправление.

3. В тех случаях, когда на территориях тех или иных муниципальных образований (преимущественно малочисленных) не формируется представительный выборный орган МСУ, его полномочия осуществляет сход или собрание граждан соответствующего муниципального образования. В данном случае сход или собрание граждан считается правомочным, если в нем принимает участие более половины населения муниципального образования, которые обладают избирательным правом.

Созыв и проведение публичных слушаний или сходов граждан осуществляется согласно порядку, установленному Уставом соответствующего муниципального образования.

Формы участия населения в осуществлении МСУ. В настоящее время существуют следующие формы:

– опрос граждан;

– голосование по поводу отзыва депутата;

– обращение в органы местного самоуправления;

– общественное территориальное самоуправление.

Следует уделить особое внимание территориальному общественному самоуправлению или ТОС.

Территориально общественное управление представляет собой форму самоорганизации граждан по месту их жительства на определенной части территории МО (на территориях населенных пунктов, которые не являются муниципальными образованиями – в микрорайонах, улицах, дворах и иных территориях) с целью самостоятельной под собственную ответственность реализации своих

инициатив по вопросам местного значения либо непосредственно гражданами, либо через сформированные ими органы территориального общественного управления.

Устав конкретного муниципального образования является основным документом, который определяет статус местного самоуправления. В системе нормативно-правовых актов, регламентирующих местное самоуправление муниципального образования, устав занимает ключевое положение. Необходимо отметить, что ни в Конституции РФ, ни в законодательстве нельзя учесть все обычаи, особенности и традиции организации управления на отдельных территориях: в сельских, городских и других поселениях.

Устав муниципального образования представляет собой своего рода «малую конституцию» – это правовой акт, максимально приближенный к населению, которым закрепляются основы проживания граждан на конкретной территории при учете исторических и культурных традиций.

Одним из этапов принятия устава МО является проведение публичных слушаний, на обсуждение которых выносится проект акта, с последующим обязательным рассмотрением должностными лицами или органами местного самоуправления результатов проведенного обсуждения при принятии данного документа. Перечень вопросов, подлежащих обязательному вынесению на слушания, установлен федеральным законодательством, и проект устава МО входит в их число. Согласно статье 44 Федерального закона № 131-ФЗ, предметом публичных слушаний должны быть проекты уставов муниципальных образований, все проекты без исключения муниципальных правовых актов, которыми вносятся изменения в уставы МО.

Подлинной целью публичных слушаний является получение указаний избирательного корпуса о решении, которое в ходе своего правотворческого процесса планирует принимать представительный орган. Таким образом, публичные слушания следует рассматривать как этап правотворческого процесса, который позволяет получить вызывающий доверие, достоверный, легитимный и корректный результат о позиции населения по поводу проекта правового акта, который вынесен на публичные слушания.

Тем не менее, порядок проведения таких мероприятий детально еще не урегулирован. Например, законодательство не регламентирует конкретные дни, когда допустимо или нет проводить публичные слушания, в результате чего работающие граждане могут быть лишены возможности реализовать свое право на участие в подобных мероприятиях. Оповещение о предстоящих публичных слушаниях происходит посредством обнародования (опубликования)

соответствующего муниципального правового акта в муниципальных средствах массовой информации в порядке, который установлен для официального обнародования (опубликования) муниципальных правовых актов и другой официальной информации.

Характеризуя устав муниципального образования, следует выделить несколько признаков, которые ему присущи:

1) для любого муниципального образования наличие устава является обязательным. Вопросы, без регламентации которых функционирование муниципального образования нельзя считать полноценным, должны содержаться только в его уставе;

2) в границах муниципального образования устав обладает высшей юридической силой. Другие правовые акты, которые принимаются в муниципальном образовании, должно соответствовать его уставу;

3) устав действует только в границах соответствующего МО;

4) прямое действие устава муниципального образования. Нормы устава МО являются нормами непосредственного действия. Например, защищая в суде свое право на осуществление местного самоуправления, гражданин может ссылаться на конкретную норму устава, даже если другие муниципальные правовые акты, развивающие данную норму, еще не приняты;

5) субъект принятия устава. Общим правилом является, что принятие устава муниципального образования осуществляется его представительным органом. Исключением являются муниципальные образования, в которых число жителей, имеющих избирательное право, составляет менее 100 человек, где исключительным полномочием принимать устав обладает сход граждан.

Уставы муниципальных образований, а также правовые акты о внесении дополнений и изменений в уставы МО принимаются представительными органами муниципальных образований двумя третями голосов от установленного числа депутатов. При принятии указанных актов на сходе граждан необходимо более половины голосов его участников. Как уставы муниципальных образований, так и акты о внесении дополнений и изменений в эти документы, должны пройти государственную регистрацию в органах юстиции согласно установленному федеральным законодательством порядку.

Таки образом, устав муниципального образования – это муниципальный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу в системе муниципальных правовых актов, который принят представительным органом МО или его населением, имеет прямое действие и применяется на всей территории соответствующего муниципального образования.

Вопросы, которые должны быть отражены в уставе муниципального образования, можно условно разделить по следующим группам.

Вопросы организационного характера: 1) перечень вопросов, имеющих местное значение; 2) наименование муниципального образования; 3) порядок внесения дополнений и изменений в устав МО. Поскольку вопросы границы и территории муниципального образования являются компетенцией субъекта Федерации, отображать их в уставе МО нецелесообразно.

Вопросы, относящиеся к осуществлению местного самоуправления населением и органами власти: 1) гарантии, порядок и формы участия граждан в решении местных вопросов, в том числе через образование структур общественного территориального самоуправления; 2) порядок формирования и структура органов местного самоуправления; 3) полномочия и наименование представительных и других органов местного самоуправления, а также должностных лиц; 4) порядок издания (принятия), виды официального обнародования (опубликования), а также вступления в силу правовых актов муниципального образования; 5) срок полномочий представительных органов МО, депутатов, членов других органов МО, должностных выборных лиц местного самоуправления, порядок и основания прекращения полномочий данных лиц и органов; 6) виды ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления, основания для наступления такой ответственности, порядок рассмотрения соответствующих вопросов, включая порядок отзыва и основания отзыва выборных должностных лиц населением, досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц представительных органов местного самоуправления.

Вопросы, относящиеся к определению экономической основы местного самоуправления: 1) формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов; 2) порядок контроля за исполнением местных бюджетов согласно БК.

Уставами муниципальных образований могут регулироваться и другие вопросы местного значения согласно федеральному законодательству и законодательству субъектов Федерации. Подобными вопросами могут быть: установление официальных символов МО; порядок проведения конференций и собраний граждан; сроки и порядок рассмотрения обращений граждан; порядок проведения публичных слушаний и т.д.

§ 3. Компетенция органов местного самоуправления

Термин *компетенция* (лат. *competo* – подхожу, соответствую, добиваюсь) достаточно широко распространен в законах, других нормативно-правовых актах государственных органов власти, органов местного самоуправления, документах, издаваемых в организациях, учреждениях, министерствах и ведомствах.

В законодательных актах или подзаконных документах, так или иначе касающихся деятельности органов управления или государственной власти, системы местного самоуправления закрепляется, как правило, компетенция субъектов правоотношений.

Нормы, которые относятся к компетенции, при этом выделяются в отдельный раздел, главу или распределяются по всему тексту нормативно-правового акта без систематизации и классификации.

Статьей 130 Конституции РФ население наделено широкой компетенцией в решении вопросов местного значения и указаны различные формы ее осуществления. Детальное определение конституционного понятия «вопросы местного значения» дано в ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.

Первым составным элементом компетенции являются полномочия, или права и обязанности, посредством которых реализуются задачи и функции местного самоуправления. В основном права и обязанности находятся во взаимозависимости, единстве, диалектической связи.

Согласно Конституции РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 1995 г.), субъекты, которые осуществляют местное самоуправление, наделены обязанностями и правами. Статья 2 данного закона закрепляет за населением не только право самостоятельного решения вопросов местного значения, но и обязанность нести за эти действия ответственность.

Согласно статье 15 Закона, представительные органы местного самоуправления имеют право на утверждение бюджета. Однако это не только их право. Они обязаны это делать, поскольку отсутствие бюджета делает невозможным функционирование органов местного самоуправления, а также решение задач и осуществление функций местного значения.

Полномочным субъектом правоотношений в рамках местного самоуправления является не только субъект, располагающий определенным правом, уполномоченный (должностное выборное лицо, орган, граждане), но и наделенный обязанностью совершать определенные властные действия. Его право в большинстве своем является его обязанностью, и наоборот. Следовательно, права и обязанности находятся между собой в определенном сочетании.

В Конституции РФ как Основном законе страны, закреплены лишь стратегические, ключевые направления всех сфер общественной жизни. Детально расписать все ее аспекты в рамках Конституции невозможно. Для этого существуют федеральные законы и другие нормативно-правовые акты, которые принимаются в развитие

конституционных норм, иначе они окажутся невостребованными, что чревато потерей управления общественными процессами.

Если поддерживать позицию об отсутствии в Конституции РФ детализации того или иного положения, то едва ли удалось бы принимать федеральные законы, которыми регулируется организация и деятельность органов местного самоуправления, устанавливается его компетенция, финансовая и экономическая основа и т.д.

Необходимо обратить внимание также на тот факт, что Конституция РФ, с одной стороны, не запрещает устанавливать собственную компетенцию органам местного самоуправления, а с другой, в ч. 3 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный вопрос решается положительно. Таким образом, муниципальные образования в своих уставах имеют право устанавливать для должностных лиц и органов местного самоуправления компетенцию в рамках вопросов местного значения.

Осуществление прав местного самоуправления, а также их защита от незаконных посягательств со стороны государственных органов, в той или иной степени гарантируется Конституцией РФ (ст. 12; 130–133). Эти гарантии носят как экономический характер, так и политико-правовой.

Полномочия местного самоуправления характеризуются определенным режимом, установленным уставами муниципальных образований, федеральным законодательством и законами субъектов Федерации. Это значит, что органы МСУ могут быть наделены или не наделены правом на передачу своих полномочий другим субъектам правоотношений системы местного самоуправления.

Анализ законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении свидетельствует о наличии четырех способов, позволяющих определить субъекты правовых отношений в рамках системы МСУ, которым можно передать некоторые полномочия местного самоуправления.

1) Органы муниципального образования или местного самоуправления передают отдельные полномочия другим органам государственной власти и органам местного самоуправления.

2) Органы местного самоуправления делегируют отдельные полномочия только органам территориального общественного самоуправления.

3) Органы местного самоуправления часть своих полномочий передают только государственным органам власти.

4) Органам местного самоуправления передается часть полномочий от органов государственной власти.

Как на уровне субъектов Федерации, так и на федеральном уровне законодательством о местном самоуправлении запрещается передача своих полномочий органами местного самоуправления союзам и ассоциациям муниципальных образований. Подобный подход вызван необходимостью не допустить нагромождения лишних управленческих структур и раздвоения власти, а также предотвратить возможность сосредоточения в надстроечном звене финансово-материальных ресурсов, поскольку анализ практики управления свидетельствует о снижении эффективности и росте расточительности при увеличении числа звеньев управления.

Таким образом, рассмотренные выше варианты определения режима полномочий МСУ предполагают либо сужение, либо расширение их объема.

Вопросы разграничения компетенции как сегодня, так и в прошлом являются одними из ключевых в системе местного самоуправления. Своими корнями эта проблема уходит в глубокое прошлое.

История разграничения компетенции является отнюдь не формальным явлением. С давних времен компетенция делилась между администрацией и вече, между исполнительно-распорядительными, представительными должностными лицами и органами местного самоуправления для обеспечения должного управления вопросами местного значения.

Явление разграничения компетенции всегда присутствует в отношениях между государственной властью и местным самоуправлением. В основе разграничения компетенции между государственной властью и местным самоуправлением лежат вопросы разграничения материально-финансовых ресурсов и собственности.

Объем предметов в*е*дения и полномочий, или компетенции, должны быть соразмерны объемам материально-финансовых ресурсов и собственности местного самоуправления. При недостаточном уровне материально-финансовых ресурсов и муниципальной собственности законодательно установленная компетенция местного самоуправления станет невостребованной.

В связи с вышесказанным является актуальным принятие федерального закона, регулирующего вопросы разграничения собственности на собственность местного самоуправления, собственность субъектов Федерации и федеральную собственность.

Более детальное разграничение требуется для источников доходов бюджетов на всех уровнях. В настоящее время доходы местных бюджетов являются недостаточными для полноценного осуществления компетенции, которая закреплена за местным самоуправлением.

Реализация компетенции местного самоуправления, которая определена Федеральными законами от 1995, 2003 гг. требует, чтобы доля местных бюджетов составляла не меньше 30–35% от доходов федерального бюджета.

Для обеспечения наиболее эффективного управления в государстве и обществе необходимо добиться сбалансированного распределения материально-финансовых ресурсов и собственности, а значит – компетенции между различными властными уровнями.

Жизнь выдвигает новые требования, которые связаны с повышением уровня эффективности управления как на местном, так и на государственном уровнях. В настоящее время экономическая модель не отвечает в полной мере сложившейся системе общественного и государственного управления. Государственно-административные методы управления не в полной мере соответствуют рыночной модели экономики, что становится препятствием для развития производства, а также приумножения собственности всех форм, включая муниципальную. Сравнительно большая доля государственно-административных форм управления приводит к увеличению разрыва между государством и обществом, что чревато известными негативными последствиями. Поэтому необходимо принимать меры к сокращению этого разрыва.

На протяжении многовековой истории нашей страны таким средством было местное самоуправление. Однако для этого необходимо наделить местное самоуправление достаточным объемом материально-финансовых ресурсов и собственности.

В Конституции РФ (ст. 3) установлено, что единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Эта власть осуществляется как через органы МСУ, так и непосредственно. Поскольку за народом закреплено конституционное право на власть, он может это право осуществлять. Как известно, собственность лежит в основе любой власти. Власть без собственности не является полноценной.

Таким образом, народ для осуществления власти должен владеть основной долей собственности, которая будет основой этой власти.

В максимальной степени народ может осуществить свою власть в рамках системы местного самоуправления – наиболее приближенного к населению института власти.

Значительная часть вопросов местного значения передается с государственного на местный уровень, в результате чего государственные органы освобождаются от выполнения несвойственных им функций.

Достичь успеха в управлении можно лишь тогда, когда каждое из звеньев управленческой системы выполняет присущие ему функции, а высшие инстанции освобождены от массы текущих проблем, не позволяющих заниматься более масштабными вопросами.

Проблемы, связанные с оптимальным разграничением компетенции между местным самоуправлением и государством, могут проявляться в снижении объемов производства, росте безработицы, изменении в структуре экономических отношений и в потере управляемости в масштабах страны.

Решение всего массива задач не под силу только центральной власти. Очевидно, что с целью избежания пробелов в управлении необходимо решение части этих задач передать на муниципальный уровень.

Следовательно, разделение компетенции между местным самоуправлением и государством осуществляется с учетом разделения собственности на муниципальную, собственность субъектов Федерации и федеральную, на основе чего устанавливаются полномочия и предметы в*е*дения.

Разграничение компетенции между местным самоуправлением и государством не означает отделение одного от другого. Как государство, так и местное самоуправление, представляющее собой его продолжение, осуществляют аналогичные функции. Местное самоуправление выполняет роль элемента в механизме государственного управления. Между тем, масштабы компетенции у них различны. Поэтому эти величины должны быть разумно уравновешены.

Серьезной проблемой также является разграничение полномочий в рамках системы местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского поселения относятся:

– формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;

– установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

– владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

– организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

– дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

– создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

– участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

– создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

– участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

– обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

– создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

– организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

– создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

– сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в

собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

– создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

– обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

– создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

– формирование архивных фондов поселения;

– организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

– утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

– утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление

муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

– присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

– организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

– организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

– осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

– создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

– содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

– организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

– осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

– осуществление муниципального лесного контроля;

– оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

– предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

– оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

– осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны;

– обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

– осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения.

К вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные п. 1–3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 ч. 1 ст. 14. Законами и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 настоящей статьи вопросов местного значения городских поселений.

Иные вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 настоящей статьи для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 настоящей статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Права органов местного самоуправления городского, сельского поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений.

Органы местного самоуправления городского, сельского поселения имеют право на:

– создание музеев поселения;

– совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;

– участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

– создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;

– оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;

– участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;

– создание муниципальной пожарной охраны;

– создание условий для развития туризма;

– оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

– оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления городского, сельского поселения вправе решать вопросы, указанные в ч. 1 ст. 14.1, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

§ 4. Гарантии местного самоуправления

Гарантии местного самоуправления представляют собой систему институтов и средств, которые обеспечивают гражданам реальную возможность реализовать их право на местное самоуправление:

– законодательное закрепление за органами местного самоуправления самостоятельности в действиях в рамках их компетенции;

– обеспечение минимально необходимых бюджетов через закрепление источников доходов для покрытия расходной части местных бюджетов, которая устанавливается на базе нормативов их минимальной обеспеченности, с учетом особенностей конкретного муниципального образования;

– обеспечение конституционных прав местного самоуправления на получение компенсации за дополнительные расходы, понесенные в результате решений государственных органов власти;

– законодательное регулирование порядка передачи финансовых и материальных средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления делегированных им отдельных государственных полномочий;

– создание эффективного механизма взаимодействия между органами местного самоуправления и населением предусматривает:

1) создание механизма реализации ответственности должностных лиц и органов МСУ перед населением;

2) создание системы контроля за деятельностью органом МСУ со стороны населения;

3) наличие механизма реализации населением правотворческой инициативы;

4) информирование населения о конституционных основах местного самоуправления и законах о местном самоуправлении;

– обеспечение реализации местным самоуправлением его конституционного права на судебную защиту.

Особенностью гарантий местного самоуправления является их государственный характер, при том, что сами органы МСУ не являются элементом системы органов государственной власти.

Эти гарантии бывают общими и юридическими (специальными).

Общие гарантии определяются сложившимися общественными отношениями политического, социального, экономического характера и не имеют отношений к конкретным юридическим механизмам деятельности местного самоуправления. Данные гарантии делятся на политические, финансово-экономические, духовно-культурные и социальные.

Юридические (специальные) гарантии местного самоуправления. Представляет собой систему институтов и правовых норм, которые обеспечивают местному самоуправлению возможность реализации его прав и закрепляют правовую возможность защиты, включая судебную. Среди них:

1. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Конституция РФ (ст. 133) запрещает ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Согласно данному положению субъекты Федерации должны рассматривать нормы федерального законодательства, которые гарантируют права местного самоуправления как своеобразный муниципально-правовой минимум, ниже которого региональное законодательство не вправе опускаться.

2. Государственная защита юридической силы актов местного самоуправления.

Все решения, которые принимаются через прямое волеизъявление граждан, акты должностных лиц и органов МСУ, принятые в рамках их полномочий, должны в обязательном порядке исполняться всеми организациями, учреждениями и предприятиями любой формы собственности, расположенными на территории данного муниципального образования, а также гражданами и органами местного самоуправления.

Решения должностных лиц и органов местного самоуправления могут быть отменены принявшими их должностными лицами или органами, или признаны недействительными решением суда. Решение суда о признании недействительным правового акта означает, что с момента его опубликования он не несет за собой правовых последствий. В связи с этим суду нет необходимости вменять в обязанность должностному лицу или органу местного самоуправления отменять правовой акт, который нарушает права местного самоуправления и признан недействительным; однако они обязаны отменить акты, которые на нем основаны или воспроизводят. В случае опубликования нормативного акта средствами массовой информации суд имеет право обязать соответствующую редакцию в установленный срок опубликовать сообщение о принятом судебном решении.

Не допускаются положения, которые позволяют произвольно расширять пределы государственного контроля за функционированием органов МСУ в решении вопросов местного значения, в том числе:

– предполагают возможность государственного контроля за функционированием органов МСУ с позиции целесообразности принимаемых решений по местным вопросам, включая целесообразность использования материальных ресурсов и муниципальной собственности;

– допускают государственный контроль неопределенным кругом должностных лиц и органов государственной власти;

– допускают возможность воздействия на органы МСУ с целью отмены, приостановления или изменения принятых правовых актов, не опосредованную установленными судебными процедурами.

Ненадлежащее исполнение или неисполнение решений, принятых посредством прямого волеизъявления граждан, решений должностных лиц или органов местного самоуправления, влечет за собой ответственность согласно законодательству.

3. Обязательность рассмотрения обращений должностных лиц и органов местного самоуправления органами государственной власти, организациями, учреждениями, предприятиями.

Обращения должностных лиц и органов местного самоуправления должны быть обязательно рассмотрены государственными должностными лицами, органами государственной власти, организациями, учреждениями и предприятиями, куда эти обращения были направлены.

Представительные органы МСУ наделены правом законодательной инициативы в законодательных органах субъектов Федерации.

4. Прокурорский надзор, а также другие средства защиты местного самоуправления со стороны внесудебных органов государственной власти.

Органы юстиции, прокуратура, проводя экспертизу нормативно-правовых актов, выявляют положения, противоречащие федеральным законам в части несоблюдения прав местного самоуправления. Соответствующим органам указывается на необходимость устранения подобных противоречий.

Помимо этого, выделяются более частные виды гарантий местного самоуправления: организационные (независимость населения в определении структуры органов МСУ, организационная обособленность МСУ от государственных органов власти и т.д.); финансово-экономические (право минимального местного бюджета, право на самостоятельное управление коммунальной собственностью и т.д.).

5. Судебная защита местного самоуправления.

Субъектами, которые обладают правом на судебную защиту прав на осуществление местного самоуправления, являются: а) граждане, которые проживают на территории того или иного муниципального образования; б) должностные лица и органы местного самоуправления, перечисленные в уставе муниципального образования. Обращение должностных лиц и органов местного самоуправления в суд за защитой является не только их правом, но и обязанностью.

Законом о местном самоуправлении закреплено право органов местного самоуправления и граждан на обращение в суд и арбитражный суд с исками о признании недействительными актов, которые нарушают право местного самоуправления. Статья 133

Конституции РФ, закрепляющая за местным самоуправлением право на судебную защиту, носит достаточно широкий характер. Она предусматривает также возможность судебного рассмотрения жалоб на действия должностных лиц и органов власти, если они своими действиями в области административно-правовых отношений нарушают права жителей, населяющих территорию муниципального образования, однако спор о самом праве отсутствует.

Судебная защита права МСУ от нарушения их в законах обеспечивается через институт конституционного правосудия. Конституционным Судом РФ вынесен ряд решений, которые для местного самоуправления имеют принципиальное значение. Правовые позиции, отраженные в решениях Конституционно Суда РФ, являются обязательными для всех правоприменителей, включительно с другими судами. Однако акты, принятые органами местного самоуправления, не являются предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, а сами органы МСУ не вправе обращаться в Конституционный Суд РФ. Конституционность нормативных актов государственных органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления рассматривается уставными (конституционными) судами субъектов Федерации.

Раздел 8. ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ (ОСОБЫЕ) КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

Глава 26. Правовой режим чрезвычайного положения

§ 1. Понятие, виды режимов чрезвычайного положения, конституционные основания и процедуры введения

Законодательную основу, согласно которой осуществляются специальные административно-правовые режимы, составляет система нормативно-правовых актов, включая Конституцию Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30.01.2002 г., Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 г., Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» № 68-ФЗ от 21.12. 1994 г., федеральный закон «О противодействии терроризму» № 35 от 06.03.2006 г.

Нормативно-правовые акты, регулирующие обеспечение специальных административно-правовых режимов, действуют лишь на время их введения и осуществления, утрачивая свою силу в момент их прекращения или отмены.

В нормативно-правовых актах, устанавливающих порядок введения специальных административно-правовых режимов, применяют ряд терминов и понятий.

Чрезвычайным положением является вводимый согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону на территории всей Российской Федерации или на ее отдельных территориях особый правовой режим функционирования государственных органов власти и органов местного самоуправления, а также организаций всех форм собственности и организационно-правовых форм, должностных лиц и общественных объединений, которым допускаются отдельные ограничения свобод и прав граждан РФ, лиц без гражданства, иностранных граждан, прав общественных объединений и организаций, а также возлагаются на них дополнительные обязанности.

Режим чрезвычайной ситуации представляет собой собирательное понятие, которое включает различные режимы, опосредующие экстремальные ситуации «регионального бедствия», требующие принятия особых мер, которые подобны используемым при введении режима чрезвычайного положения. Устанавливать режим чрезвычайного положения могут федеральные органы власти,

органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

Процедура введения и осуществления специального административно-правового режима может быть разделена на следующие этапы.

1. Этап введения специального режима. Заинтересованные субъекты информируются о введении режима.

2. Этап осуществления специального режима.

3. Прекращение или отмена специального административного режима. Заинтересованные субъекты получают информацию о прекращении или отмене специального административно-правового режима.

Введение и осуществление специального режима начинается с первого этапа – введения режима. На примере военного и чрезвычайного положения, контртеррористической операции рассмотрим этап введения специального режима.

Введение чрезвычайного положения на всей территории России или в ее отдельных местностях осуществляется указом Президента Российской Федерации с немедленным оповещением об этом Совета Федерации и Государственной Думы.

Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» устанавливается, что введение чрезвычайного положения возможно только в обстоятельствах, которые несут прямую угрозу безопасности и жизни граждан, а также конституционному строю РФ, и устранение которых требует принятия чрезвычайных мер. Такими обстоятельствами являются:

а) попытки насильственного присвоения или захвата власти, изменения конституционного строя Российской Федерации, массовые беспорядки, вооруженный мятеж, террористические акты, региональные, межконфессиональные и межнациональные конфликты, которые сопровождаются насильственными действиями, создают непосредственную угрозу безопасности и жизни граждан, нормальной работе органов местного самоуправления и государственных органов власти;

б) чрезвычайные экологические ситуации, ситуации техногенного и природного характера, эпизоотии и эпидемии, возникающие в результате катастроф, опасных природных явлений, стихийных бедствий, аварий, могущие повлечь или повлекшие человеческие жертвы, ущерб здоровью людей, нанесение ущерба окружающей среде, значительный материальный ущерб, нарушение нормальных условий жизни населения, которые требуют проведения значительных аварийно-спасательных, а также других работ.

Принятый Президентом Российской Федерации указ о введении чрезвычайного положения должен быть незамедлительно передан в Совет Федерации Федерального Собрания для утверждения. Указ Президента РФ о чрезвычайном положении должен содержать в себе:

1) обстоятельства, на основании которых принято решение о введении чрезвычайного положения и обоснование необходимости его введения;

2) границы территории действия режима чрезвычайного положения;

3) средства и силы для обеспечения режима чрезвычайного положения;

4) исчерпывающий перечень чрезвычайных мер и рамки их действия, перечень временных ограничений свобод и прав граждан России, лиц без гражданства и иностранных граждан, прав общественных объединений и организаций;

5) должностные лица (государственные органы), которые несут ответственность за меры, применяемые в условиях режима чрезвычайного положения;

6) срок действия режима чрезвычайного положения и время вступления в силу указа.

Указ Президента РФ, которым вводится режим чрезвычайного положения, должен быть незамедлительно обнародован по каналам телевидения и радио, а также незамедлительно официально опубликован.

Члены Совета Федерации после обнародования указа обязаны в кратчайшие сроки, не дожидаясь специального вызова, прибыть на заседание палаты. Утверждение указа Президента РФ о введении режима чрезвычайного положения Советом Федерации Федерального Собрания РФ осуществляется в первоочередном порядке.

Решение вопроса об утверждении Советом Федерации указа Президента РФ о чрезвычайном положении и принятие соответствующего постановления должно быть осуществлено не позднее 72 часов после опубликования указа.

Если указ Президента РФ о чрезвычайном положении не утвержден Советом Федерации, то через 72 часа с момента обнародования он утрачивает силу, о чем население соответствующей территории оповещается таким же образом, каким осуществлялось оповещение о введении режима чрезвычайного положения.

Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» № 68 от 21.12.1994 г. и постановлением Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» № 794 от 30.12.2003 г. регламентируется

порядок организации работы органов управления, а также сил государственной единой системы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, основные мероприятия, которые проводятся указанными силами и органами как в повседневном режиме, так и в режимах повышенной готовности и в чрезвычайных ситуациях.

В зависимости от характера последствий чрезвычайной ситуации, средств и сил государственной системы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, привлекаемых к ликвидации, классификации чрезвычайной ситуации и характера ее развития, других факторов, которые оказывают влияние на безопасность населения и требуют осуществления дополнительных мероприятий по его защите, а также по защите территории от чрезвычайной ситуации, при введении режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, могут устанавливаться следующие уровни реагирования:

1) объектовый уровень – устанавливается решением руководства организации в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации средствами и силами организации, которая оказалась в зоне действия чрезвычайной ситуации, если эта зона расположена в границах территории этой организации;

2) местный уровень:

– устанавливается решением главы населенного пункта в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации средствами и силами организаций и органов местного самоуправления, попавших в зону чрезвычайной ситуации, охватывающей территорию одного населенного пункта;

– устанавливается решением руководства муниципального района в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации средствами и силами органов местного самоуправления и организаций, оказавшихся в границах действия чрезвычайной организации, затрагивающей территорию двух или более поселений, либо межселенную территорию, межселенную территорию и территорию поселений, если эта зона располагается в границах одного муниципального района;

– устанавливается решением руководителя городского округа в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации средствами и силами органов местного самоуправления и организаций, находящихся в зоне действия чрезвычайной ситуации, если эта зона расположена в границах соответствующего городского округа;

3) межмуниципальный (региональный) уровень – устанавливается решением высших должностных лиц субъектов Федерации (руководителей высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации) в ходе ликвидации чрезвычайной

ситуации средствами и силами организаций, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления субъектов Федерации, которые оказались в зоне действия чрезвычайной ситуации, затрагивающей территории более одного муниципального района или территорию городского округа и муниципального района, если зона чрезвычайной ситуации расположена в границах одного субъекта Федерации;

4) федеральный уровень – устанавливается по решению Правительства РФ в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации средствами и силами исполнительных органов власти субъектов Федерации, которые оказались в зоне действия чрезвычайной ситуации, затрагивающей территории более одного субъекта Федерации.

Особый уровень реагирования своим решением устанавливает Президент Российской Федерации в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации, требующей привлечение согласно законодательству Российской Федерации средств и сил федеральных исполнительных органов власти, включая специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил РФ, других воинских формирований.

Заинтересованные субъекты получают информацию о введении специального режима следующим образом.

При введении военного или чрезвычайного положения федеральный исполнительный орган власти, в чьем в*е*дении находятся вопросы иностранных дел, в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации, которые вытекают из таких международно-правовых актов, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Международный пакт о гражданских и политических правах, уведомляет в трехдневный срок Генерального секретаря ООН, а также Генерального секретаря СЕ (Совет Европы) о введении временных ограничений свобод и прав граждан, что является отступлением от обязательств, взятых Российской Федерацией на себя согласно указанным международным актам, о причинах принятия подобного решения (ст. 22 ФКЗ «О военном положении»; ст. 37 ФКЗ «О чрезвычайном положении») и объеме этих отступлений.

При введении режима чрезвычайного положения на отдельных территориях Российской Федерации федеральный исполнительный орган власти, в чьем в*е*дении находятся вопросы иностранных дел, должен в течение суток после утверждения соответствующего указа Президента РФ Советом Федерации уведомить сопредельные страны об обстоятельствах, которые послужили причиной введения режима чрезвычайного положения (ст. 38 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

Второй этап – осуществление специального режима.

Прежде всего, режим чрезвычайного положения предусматривает применение временных ограничений и мер, перечисленных в статьях 11–13 ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Президент Российской Федерации имеет право приостанавливать действие правовых актов государственных органов власти субъектов Федерации, правовых актов местного самоуправления, если данные акты противоречат положениям указа Президента России о введении на соответствующей территории режима чрезвычайного положения.

На территориях, находящихся в зоне действия режима чрезвычайного положения, не проводятся референдумы и выборы.

На территориях, на которых распространяется режим чрезвычайного положения, могут быть созданы органы особого управления. Особое управление территориями может вводиться указом Президента РФ путем формирования:

а) специальных временных органов управления территориями, на которых введен режим чрезвычайного положения;

б) федеральных органов управления территориями, на которых действует режим чрезвычайного положения;

Режим чрезвычайного положения обеспечивается средствами и силами органов внутренних дел, федеральных органов безопасности, уголовно-исполнительной системы, внутренних войск, а также средствами и силами органов гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций. В исключительных случаях привлекаются Вооруженные Силы РФ, а также другие органы, войска и воинские формирования.

При введении режима особого управления территорией (регионом), на которую распространяется чрезвычайное положение, Президент РФ обращается к ее населению, должностным лицам соответствующих органов самоуправления и органов государственной власти субъекта Федерации с предупреждением о том, что на данной территории возможно введение режима особого управления и введение чрезвычайного положения путем формирования временных специальных органов управления территорией, или федерального органа управления территориями, на которые распространяется режим чрезвычайного положения. Это обращение через средства массовой информации доводится до сведения проживающего на данной территории населения.

Специальный временный орган управления территорией, находящейся под действием режима чрезвычайной ситуации, функционирует на основе утвержденного Президентом РФ положения, ему могут передаваться частично или полностью полномочия органов местного самоуправления и исполнительных

органов власти субъекта Федерации, на территории которого объявлен режим чрезвычайного положения.

Если на территории, находящейся в зоне действия режима чрезвычайного положения, временный специальный орган управления не смог обеспечить достижение целей введения режима чрезвычайного положения, возможно создание федерального органа управления данной территорией. Созданный ранее специальный орган управления территорией прекращает при этом свои полномочия.

Высшее должностное лицо федерального органа по управлению территорией, находящейся в зоне действия чрезвычайного положения, назначает Президент РФ. Президентом РФ также утверждается положение о данном органе управления территорией, находящейся в режиме чрезвычайного положения.

Введение особого управления путем формирования федерального органа управления на территории, на которой действует режим чрезвычайного положения, означает, что полномочия как государственных органов власти субъекта Федерации, так и органов местного самоуправления, которые действовали на данной территории, приостанавливаются с передачей их вновь созданному федеральному органу управления.

Органы особого управления в рамках своих полномочий имеют право издавать распоряжения и приказы по вопросам, относящимся к обеспечению чрезвычайного положения, которые обязательны для исполнения в границах соответствующей территории.

Граждане, должностные лица и организации, находящиеся на территории с режимом чрезвычайного положения, обязаны всемерно поддерживать действия органов особого управления соответствующей территорией, выполнять распоряжения и приказы по вопросам, связанным с обеспечением режима чрезвычайного положения.

Задержание граждан, которые нарушили комендантский час, осуществляется согласно порядку, утвержденному законодательством. Нарушители комендантского часа задерживаются до окончания комендантского часа силами, на которых возложена обязанность обеспечения режима чрезвычайного положения, а находящиеся при задержанных транспортные средства и вещи могут быть досмотрены.

На время действия режима чрезвычайной ситуации и установления уровня реагирования для сил единой системы ликвидации чрезвычайных ситуаций и соответствующих органов управления должностное лицо или орган государственной власти, определенные законом, могут назначать руководителя работ, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, ответственного за их проведение, а также осуществлять иные мероприятия,

направленные на защиту территории и проживающего на ней населения от чрезвычайных ситуаций:

1) ограничить доступ транспортных средств и людей в зону чрезвычайной ситуации, а также на территорию, где существует риск возникновения чрезвычайной ситуации;

2) установить порядок разбронирования материальных ресурсов, находящихся в резерве, исключая ресурсы государственного материального резерва;

3) принимать решение о приостановке деятельности организаций, оказавшихся в зоне действия режима чрезвычайной ситуации при существовании угрозы безопасности жизнедеятельности их сотрудников и других граждан на данной территории;

4) устанавливать порядок использования средств оповещения и связи, транспортных средств, другого имущества организаций, органов местного самоуправления и государственных органов власти;

5) реализовывать меры, отвечающие развитию чрезвычайной ситуации, которые не ограничивают свободы и права гражданина и человека и направлены на защиту территории и проживающих на ней людей от чрезвычайной ситуации, принятие мер, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайной ситуации, а также минимизацию ее негативных последствий.

К координационным органам единой системы относятся:

– федеральный уровень – Правительственная комиссия по обеспечению пожарной безопасности и предупреждению чрезвычайных ситуаций, а также одноименные комиссии в федеральных органах исполнительной власти;

– объектовый, муниципальный и региональный уровни – комиссии по обеспечению пожарной безопасности и предупреждению чрезвычайных ситуаций.

На межрегиональном уровне (в границах соответствующего федерального округа) задачи и функции по обеспечению координации федеральных исполнительных органов власти, а также организации взаимодействия между государственными органами власти субъектов Федерации и федеральными исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями в сфере защиты территории и населения от чрезвычайных ситуаций, в установленном порядке осуществляются представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе.

Третий этап – прекращение или отмена специального административно-правового режима.

Чрезвычайное положение отменяется в 30-дневный срок с момента объявления, если оно вводилось по всей территории России, или в 60-дневный срок при его введении на ее отдельных

территориях. После окончания этих сроков чрезвычайное положение прекращается. Если за указанное время не удалось достичь целей введения чрезвычайного положения, Президент РФ своим указом вправе продлить срок его действия.

Если обстоятельства, послужившие основанием для введения режима чрезвычайного положения, устранены, Президент РФ частично или полностью чрезвычайное положение отменяет.

Решение, отменяющее чрезвычайное положение, подлежит опубликованию.

Указ Президента Российской Федерации, иные нормативно-правовые акты РФ и субъектов Российской Федерации, которые были приняты с целью обеспечения чрезвычайного положения, относящиеся к временным ограничениям свобод и прав граждан и организаций, утрачивают свою силу вместе с прекращением действия чрезвычайного положения, что не требует специального уведомления.

Согласно статье 33 Закона «О чрезвычайном положении», прекращение действия чрезвычайного положения является основанием для прекращения административного производства за нарушение режима чрезвычайного положения с немедленным освобождением лиц, которые были подвергнуты по этим основаниям административному аресту или задержанию.

§ 2. Правовой статус граждан и организаций в условиях чрезвычайного положения. Конституционные основания ограничения прав и свобод

Решение об ограничении правового статуса граждан, находящихся или проживающих на территории действия чрезвычайного положения, принимается с целью защиты их основных свобод и прав. Следует отметить, что в результате введения режима чрезвычайного положения происходит своеобразное перераспределение взаимных обязанностей и прав государства и гражданина, когда полномочия органов государственной власти расширяются за счет ограничения свобод и прав граждан.

Ориентируясь на конкретную ситуацию, органы управления могут принимать решение о приостановке реализации отдельных свобод и прав, если их осуществление угрожает общественной или государственной безопасности. Например, может быть ограничена возможность на реализацию права граждан свободно выбирать место жительства; государственные органы наделяются полномочиями выселять граждан из тех районов, в которых имеется опасность для проживания; изымать у организаций и граждан оружие, звукоусиливающее оборудование и т.д.

Правовой статус граждан может измениться также путем возложения на них дополнительных обязанностей. Главным образом, это может осуществляться через установление особых обязанностей в виде административно-правовых запретов.

Дополнительные обязанности могут возлагаться на граждан как в форме индивидуальных предписаний, так и через установление абсолютных или относительных запрещающих норм.

Чрезвычайным законодательством также предусмотрена возможность приостановления права на свободу митингов, собраний, демонстраций и уличных шествий, права на забастовки, а также приостановление деятельности общественных организаций и политических партий, запрет на продажу спиртных напитков, ядовитых веществ, оружия и т.д.

В ч. 1 ст. 56 Конституции РФ указано, что в условиях чрезвычайного положения с целью защиты конституционного строя и обеспечения безопасности граждан согласно федеральному конституционному закону могут быть установлены отдельные ограничения на реализацию свобод и прав с указанием срока и пределов их действия. Ограничивая путем введения чрезвычайного положения отдельные свободы и права человека, государство тем самым стремится обеспечить сохранение других свобод и прав, более значимых для человека.

Конституционные ограничения представляют собой своеобразный индикатор, позволяющий определять степень защищенности и свободы личности. Комплекс зафиксированных в Основном законе конкретных ограничений максимально характеризует взаимоотношения между личностью и государством, представляет собой ту грань между произволом и законностью, предопределяя во многом общую концепцию Конституции.

Конституционные ограничения представляют собой закрепленные в Конституции рамки, в которых субъекты вправе действовать, реализуя свои свободы и права.

Такие рамки устанавливаются в основном через запреты и обязанности, приостановления и ответственность.

Конституционные ограничения характеризуются следующими признаками:

1) они обусловлены неблагоприятными условиями (опасностями или лишением некоторых ценностей) для осуществления субъектов собственных интересов, поскольку противодействуют им и одновременно направлены на удовлетворение интересов противоположной стороны правоотношений, а также общественных интересов в защите и охране (интересов в правопорядке);

2) сигнализируют о сокращении объема свободы, возможностей, а, следовательно, прав личности, ограничивают поведение индивида определенными ранками;

3) отличны от ущемлений, также являющимися своеобразными ограничениями, однако произвольными, противозаконными, противоправными т.е. представляющими собой правонарушение (в отличие от конституционных ограничений – правомерных, законных средств).

В процессе развития гражданского общества неизбежно возникают ситуации, когда государство вынуждено ограничивать гражданские свободы и права. Однако вопрос состоит в том, кто, на какое время, на каком основании, в каких рамках должен или может это делать. В этом случае недопустимы проявления волюнтаризма и, тем более, злоупотреблений. Во многих конституциях мира допускается возможность ограничения права, при этом устанавливается порядок и строгие основания для введения таких мер. Поскольку главным источником возможных злоупотреблений при вынужденном ограничении гражданских прав является исполнительная власть, конституции, как правило, предусматривают возможность введения таких ограничений только на основании уже существующего закона или принятием специального закона, т.е. такими актами, к принятию которых исполнительная власть не имеет непосредственного отношения.

Конституционное регулирование вопросов, относящихся к ограничению свобод и прав в Российской Федерации, начинается с закрепления их незыблемости. В ч. 2 ст. 55 Основного закона установлен запрет на издание в Российской Федерации законов, которые умаляют или отменяют свободы и права человека и гражданина. Данное правило является общим и указывает на недопустимость принятия законодательных актов, безосновательно попирающих свободы и права человека.

Между тем, Всеобщая декларация прав человека, как и Конституция РФ (ч. 3 ст. 55), вводят институт ограничения свобод и прав в определенных случаях. Свободы и права могут быть ограничены с целью защиты здоровья и жизни, законных интересов и прав других лиц, нравственности, основ конституционного строя, обеспечения безопасности и обороны страны.

Мировая конституционная теория и практика признает, что ограничение свобод и прав правомерно также применять в условиях режима чрезвычайного положения (межнациональные конфликты, массовые беспорядки, стихийные бедствия, эпидемии и т.д.). Это признает Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 4), требующий, однако, чтобы государства-участники сообщали

другим государствам об официальном объявлении чрезвычайного положения.

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 56), введение чрезвычайного положения может стать причиной ограничения ряда свобод и прав с указанием срока и пределов их действия, однако, согласно федеральному конституционному закону, а также в целях защиты конституционного строя и безопасности граждан.

При этом не допускается ограничение некоторых прав и свобод, предусмотренных отмеченными в ч. 3 ст. 56 статьями Основного закона. В этих статьях закреплены право на жизнь, неприкосновенность частной жизни, достоинство личности, свободу совести, право на жилище, свободу предпринимательства, а также совокупность прав, которые связаны с судебной защитой. Эти права повторяют положения, содержащиеся в Международном пакте о политических и гражданских правах, отражают стремление защитить права и свободы, осуществление которых не препятствует властям в достижении целей, связанных с чрезвычайным положением, и которые должны быть соблюдены при любых обстоятельствах.

Конституция содержит еще одну важную гарантию. В соответствии с ч. 3 ст. 118, не допускается «создание чрезвычайных судов». Таким образом, даже в условиях действия режима чрезвычайного положения продолжают функционировать суды общей юрисдикции, гарантируя тем самым защиту граждан от дискриминационных или незаконных действий.

В Российской Федерации в настоящее время действует ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 г., который, в частности, устанавливает конкретный перечень свобод и прав, которые могут быть ограничены на время действия чрезвычайного положения. В перечень включены особый режим выезда и въезда, ограничение на свободу передвижения на соответствующей территории, запрет на проведение забастовок, уличных шествий, митингов, собраний, ограничение на движение транспортных средств.

В случаях, представляющих наибольшую опасность, таких как насильственные попытки изменения конституционного строя, массовые беспорядки и другие действия, угрожающие безопасности и жизни граждан, а также нормальному функционированию государственных институтов, допускается возможность введения комендантского часа, приостановления деятельности общественных организаций и политических партий, ограничение свободы печати, ограничение или запрет на продажу оружия и спиртных напитков, а также выдворение активных нарушителей общественного порядка, которые не являются жителями данной территории, за пределы

территории чрезвычайного положения или к месту их постоянного проживания, за их счет.

В данном законе предусмотрено, что при неправомочном применении сотрудниками правоохранительных органов силы, а также превышении своих полномочий должностными лицами, включая нарушение гражданских прав населения, наступает соответствующая ответственность.

Ограничение свобод и прав в целях, которые указаны в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, также предусмотрены в ряде других федеральных законов. Подобные ограничения выступают, прежде всего, в качестве необходимых условий для работы правоохранительных органов, которые призваны охранять свободы и права всех граждан. Вместе с тем, такие законы, необходимые для защиты интересов большинства граждан, могут таить в себе опасность злоупотребления, ввиду чего законодатель должен тщательно фиксировать рамки полномочий соответствующих органов, условий применения ими мер принуждения к гражданам. К таким законам прежде всего относятся законы, регулирующие деятельность органов Федеральной службы безопасности, милиции, внутренних войск МВД, государственной охраны, а также оперативно-розыскную деятельность и т.д.

Ограничение свобод и прав граждан уравновешено правом обжаловать действия должностных лиц государственных органов, причастных к нарушениям, что закреплено как в Конституции РФ (ст. 46), так и в федеральном законодательстве (УПК, Законы о прокуратуре, об обжаловании в суд решений и действий, нарушающих права и свободы граждан).

Основания для введения ограничений прав граждан, которые перечислены в ч. 3 ст. 55, очевидно предусмотрены на случай непредвиденных обстоятельств, которые требуют усиленных мер по защите одних прав, что возможно только при ограничении других. Принимая каждый раз закон об ограничении свобод и прав человека, Федеральное Собрание должно взвешенно и конкретно определять основания и меры ограничения каждого конкретного конституционного права, решать вопрос о придании ограничительным положениям закона временного или постоянного характера.

Вышесказанное позволяет прийти к выводу, что конституционные ограничения свобод и права характеризуются достаточным многообразием и в основу их классификации могут быть положены следующие основания:

1) срок действия – на постоянные (установленные Конституцией РФ законами) и временные (которые необходимо прямо указывать в акте о введении чрезвычайного положения и которые, как правило, относятся к запрещению демонстраций, шествий, митингов,

дополнительными обязанностями в области свободы средств массовой информации, ограничением на передвижение транспортных средств, приостановление деятельности отдельных политических партий, введением комендантского часа, другими ограничениями свобод и прав граждан);

2) свободы и права, которые подпадают под ограничение – на ограничение политических и гражданских прав (избирательные ограничения, ограничение свободы передвижения и т.д.) и ограничения социальных, экономических и культурных прав (например, ограничение права собственности на землю);

3) широта охвата – на индивидуальные (распространяемые на отдельные свободы и права) и на общие (распространяемые на все свободы и права);

4) содержание – на организационно-политические (отставка и т.д.), личные (заключение под стражу, арест) и финансово-экономические (запрет на ведение той или иной экономической деятельности);

5) сфера использования – на муниципальные и государственные (областные, краевые, республиканские, федеральные);

6) способы осуществления – меры ответственности, приостановления, обязанности, запреты и т.д.

Глава 27. Правовой режим военного положения

§ 1. Конституционные основания и процедуры введения военного положения на территории Российской Федерации

Военным положением является особый правовой режим, который водится на отдельных местностях Российской Федерации или на всей ее территории в случае внешней агрессии против России или непосредственной угрозы такой агрессии.

Цель введения военного положения заключается в создании условий для предотвращения или отражения агрессии против Российской Федерации. Режим военного положения действует в течение периода, который начинает действовать со времени и даты, которые устанавливаются в указе Президента РФ о его введении, и завершается временем и датой его прекращения.

Во время действия военного положения, согласно Федеральному конституционному закону «О военном положении», в мере, необходимой для обеспечения безопасности и обороны страны, могут ограничиваться свободы и права граждан Российской Федерации, лиц без гражданства и иностранных граждан,

деятельность организаций вне зависимости от формы собственности и организационно-правовой формы, а также права должностных лиц. На организации и граждан могут быть возложены дополнительные обязанности.

Правовая основа режима военного положения состоит из Конституции, Федерального конституционного закона «О военном положении», федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, принятых на его основе, а также общепризнанных принципов и норм международного права и договоров Российской Федерации в данной сфере.

Конституционные основания для введения военного положения (ч. 2 ст. 87):

– наличие непосредственной угрозы агрессии против РФ;

– агрессия против РФ.

Агрессия против Российской Федерации – это применение иностранным государством (или группой государств) вооруженной силы против политической независимости, суверенитета и территориальной целостности РФ или иным способом, нарушающим Устав ООН. Согласно общепризнанным нормам и принципам международного права актом агрессии против РФ, независимо от факта объявления иностранным государством войны, признается:

1) нападение и вторжение вооруженных сил иностранного государства на территорию Российской Федерации, а также военная оккупация территории РФ, которая стала результатом такого нападения или вторжения; аннексия территории или части территории Российской Федерации с использованием вооруженной силы;

2) бомбардировка территории Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства или группы государств или применение иностранным государством вооруженных сил против Российской Федерации;

3) нападение иностранных вооруженных сил на Вооруженные Силы Российской Федерации либо другие войска вне зависимости от их дислокации;

4) блокада берегов или портов Российской Федерации иностранными вооруженными силами;

5) засылка на территорию России вооруженных групп, банд, наемников или иррегулярных сил, которые применяют против Российской Федерации вооруженную силу;

6) действия иностранных государств, предоставляющих свою территорию другим государствам для совершения агрессии против РФ.

Актами агрессии также могут быть признаны другие акты использования иностранными государствами вооруженной силы

против территориальной целостности, политической независимости и суверенитета Российской Федерации или иным образом, который нарушает Устав ООН и равносилен названным в данном пункте актам агрессии.

В качестве непосредственной угрозы агрессии против РФ могут быть признаны действия иностранного государства или группы государств, которые нарушают Устав ООН, общепризнанные нормы и принципы международного права и непосредственно направлены на подготовку к совершению агрессии против России, включая объявление войны.

Введение режима военного положения на территории России осуществляется указом Президента РФ с незамедлительным информированием о введении данного режима Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Указ Президента РФ о введении режима военного положения должен содержать: дату и время начала действия режима военного положения, основания для введения режима военного положения, границы территории, подпавшей под действие военного положения. Указ о военном положении незамедлительно обнародуется по каналам телевидения и радио, а также незамедлительно официально публикуется и передается в Совет Федерации на утверждение. Совет Федерации обязан рассмотреть вопрос об утверждении президентского указа о введении военного положения не позднее 48 часов после его поступления в палату. Указ Президента РФ о военном положении утверждается большинством от общего числа голосов Совета Федерации с оформлением соответствующего постановления.

В случае отказа Совета Федерации утвердить указ Президента о введении военного положения, решение также оформляется в виде соответствующего постановления Совета Федерации. Информация о введении военного положения доводится до сведения населения.

Меры, которые применяются на территории с действующим режимом военного положения:

1) усиление обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка, охраны важных государственных, военных и специальных объектов, объектов обеспечения жизнедеятельности населения, коммуникаций и связи, функционирования транспорта, объектов энергетики, объектов, которые представляют собой повышенную опасность для здоровья и жизни людей, а также для окружающей среды;

2) особый режим работы объектов обеспечения функционирования коммуникаций и связи, транспорта, энергетики и объектов с повышенной опасностью для здоровья и жизни людей и для окружающей среды;

3) эвакуация объектов культурного, социального и хозяйственного назначения, временное переселение жителей в более безопасные районы с предоставлением временных или стационарных жилых помещений;

4) введение особого режима въезда на территорию, находящуюся в зоне действия военного положения, а также выезда из нее, ограничение передвижения в ее границах;

5) приостановление деятельности общественных и религиозных объединений, политических партий, ведущих агитацию и (или) пропаганду, иную деятельность, которая в условиях военного положения ведет к подрыву безопасности и обороны Российской Федерации;

6) привлечение местных жителей в установленном Правительством РФ порядке к работам для нужд обороны, восстановлению военных объектов и систем жизнеобеспечения, ликвидации разрушений в результате применения противником оружия, к борьбе с пожарами и эпидемиями;

7) изъятие у граждан и организаций имущества на нужды обороны, в соответствии с федеральным законодательствам, с последующим возмещением государством его стоимости;

8) ограничение или запрещение выбора места жительства или места пребывания;

9) ограничение или запрещение проведения демонстраций, митингов и собраний, пикетирования и шествий, иных мероприятий массового характера;

10) организация досмотра транспортных средств и ограничение их передвижения;

11) запрет на проведение забастовок и иных способов прекращения или приостановления работы организаций и предприятий;

12) запрет на продажу боеприпасов и оружия, ядовитых и взрывчатых веществ, введение особого режима при обороте лекарственных препаратов и средств с содержанием наркотических и иных сильнодействующих веществ, запрет на продажу спиртных напитков. В предусмотренных федеральным законодательством случаях у граждан изымается оружие, боеприпасы, взрывчатые и ядовитые вещества, а у организаций, кроме изъятия оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ изымается боевая и учебная военная техника, радиоактивные вещества;

13) запрет на нахождение граждан в определенное время суток на улицах и в других общественных местах и предоставление прав федеральным исполнительным органам власти, исполнительным органам субъектов Федерации, а также органам военного управления

осуществлять при необходимости проверку документов граждан, досмотр их вещей и личный досмотр, транспортных средств и жилища, а по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством − задержание самих граждан или их транспортных средств. Срок задержания граждан при этом не должен быть более 30 суток;

14) организация военной цензуры за телекоммуникационными и почтовыми отправлениями, контроль за телефонными переговорами, формирование органов цензуры, которые непосредственно занимаются данными вопросами;

15) организация контроля за функционированием объектов, которые обеспечивают работу транспорта, связи и коммуникаций, за работой автоматизированных систем, вычислительных центров и типографий, средств массовой информации, их использование для нужд обороны; запрет на работу приемопередающих индивидуальных радиостанций;

16) изоляция (интернирование) согласно общепризнанным нормам и принципам международного права граждан воюющего с Российской Федерацией иностранного государства;

17) усиление режима секретности в государственных органах власти, органах местного самоуправления, органах военного управления и других государственных структурах;

18) прекращение деятельности в стране международных и иностранных организаций, о которых правоохранительные органы имеют достоверные данные о том, что ими осуществляется деятельность, которая направлена на подрыв безопасности и обороноспособности Российской Федерации;

19) ограничение или запрещение выезда граждан за территорию Российской Федерации.

Во время действия военного положения на соответствующих территориях выборы в органы местного самоуправления и государственной власти, а также референдумы не проводятся.

В условиях действия режима военного положения федеральным законодательством и иными нормативно-правовыми актами РФ с целью обеспечения производства продукции (услуг, работ) для нужд государства, обеспечения Вооруженных Сил, других войск, органов и воинских формирований, а также для нужд населения соответствующей территории могут предусматриваться меры по временному ограничению финансовой и экономической деятельности, оборота имущества, свободного перемещения финансовых средств, услуг и товаров, поиска, получения, передачи, распространения и передачи информации, изменению форм собственности организаций, порядка и условий процедуры банкротства, режима трудовой деятельности и установлению

особенностей банковского, таможенного, налогового и финансового регулирования как на территориях, которые подпадают под действие режима военного положения, так и на остальных территориях.

Силы, обеспечивающие военное положение:

− Вооруженные Силы Российской Федерации;

− правоохранительные органы;

− воинские формирования;

− другие войска.

Задачи, выполняемые силами по обеспечению режима военного положения*:*

1) обеспечение особого режима въезда и выезда с территории, находящейся под действием режима военного положения, и ограничения свободы передвижения в ее границах;

2) участие в спасательных и иных неотложных работах, эвакуации и спасении населения, борьбе с пожарами и эпидемиями;

3) охрана специальных, военных и иных важных государственных объектов, обеспечивающих работу транспорта, связи и коммуникаций, жизнедеятельность населения, объектов энергетики и объектов повышенной опасности для здоровья и жизни людей, а также для окружающей среды;

4) пресечение диверсионной и террористической деятельности и деятельности вооруженных незаконных формирований**;**

5) обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка;

6) участие в иных мероприятиях, обеспечивающих военное положение.

Полномочия Президента Российской Федерации по обеспечению режима военного положения:

1) осуществление руководства по обеспечению режима военного положения;

2) обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти с целью эффективного обеспечения режима специального режима;

3) контроль за реализацией мер, направленных на обеспечение режима военного положения;

4) определение мер согласно ФКЗ «О военном положении», направленных на обеспечение военного положения, осуществляемых органами местного самоуправления, государственными органами власти субъектов Федерации, федеральным исполнительными органами власти на территориях, на которых действует режим военного положения, а также объем полномочий, данных органом при применении указанных мер;

5) определение задач и установление порядка привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других органов и

воинских формирований с целью обеспечения режима военного положения;

6) приостановление деятельности политических партий, религиозных и общественных объединений, ведущих агитацию и (или) пропаганду, а также иную деятельность, направленную на подрыв безопасности и обороноспособности Российской Федерации в условиях действия режима военного положения;

7) установление ограничений и запретов на проведение демонстраций, митингов и собраний, пикетирования и шествий, других массовых мероприятий;

8) установление запретов на забастовки и иные действия, ведущие к приостановлению или прекращению деятельности организаций;

9) определение порядка прохождения воинской службы во время действия режима военного положения;

10) принятие необходимых мер по приостановлению или прекращению действия международных договоров между Российской Федерацией и иностранным государством, совершившим против РФ акт агрессии, а также его союзниками;

11) прекращение деятельности в Российской Федерации в условиях военного положения международных и иностранных организаций, относительно которых правоохранительные органы обладают достоверными сведениями о том, что данные организации осуществляют деятельность по подрыву безопасности и обороноспособности Российской Федерации;

12) установление на территории, находящейся под действием режима чрезвычайного положения, особого режима функционирования объектов энергетики, объектов, которые обеспечивают работу коммуникаций, связи и транспорта, а также объектов с повышенной опасностью для здоровья и жизни людей, а также для окружающей среды;

13) утверждение положения о федеральных исполнительных органах власти, которыми руководит Президент РФ.

Полномочия Правительства РФ в сфере обеспечения режима военного положения:

1) руководство в рамках установленной компетенции деятельностью федеральных исполнительных органов власти, исполнительных органов субъектов Федерации, соответствующих организаций, обеспечивающих режим военного положения;

2) организация разработки и обеспечения мер по производству продукции (услуг, работ) для нужд государства, Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, специальных формирований и населения;

3) определение порядка заключения контрактов (договоров) на выполнение организациями и предприятиями (заказов) заданий для обеспечения безопасности и обороноспособности Российской Федерации, и прекращения действия контрактов (договоров), заключенных ранее;

4) организация работы, направленной на обеспечение государственных потребностей в период действия режима военного положения трудовыми, материально-техническими и другими ресурсами, обеспечение разработки военно-хозяйственных планов;

5) утверждение положения о федеральных исполнительных органах власти, которыми оно руководит.

Полномочия Совета Федерации РФ в сфере обеспечения режима военного положения:

1) рассмотрение принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам, касающимся обеспечения военного положения;

2) рассмотрение принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам, касающимся приостановления или прекращения действия международных договоров между Российской Федерацией и государством, совершившим против нее акт агрессии, и союзными с ним государствами.

Полномочия Государственной Думы РФ в сфере обеспечения режима военного положения:

1) принятие федеральных законов, обеспечивающих режим военного положения;

2) принятие федеральных законов по вопросам, касающимся приостановления или прекращения действия международных договором между Российской Федерацией и государством, совершившим против нее акт агрессии, и союзными с ним государствами.

Обязанности граждан, которые находятся на территории в период действия режима военного положения:

1) подчиняться требованиям федеральных исполнительных органов власти, исполнительных органов власти субъектов Федерации, органов военного управления, отвечающих за обеспечение режима военного положения, их должностных лиц, а также оказывать содействие таким лицам и органам;

2) выполнять требования предписаний, распоряжений и повесток федеральных исполнительных органов власти, исполнительных органов власти субъектов Федерации, органов военного управления, их должностных лиц;

3) являться по вызову федеральных исполнительных органов власти, исполнительных органов власти субъектов Федерации и органов

военного управления, обеспечивающих режим военного положения, районных, городских военных комиссариатов, а также комиссариатов иных административно-территориальных (муниципальных) образований, в границах которых проживают указанные граждане;

4) предоставлять для нужд обороны, согласно федеральным законам, необходимое имущество, с последующей выплатой стоимости данного имущества государством;

5) принимать участие в установленном Правительством РФ порядке в исполнении работ на нужды обороны, в ликвидации последствий использования противником оружия, работах по восстановлению разрушенных (поврежденных) экономических объектов, военных объектов и систем жизнеобеспечения, в борьбе с эпидемиями, пожарами, вступать в ряды специальных формирований.

Обязанности организаций в период действия режима военного положения:

1) предоставление согласно федеральным законам необходимого для нужд обороны имущества с последующей выплатой его стоимости государством;

2) выполнения заказов (заданий) с целью обеспечения безопасности и обороноспособности Российской Федерации согласно заключенным контрактам (договорам).

§ 2. Правовой статус организаций и граждан в условиях военного положения. Конституционные основания ограничения прав и свобод

Следует отметить, что институт военного положения в таком виде, в каком он состоялся к настоящему времени, прошел длительный процесс формирования. Своими корнями он уходит в глубокую историю как отечественного военного права, так и законодательства зарубежных стран. Уже в правовой системе древнего Рима значительное место занимали исключительные законы, которые в период военной угрозы приостанавливали на определенных территориях действие текущих законодательных актов и наделяли конкретные органы исполнительной власти чрезвычайными полномочиями. Первоначально в средневековой Европе отдельным видом особого режима являлось осадное положение, которое далее трансформировалось в военное положение, которое в течение длительного времени не регулировалось специальными нормативными актами.

Понятие «исключительное положение» существовало в царской России. Оно применялось в двух вариантах – осадное (или военное) положение в его истинном понимании, которое вводилось в случае

войны с внешним противником; и фиктивное осадное (или военное) положение, которое вводилось во времена внутренней смуты.

Автором предложено, дополнительно к законодательно закрепленной формулировке, определение военного положения как правового режима, в основе которого лежат нормы международного и внутригосударственного права, который вводится на территории РФ или на ее отдельных территориях, через специальный механизм, комплекс мер политического, правового, экономического, мобилизационного, организационного характера, предназначенный для защиты суверенитета и конституционного строя Российской Федерации, интересов и прав гражданина и человека от угрозы агрессии или агрессии.

Цель введения режима военного положения заключается в создании условий для предотвращения или отражения акта агрессии против Российской Федерации. Введение режима военного положения должно служить обеспечению незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета России, а также защите интересов и прав личности.

Конституционными основами ограничения свобод и прав гражданина и человека являются закрепленные в Конституции РФ принципы, которые выражают рамки свободы личности, содержащие единые для всех условия ограничений, которые определяют содержание детальных отраслевых ограничений, служат критерием их конституционности и обеспечивают необходимый баланс между свободой личности, государства и общества.

Конституционными основами ограничения свобод и прав гражданина и человека являются нормы Конституции РФ, которые закрепляют такие основополагающие начала: а) признание свобод и прав человека высшей ценностью; б) соответствие ограничений целям, закрепленным в Конституции; в) соразмерность конституционным целям; г) запрещение ограничения свобод и прав по социальному, национальному, расовому, языковому или религиозному признаку; д) равенство ограничений свобод и прав; е) наличие обязательного правового закрепления ограничений (установление ограничений исключительно федеральными законами); ж) соответствие ограничений свобод и прав международным нормам.

Конституционные основы, которые определяют сущностные характеристики ограничения свобод и прав, с одной стороны, позволяют обеспечить защиту определенных социальной ценностей (индивидуальных, государственных), с другой – гарантировать неприкосновенность некоторых свобод и прав, пользование которыми не противоречит конституционным целям, и которые обеспечивают в совокупности уважение достоинства человека согласно статье 2

Конституции РФ. Следование этим основам как в правоприменительной, так и в правотворческой деятельности способствует достижению баланса между интересами государства, свободой других лиц и отдельного человека.

Международные стандарты ограничения социально-экономических, политических, личных, культурных свобод и прав, которые охватывают все сферы жизнедеятельности индивида, призваны в условиях действия режима военного положения обеспечить защиту суверенитета государства, его конституционного строя, безопасность граждан с одновременным соблюдением гарантированных прав человека.

Основы административно-правового ограничения свобод и прав гражданина и человека в России призваны развивать и конкретизировать положения конституционного и международного законодательства и не могут вступать с ними в противоречие.

Ограничение отдельных гражданских свобод и прав на период действия военного положения и дополнительные, связанные со сферой обороны, обязанности граждан в условиях режима военного положения можно условно разбить по трем группам.

Первая группа данных ограничений включает в себя следующие меры:

– введение специального режима пересечения территории зоны военного положения, а также регулирование свободы передвижения в ее границах;

– ограничение, вплоть до полного запрета, проведения массовых шествий, мероприятий, митингов и демонстраций;

– запрет любых форм прекращения или приостановления деятельности организаций, включая забастовки;

– ограничение движения и досмотр транспортных средств;

– установление комендантского часа, включающего запрет на пребывание граждан в общественных местах и на улицах в заданное время суток;

– наделение федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов власти субъектов Федерации, а также органов военного управления правами проводить в меру необходимости проверку удостоверяющих личность документов, досмотр граждан, их вещей, жилья и транспорта (включая предоставление права задержания граждан и средств транспорта на срок, не превышающий 30 суток, на основании, установленном федеральным законодательством);

– запрет продажи боеприпасов, оружия, ядовитых и взрывчатых веществ, введение особого режима, относящегося к обороту медицинских препаратов и лекарственных средств,

включающих сильнодействующие и наркотические вещества, а также спиртных напитков;

– конфискация боеприпасов, оружия, ядовитых и взрывчатых веществ у граждан в случаях, предписанных федеральным законодательством.

Ко второй группе, включающей в себя временные запреты и ограничения, применимые в рамках военного положения, учитывая особые цели военного режима, способствующие отражению или предотвращению агрессии против РФ, отнесены следующие меры:

– запрет на работу приемопередатчиков индивидуального пользования;

– внедрение военной цензуры, охватывающей почтовые отправления и сообщения, переданные с использованием телекоммуникационных систем, и контроля телефонных разговоров, а также создание органов, занимающихся вопросами цензуры;

– интернирование, или изоляция, в соответствии с нормами международного права и общепризнанными принципами, граждан зарубежного государства, находящегося в состоянии войны с РФ;

– ограничение или запрет выезда граждан за границу территории РФ;

– изъятие необходимого для целей обороны имущества у граждан и организаций, а также последующая выплата государством общей стоимости изъятого имущества, в соответствии с федеральным законодательством;

– введение ограничений и запретов на выбор места жительства или места пребывания.

Третья группа временных мер, применимых к территории действия военного положения, согласно требованиям федеральных законов «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «Об обороне» и «О гражданской обороне», включает в себя такие, возлагаемые на граждан обязанности, как:

– исполнение требований федеральных исполнительных органов власти, исполнительных органов власти субъектов РФ, военных органов управления, отвечающих за обеспечение режима военного положения, а также должностных лиц данных органов и содействие таким лицам и органам;

– прибытие по вызову в федеральные исполнительные органы власти, исполнительные органы власти субъектов РФ и военные органы управления, отвечающие за обеспечение режима военного положения, а также отделения военных комиссариатов, расположенных на территории проживания граждан;

– исполнение требований, содержащихся в полученных гражданами повестках, предписаниях и распоряжениях федеральных

исполнительных органов власти, исполнительных органов власти субъектов РФ, военных органов управления, отвечающих за обеспечение режима военного положения, а также их должностных лиц;

– принятие участия в выполнении работ, необходимых для нужд обороны, в устранении последствия применения оружия противником, в восстановлении разрушенных и поврежденных объектов экономики, военных объектов и систем жизнеобеспечения, и в борьбе с эпидемиями, пожарами и вступление в спецформирования;

– предоставление необходимого для нужд обороны имущества, в соответствии с федеральным законодательством, входящего в собственность граждан, с последующей выплатой стоимости изъятого имущества государством.

Законодательство Российской Федерации допускает в условиях действия режима военного положения ограничение отдельных свобод и прав. Об этом свидетельствует анализ положений Конституции РФ и Федеральных конституционных законов «О чрезвычайном положении» и «О военном положении». В указанных положениях закреплены специфические особенности и характерные черты правового статуса гражданина в условиях действия режима военного положения.

Российской законодательство не содержит в себе строгого перечня прав, которые могут быть ограничены, и прав, которые не подлежат никаким ограничениям. Между тем, на основе анализа норм о чрезвычайном положении, можно определить перечень свобод и прав, которые не подлежат приостановлению также в режиме военного положения.

К числу мер административного принуждения, которые ограничивают личную неприкосновенность граждан, относят задержание, личный досмотр, изоляцию (интернирование) граждан воюющего с Россией государства, а также административное выдворение. Названные меры применяются лишь на территориях, находящихся под действием режима военного положения, а интернирование – только в случае наличия агрессии государства, граждане которого подвергаются этой мере, против России.

Мерами административного принуждения, которые ограничивают имущественные права граждан, являются возмездное изъятие принадлежащего лицу имущества, которое необходимо для нужд обороны. Движимым имуществом, подлежащим конфискации, являются боеприпасы, оружие, ядовитые и взрывчатые вещества; помимо названного имущества, у организаций могут изыматься радиоактивные вещества, учебная и боевая военная техника.

По отношению к гражданам устанавливается трудовая повинность, а в отношении организаций могут вводиться меры,

которые предусматривают принудительное размещение оборонного государственного заказа, а также перепрофилирование деятельности предприятия и иные меры, направленные на обеспечение общегосударственных нужд. Особенностью этих принудительных мер является их экстерриториальность: эти ограничение устанавливаются вследствие введения административного режима. Следовательно, они могут применяться и на территориях, которые не подпадают под действие режима военного положения.

Мерами административного принуждения, ограничивающими политическую деятельность граждан, являются: приостановление деятельности отечественных общественных организаций, международных и иностранных организаций, формирование органов военной цензуры, которые контролируют сообщения, распространяемые в СМИ.

Временные ограничения прав граждан, которые вводятся на время действия военного положения, должны отвечать международным обязательствам России, которые вытекают из международных договоров РФ в сфере прав человека. Они не должны допускать какой-либо дискриминации как отдельных лиц, так и групп населения по расовому, половому, национальному, политическому, языковому, религиозному, имущественному признакам и другим обстоятельствам.

Учебное издание

Ильин
Игорь Михайлович

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

Редактор *В. Г. Павлов*
Компьютерная верстка *И. В. Люля*

Подписано в печать 27.12.2018. Бумага офсетная. Формат 60×84 1/16.
Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 18,8. Уч.-изд. л. 20,9. Тираж 100 экз. Заказ №
Издательско-полиграфический центр
Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого.
173003, Великий Новгород, ул. Б. Санкт-Петербургская, 41.
Отпечатано в ЗАО «Новгородский технопарк».
173003, Великий Новгород, ул. Б. Санкт-Петербургская, 41.
Тел. 8 (816 2) 73-17-05.