Б. С. Эбзеев

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК

Рекомендовано Ассоциацией юридического образования
в качестве учебника для обучающихся образовательных организаций
по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата),
по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (уровень магистратуры)

Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org

Москва
2019

УДК 342.4(470+571)(075.8)
ББК 67.400(2Рос)я73
Э13

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Эбзеев Б. С.

Э13 Конституционное право России : учебник. — Москва : Проспект, 2019. — 768 с.

ISBN 978-5-392-29224-0

DOI 10.31085/9785392292240-2019-768

Цель настоящего сочинения – облегчить начинающим овладение конституционным правом и помочь знакомым с ним в углублении своих знаний. Соответственно, в учебнике в доступной форме освещены основные институты конституционного права. Отличительная особенность книги заключается также в обращении автора к ряду новых вопросов, поставленных современным этапом государственно-правового развития России, а также касающихся ее места в глобализирующемся мире, которые отражают объективные процессы расширения пределов конституционного регулирования и, следовательно, предмета конституционного права. Для учебника характерно соединение новейших достижений конституционно-правовой теории и практики конституционного правосудия.

Законодательство приведено по состоянию на декабрь 2018 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и иных гуманитарных вузов и факультетов, всех заинтересованных читателей.

УДК 342.4(470+571)(075.8)
ББК 67.400(2Рос)я73

Учебное издание

Эбзеев Борис Сафарович

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

Подписано в печать 10.04.2019. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Печать цифровая. Печ. л. 48,0. Тираж 1000 (2-й завод 500) экз. Заказ №

ООО «Проспект»
111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

ISBN 978-5-392-29224-0
DOI 10.31085/9785392292240-2019-768

© Эбзеев Б. С., 2019
© ООО «Проспект», 2019

B. S. Ebzeev

CONSTITUTIONAL LAW OF RUSSIA

TEXTBOOK

• PROSPEKT •
Moscow
2019

Ebzeev B. S.
Constitutional Law of Russia : Textbook. — Moscow : Prospekt, 2019. — 768 p.
ISBN 978-5-392-29224-0

DOI 10.31085/9785392292240-2019-768

The purpose of the present work is to make it easier for beginners to master constitutional law and to help those who are familiar with it to deepen their knowledge. Therefore the textbook in an intelligible form covers the main institutions of constitutional law. A distinguishing feature of the textbook is the fact that the author touches upon a series of new questions raised by the current state-legal development of Russia, along with the questions concerning its place in the globalizing world, which reflect the processes of the expansion of the limits of constitutional control and, therefore, the subject of constitutional law. The textbook is characterized by a combination of the latest achievements of constitutional and legal doctrine and practice of constitutional justice.

Legislation and case law are given as of December, 2018.

For students, postgraduate students and teachers of legal and other humanitarian universities and faculties, all interested readers.

ISBN 978-5-392-29224-0
DOI 10.31085/9785392292240-2019-768

© Ebzeev B. S., 2019
© Prospekt LLC, 2019

КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Глава 1. Конституционное право как отрасль права: понятие, основы, предмет и источники 9

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ: ИСТОКИ И ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

Глава 2. Истоки демократии и конституционализма 59

Глава 3. Конституционализм и демократия в истории России: краткий очерк истории политико-правовых воззрений и конституционных учреждений 79

Глава 4. Советский период развития отечественной государственности и права: идейные истоки и конституционное развитие 99

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУЩНОСТЬ, ДЕЙСТВИЕ, ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Глава 5. Уроки истории и смысл конституционной реформы 1993 г. 124

Глава 6. Конституция Российской Федерации 1993 г.: природа, понятие, сущность 137

Глава 7. Действие Конституции и формы реализации ее норм 169

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИИ

Глава 8. Сущность конституционного строя России 193

Глава 9. Конституционные основы Российского государства 204

Глава 10. Конституционные основы российского общества 244

Глава 11. Гражданское общество. Свобода ассоциаций как форма участия членов гражданского общества в публичной жизни 260

ЧЕЛОВЕК В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ РОССИИ

Глава 12. Конституционные основы свободы и прав личности 297

Глава 13. Гражданство Российской Федерации. Иностранство. Безгражданство 326

Глава 14. Основные права и свободы человека и гражданина 369

Глава 15. Конституционные обязанности граждан России: сущность и виды 409

Глава 16. Международные гуманитарные стандарты: конституционный механизм и пределы рецепции в Российской Федерации 434

НАРОД В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ РОССИИ

Глава 17. Народ и власть в Конституции России 451

Глава 18. Конституционный механизм делегации народом права на власть: избирательное право и процесс 474

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЕДИНСТВО И ЦЕЛОСТНОСТЬ РОССИИ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Глава 19. Конституционные основы единства и целостности Российского государства 493

Глава 20. Конституционные основы федеративного устройства 521

ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Глава 21. Принципы конституционного строя и организация государственной власти 551

Глава 22. Президент Российской Федерации 560

Глава 23. Федеральное Собрание Российской Федерации 591

Глава 24. Правительство Российской Федерации 643

Глава 25. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации 651

Глава 26. Местное самоуправление. Понятие и принципы, функции, полномочия, органы и должностные лица 659

Глава 27. Судебная власть и прокуратура 691

Глава 28. Конституционное правосудие 705

ВВЕДЕНИЕ
В КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО РОССИИ

Глава 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА: ПОНЯТИЕ, ОСНОВЫ, ПРЕДМЕТ И ИСТОЧНИКИ

§ 1. Конституционное право как отрасль права

Конституционное право в современном мире — неотъемлемая часть правового строя всякого демократического государства и отрасль национального права. Оно часто рассматривается с точки зрения его «ставшего» состояния. Однако в действительности рождение конституционализма как нового качественного состояния режима государственной бытийности народа является результатом длительной эволюции, которая в конце XVIII в. вылилась в Великую французскую революцию, подарившую Западной Европе Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. Незадолго до этого, в 1787 г., была принята Конституция США.

Это означало рождение практического конституционализма, т.е. ограничения государства во имя свободы. Как теория и практика организации публичной власти и ее взаимоотношений с человеком, конституционализм возник в определенных условиях и под влиянием определенных факторов и причин, которые сами претерпевали изменения, и никогда не останавливался в своем развитии. Несомненно, что существенное влияние на развитие сущностных характеристик конституционализма в последующем оказали Великая российская революция 1917 г. и западноевропейский социал-реформизм, Вторая мировая война и крушение колониализма. Новым вызовом конституционализму как упорядоченной форме демократии стали постиндустриализм и глобализация, оказывающая разрушительное воздействие на сложившийся миропорядок, международный терроризм и пр., которые также требуют своего правового освоения.

В связи с этим выявление логики современного государственно-правового устроения общества, а тем более оценки его перспектив требуют осмысления истории становления и развития данной отрасли права и изучающей его науки, равно как движущих сил такого развития. Речь идет об установлении причинно обусловленной и внутренне необходимой связи между социально-экономическим и духовно-культур-

ным прогрессом общества и его политико-юридическим оформлением на разных этапах единого процесса цивилизационного развития. Это означает, что историчность конституции как явления правовой действительности требует историчности ее познания, начальной ступенью которого является выявление постоянно развивающегося предмета конституционного регулирования.

Для обозначения соответствующей отрасли права (равно как науки и учебной дисциплины) наряду с термином «конституционное право» долгое время использовался, а порой и используется термин «государственное право», которые в современной юриспруденции обычно рассматриваются как синонимические. Считается, что в эпоху утвердившегося в мире конституционализма как теории и практики организации взаимодействия между государством и человеком, базирующихся на принципах демократии, верховенства права и прав человека, в таком отождествлении нет большого греха; термин «государственное право» якобы сохраняется как дань давней традиции, но не отражение природы принципиально обновленной в процессе исторического развития отрасли права.

Действительно, более двух тысячелетий существует деление права на публичное и частное, различие между которыми впервые было установлено еще римской юриспруденцией. Как писал Ульпиан (170–228), публичное право (jus publicum) есть то, которое относится к положению римского государства, частное (jus privatum) — то, которое относится к интересам отдельных лиц.

Долгое время правовая наука и юридическая практика рассматривали публичное и государственное право как нечто единое и не делили их на отрасли, а сами эти термины выступали различными обозначениями одного и того же явления. Государственное право объединяло в своем содержании правоположения, относящиеся к статусу государства, его органов и должностных лиц, о преступлении и наказании, о суде и процессе и др. Название «государственное право», таким образом, служило, с одной стороны, разграничению двух частей публичного права — национального правопорядка, называвшегося государственным правом, т.е. правом, исходящим от государства, и международного права, с другой стороны, отграничению данной части публичного права от частного права.

Начало расчленению публичного права на отрасли было положено основателем исторической школы права немецким юристом Г. Гуго (1764–1844) и активно развивалось И. Кантом (1724–1804) и особенно Ф. Савиньи (1779–1861). В свою очередь, такое расчленение привело к тому, что понятия публичного и государственного права в собственном смысле уже не совпадают, государственное право, а также административное, финансовое, уголовное и судебное право были признаны частями публичного права.

Так появилась относительно самостоятельная отрасль публичного права как совокупность правоположений, определяющих порядок, в котором реализуется государственная бытийность народа и осуществляется общая жизнь его сочленов. Именно она получила название государственного права.

По проторенному немецкой юриспруденцией пути пошла в XVIII–XIX вв. правовая доктрина большинства стран континентальной Европы. Напротив, французская юриспруденция, развивавшаяся под влиянием порожденных Великой французской революцией Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и последующих конституционных актов, отдала предпочтение другому наименованию — «конституционное право» (droit constitutionnel), поскольку отныне именно конституция составляет главное содержание данной отрасли права. В XIX в. идея конституционного права, отличного от государственного права, развивается английской юриспруденцией. Тем самым наименование «конституционное право» начало активно конкурировать с установившимся обозначением данной части публичного права — «государственное право».

Россия пережила наиболее продолжительную эпоху абсолютизма. Государство, олицетворяемое самодержавным монархом, неограниченное в своей власти и сферах деятельности, выступало главным, если не единственным фактором общественного развития. Мы были единственной европейской державой, которая вплоть до начала XX в. никак не воспринимала конституционные идеи 1789 г. Общую идею, вокруг которой разрабатывались философия и теория государственного права России, хорошо выражала формула видного русского государствоведа И. Е. Андреевского (1831–1891): «Вследствие долгой вековой борьбы вырабатывался... один государственный элемент — верховная государственная власть... но она утеряла в этой борьбе другой элемент государственный — гражданскую свободу большей массы народонаселения». Вот почему, по мнению русских ученых, состоявшееся в 1861 г. освобождение крестьян от крепостного права — «...это возвращение к потерянному государственному единству, верховная государственная власть становится в союз с другим государственным элементом, свободою многочисленного народа».

Но этот «государственный элемент» — «свобода многочисленного народа» — не получил в России в силу своей половинчатости такого глубокого, как в ряде других стран, отражения в системе политических и правовых учреждений государства, а главное — в системе экономических отношений. Россия не знала еще конституции в том виде, в каком она была известна западноевропейским странам.

Соответственно, данная отрасль отечественного правопорядка, становление которой как самостоятельной части правовой системы России обычно относят к Соборному уложению 1649 г., развивалась как

государственное право, а изучавшая ее наука, в ее реальном становлении восходящая к эпохе Петра I, — как наука о государстве. Или, как замечательно точно в конце XIX в. определил его предмет другой выдающийся русский государствовед Н. М. Коркунов (1853–1904) — «учение о юридическом отношении государственного властвования». Оно нормировало главным образом отношения, отражающие организацию государства и компетенцию его органов, порядок их формирования и деятельности, а также сословные привилегии и обязанности подданных по отношению к государству. Государство без меры и границ, определяемых по произволу олицетворяющего его монарха, и строгая сословная иерархия с четким установлением сословных привилегий и повинностей подданных — в этом заключался смысл публично-правового регулирования.

Прошло несколько лет. 17 октября 1905 г. был обнародован Высочайший манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», которым единоличное право государя законодательствовать было теперь распределено между ним и вновь учрежденным представительным органом — Государственной Думой; одновременно были провозглашены политические права и свободы, в том числе свобода совести, свобода слова, собраний, союзов, неприкосновенность личности. Это означало пришествие в Россию конституционализма.

Соответственно, в спор о наименовании данной отрасли права вступила также отечественная юридическая наука. Под влиянием как немецкой, так и французской юриспруденции речь теперь шла о делении государственного права на собственно государственное в узком смысле этого слова, которое предлагалось именовать конституционным, и административное. Тем самым было положено начало полемике, продолжающейся в юридической науке России с большей или меньшей степенью интенсивности много более века.

Причем существо этой полемики вовсе не сводилось и не сводится, как часто считают, только к вопросу о наименовании отрасли права, изучающей ее науки и учебной дисциплины. «Государственное» и «конституционное» право представляют собой различные качественные стадии исторического развития данной отрасли права — ее прошлое и ее настоящее. В связи с этим указанная полемика была и остается отражением существенно различных представлений об организации публичной власти и пределах ее вторжения в различные сферы общественной и индивидуальной жизни, т.е. границах государственно-правового регулирования и, следовательно, предмете соответствующей отрасли права.

Необходимо иметь в виду, что конституционализм, явившийся результатом духовных исканий западноевропейской цивилизации,

возник как ответ на неразрешимые в феодальном обществе противоречия; он стал ответом на государственный деспотизм. Конституционное право явилось продуктом индустриального общества как особой формы цивилизации, которая в политической сфере оформилась в либерально-демократическое государство, в основе которого лежали рационализм и индивидуализм, пришедшие на смену сословному делению общества и цеховщине. Смысл конституционализма Нового времени, сложившегося на новой экономической основе, которая, в свою очередь, породила новую социальную организацию общества, заключался в установлении границ государственной власти, обусловленных целями, преследуемыми государством на новом этапе его развития.

Выдающуюся роль в переосмыслении целей государства в сфере права сыграли демократические революции XVII–XVIII вв. и реанимированная ими концепция естественного права. Из такого переосмысления выросло правовое государство как противоположность государства полицейского, а реализация его социальных целей привела к разрушению феодальных препон социально-экономическому и духовно-культурному развитию общества, гарантированному организацией государственной власти, которое ограничено в своих возможностях вторжения в различные сферы жизни общества.

Государство в правовой сфере теперь не есть «все», оно служит обществу и не может по своей воле вторгаться в некоторые — заповедные для него — сферы общественной жизни, которые получили название гражданского общества. Именно этому служило дуалистическое видение государства и общества, т.е. их разграничение и противопоставление в эпоху Великой французской революции. В свою очередь такое противопоставление замечательно точно отразило основное противоречие индустриальной эпохи — общественный характер производства и частнокапиталистическую форму присвоения.

Главным содержанием данной отрасли права стала отныне конституция, обуздавшая всесилие государства, особенно в возможности его вторжения в социально-экономическую и духовно-культурную сферы. В частности, либеральная политико-юридическая мысль, порождением которой и явились первые конституции, считала конституцию актом, который связывает государство, выступая для него своеобразной инструкцией, но не распространяется на сферу частных отношений, т.е. гражданское общество, покоящееся на двух основных институтах — семьи и частной собственности, — в котором действует гражданское законодательство. Соответственно конституция рассматривалась как основной закон государства (но не общества), определяющий его высшие органы, порядок призвания их к отправлению возложенных

на них функций, взаимные отношения и компетенцию, а также положение граждан по отношению к государственной власти.

В соответствии с таким пониманием определялся предмет данной отрасли права. Он сводился главным образом к организации и функционированию государственной власти и ее отношениям с индивидом, основным началом которых были гарантии от тирании публичной власти и индивидуальная свобода в форме естественных прав человека и гражданина. Разумеется, эти права не ставили под сомнение социальные прерогативы, проистекающие из обладания собственностью и капиталом.

Либерализм, которому конституционализм обязан своим рождением, оказался не способен осознать значение интересов различных слоев общества и групп людей, особенно в социальной и экономической сферах. Соответственно, государство выступало «ночным сторожем», деятельность которого сводилась к обеспечению правопорядка; освобожденный от феодальных пут рынок и свободное предпринимательство не нуждались в регулирующем воздействии государства.

Словом, ранний западноевропейский конституционализм в своих классических формах, обоснованных либеральными воззрениями эпохи, традиционно ограничивался установлением системы государственных органов и их компетенции, а также закреплением статуса личности, главным образом ее политических и личных прав и свобод. Доминировала концепция «ограниченного правления», исключавшая вторжение государственной власти в некоторые, запретные для нее сферы общественной жизни, и якобы «нейтральности» государства, в которой видели гарантию неизменности сложившегося на развалинах феодального общества социального порядка. Из этого выводили право государства на воспрепятствование распространению революционных идей.

В процессе последующего исторического развития индустриальной цивилизации цели государства, развившегося теперь уже на собственной социально-экономической основе, следовательно, и пределы его деятельности продолжали меняться. Общество, основывавшееся на частной собственности, обладавшей критериальной фундаментальностью, классово дифференцированное и раздираемое конфликтом между трудом и капиталом, вопреки надеждам апостолов Великой французской революции оказалось неидеальным; нависшая над ним угроза разрушения объективно обусловливала необходимость обновления представлений о пределах регулирующего воздействия государства и его целях.

Уже в последней четверти XIX — начале XX в. на передний план в системе целей конституционного устроения общества выдвигаются социальный мир и партнерство, которые в юриспруденции вылились в концепцию «надклассового» корпоративного государства, призванно-

го утверждать социальную солидарность. Тем самым цели государства нуждались в адаптации к потребностям эпохи. Эпоха, когда государство представлялось сторожевой собакой, которая сидит в тесной конуре и на коротком поводке, роль которого выполняет конституция, осталась в прошлом; принцип правового государства был дополнен принципом социального государства. Тенденция, обусловленная несовместимостью прежних форм частнокапиталистического присвоения с общественной природой высокоразвитых производительных сил, сводилась к расширению границ деятельности государства, прежде всего в социальной сфере.

Изменилась доминирующая идеология века, она уже не удовлетворялась гражданским равенством, а это неизбежно несло с собой новое понимание свободы и социальной ответственности собственности. Западная Европа, избравшая для себя эволюционный путь развития, смогла избегнуть столь глубоких общественных потрясений, которые в результате Великой российской революции пережила наша страна. Соответственно, в западноевропейском конституционализме такому дополнению в смысле расширения сферы государственной деятельности послужил социал-реформизм, характерный для социально-экономического пространства Европы и европейской политико-правовой мысли.

XVIII–XIX вв. с их противопоставлением государства и общества остались в прошлом, как в прошлом осталось понимание государства как «ночного сторожа», задача которого — охрана правопорядка, но ему нет места в экономической, социальной или духовно-культурной сферах. В частности, для принятых после Второй мировой войны конституций Италии, Франции, ФРГ, Японии, Испании и др. характерен выход за рамки обычных для прошлого рамок конституционного регулирования. В еще большей степени эта тенденция характерна для конституций латиноамериканских стран, исламского мира, государств Азии. Не отказываются от нее и страны Восточной Европы, а также Африки.

Государство теперь есть активный участник социальных и экономических процессов, протекающих в обществе; именно социальное государство и его активная социальная политика явились главным фактором предотвращения революционизации производственных отношений и преодоления основного противоречия индустриальной эпохи. На этой основе происходила солидаризация интересов составляющих общество социальных слоев и групп и развивались гарантии общего блага; этим, в свою очередь, объективно обусловливались возрастание значения регулятивного воздействия государства и расширения его границ, а также их конституционное оформление.

Важное значение в таком переосмыслении роли государства в социальном устроении имела государственно-правовая практика России

начала XX в., обусловленная глубокими социальными катаклизмами и вызванными ими формационными преобразованиями, охватившими все сферы общественной жизни и государственной бытийности страны. Начало становлению практического конституционализма как части правового строя России было положено упомянутым Манифестом от 17 октября 1905 г., заложившим первый камень в основу российского конституционализма в смысле ограничения государства основными правами человека и гражданина и легитимации законодательной власти народной волей, представляемой учрежденной этим актом Государственной Думой.

Однако процесс эволюционной конституционализации отечественного правопорядка был прерван в октябре 1917 г. Пришедшие ей на смену конституционная доктрина и практика Великой российской революции означали иной тип конституционализма; речь теперь шла не «просто» о значительно более широком понимании предмета конституционного регулирования, а о принципиально иной его сущностной характеристике.

Это качество отечественного конституционализма вполне отчетливо проявилось в первых актах Революции и особенно в Конституции РСФСР 1918 г., которая своим регулятивным воздействием не только охватывала организацию государства и функционирование публичной власти, но и устанавливала основные начала социальной организации России, всецело определяемой теорией классовой борьбы, а также экономики и духовно-культурных отношений. Тем самым в орбиту конституционного регулирования включалась не только политическая, но и экономическая и социальная система общества и даже его нравственные основы.

Государство в правовой сфере имело право на «все», а индивид не был гарантирован в своей автономии, напротив, его права служили социализации личности и выступали формой и способом ее участия в осуществлении целей Революции. Конституция санкционировала регулятивное воздействие государства во всех сферах общественной и индивидуальной жизни, но не ограничивала его; менялась лишь содержательная характеристика такого воздействия. Эта традиция оставалась неизменной в конституционном развитии Советского государства и более или менее последовательно выражалась также в принятых в последующем конституциях СССР и союзных республик.

Такое различие в пределах вторжения публичной власти в ранее заповедные для нее сферы еще недавно представлялось детерминированным объективными закономерностями буржуазной и социалистической революций. Победа демократических революций в Западной Европе рассматривалась в качестве завершающего акта формирования нового строя, ибо капиталистический способ производства постепенно сложился в недрах феодального общества, и государство, возникшее

на его развалинах, не было отягощено, во всяком случае на первых этапах своего существования, необходимостью интеграции в сферу производственных отношений; гражданское общество, основывавшееся на автономии личности и защищающих ее гарантиях от государства, а также неприкосновенности частной собственности и капитала, вполне удовлетворялось «правовостью» государства, ограниченного, в отличие от государства полицейского, в пределах собственного усмотрения.

Что же касается завоевания пролетариатом политической власти, оно рассматривалось лишь как первый акт социалистической революции, и именно государство заняло доминирующее положение в механизме не только политического, но и экономического, социального и культурного преобразования общества; государство поглотило общество. Причем непосредственная включенность государства в экономику, культуру, духовную сферу общества расценивалась в качестве его главной характеристики и закреплялась в конституционном и текущем законодательстве в качестве доминанты социального развития России.

Тем самым принцип политической централизации, привнесенный в общество ранним западноевропейским конституционализмом, отечественной конституционной практикой на советском этапе развития страны был дополнен принципом экономической централизации, а акцент на «автоматизм социальной механики», охраняемый государством, уступил свое место вере во всемогущество его социального воздействия.

Великая российская революция, как писали авторы первого марксистского учебника «Советское государственное право» (под общей ред. А. Я. Вышинского. М., 1938) не может удовлетворяться господствующим пониманием задачи и содержания государственного права в буржуазной науке, тщательно избегающей расширения предмета науки государственного права и самого государственного права; «мы должны определить предмет государственного права значительно шире и принципиально-методологически иначе, чем это делает буржуазная наука. Предмет государственного права мы видим в изучении правовых норм и институтов, отражающих, закрепляющих и развивающих общественный и государственный строй данного общества, систему общественных и государственных учреждений, принципы их взаимоотношений, объем их обязанностей и прав, методы их деятельности, а также и изучение различного рода публично-правовых институтов, определяющих права и обязанности граждан как в их отношениях к обществу и государству, так и в их отношениях друг к другу».

Тем самым характерное для раннего западноевропейского конституционализма понимание конституции как акта, который *ограничивает* государственную деятельность установленными ею формами, способами и пределами вмешательства в соответствующие сферы общественных отношений, отечественной юриспруденцией было

заменено пониманием конституции как акта, который *санкционирует* эту деятельность, расширяя прежние представления о предмете конституционного регулирования. Понимание природы конституции как акта, ограничивающего государство, было отвергнуто.

В конце 50-х — начале 60-х гг. XX в. на фоне известного оздоровления социально-политической обстановки в стране и преодоления наиболее одиозных проявлений авторитаризма в отечественной юриспруденции в процессе поиска ею специфического предмета правового регулирования для конституционного права было предложено переименовать государственное право в конституционное. В. Ф. Коток полагал, что это позволит лучше выявить специфику предмета данной отрасли; это предложение было поддержано С. М. Равиным, И. Е. Фарбером, Н. П. Фарберовым, В. А. Ржевским, В. Т. Кабышевым, О. О. Мироновым и др. Вышел первый в СССР учебник, названный «Советское конституционное право» (Л., 1978).

Это означало попытку вырваться из плена некоторых, обретших к тому времени гранитную твердость, догм прошлого. Трагедия науки заключалась в том, что эта попытка в силу обстоятельств эпохи была далека от конституционализма как формы и способа ограничения государства в интересах общества, пределы которого определяются верховенством права и правами человека; наука развивалась в тисках идеологического монизма, не приемлющего какой-либо альтернативы юридическому позитивизму. Государство властвовало над конституцией. В связи с этим спор о наименовании отрасли права, а также науки и учебной дисциплины — «государственное» или «конституционное» право — долгое время действительно носил терминологический характер, и в тех исторических условиях, как с горечью признавали сами его участники, не имел сколько-нибудь существенного практического значения. Разве только способствовал формированию в общественном сознании демократического духа.

Принятие Конституции 1993 г. и возвращение России к стандартам демократии, складывавшимся в нашей стране в начале XX в. и доминирующим сегодня в конституционном пространстве Европы, потребовало глубокого переосмысления господствовавших в советский период отечественной истории представлений о границах государственного воздействия на общество. Не государство теперь властвует над конституцией, напротив, конституция ограничивает государство и определяет пределы его воздействия на общество и личность.

Действующая Конституция принципиально изменила вектор государственно-правового устроения России: человек — народ — государство, она и конституционализировала все сферы общественной жизни. Государство в своем былом всевластии осталось в прошлом, оно ограничено суверенитетом народа, верховенством права и неотъемлемыми правами человека и гражданина. Именно это привело

к едва ли не всеобщему утверждению в отечественной юриспруденции термина «конституционное право» как названия соответствующей отрасли, изучающей ее науки и учебной дисциплины. Если понятие «государственное право» изначально было равнозначно праву, которое исходило от государства, позднее отражало главное в предмете отрасли — организацию государства и его взаимоотношения с субъектами, находящимися под его властью, и статус последних и потому также именовалось государственным, сегодня наименование данной отрасли права — конституционное право — является отражением сущности конституционного регулирования и ее предметной характеристики.

В связи с этим упорное нежелание отказаться от старого наименования отрасли права — это скорее анахронизм, а не верность традиции. Современное конституционное право — качественно новая стадия развития государственного права. Вот почему теперь речь идет не о терминологических предпочтениях или уважении к традиции, а о соответствии понятийного аппарата науки природе отрасли права, менявшейся на различных этапах ее поступательного движения; объективные процессы развития системы права требуют их адекватного отражения теоретической мыслью и таких лексических форм, которые верно отражают его содержание.

§ 2. Социологические основы конституционного права

Ядром конституционного права является конституция, явившаяся порождением демократических революций в Западной Европе в XVII–XVIII вв. и обосновывавших их политико-юридических учений. Выдающееся место в их ряду принадлежало теории общественного договора, именно эта теория дала ответ на вопрос, что такое конституция и кто является носителем власти, способной ее учредить.

Конституция отличается от обычного закона тем, что она является результатом волеизъявления народа и выражением общественного согласия. Вся современная демократия основывается на идее народного суверенитета, которая приобрела сегодня характер универсального для демократического государства конституционного принципа. В демократии власть учредить конституцию, которая закрепляет удовлетворяющий общество социальный порядок, принадлежит народу. Его волей освящается формируемый основным законом конституционный строй, т.е. такая организация общества, которая отвечает определенным требованиям (демократическое правовое государство, равенство прав сочленов общества, политический плюрализм и пр.), соответствующим воле по меньшей мере большинства общества. Только воля народа легитимирует государственную власть и составляет основу государственной деятельности.

Высшей формой социального сознания народа является государство. В связи с этим легитимированный его волей конституционный строй — это прежде всего государственная организация общества. Как одна из отраслей позитивного правопорядка конституционное право существует благодаря государству, обладающему силой и органами, упорядочивающими социальный порядок сообразно установленным конституцией целям и принципам, лежащим в основе его существования; государство является носителем учрежденного конституцией социального порядка.

Государства «вообще» не существует. Всякое государство тесно связано с создавшим его народом. Именно поэтому Конституция России начинается со слов — «Мы, многонациональный народ Российской Федерации». Это означает, что все мы, граждане России, независимо от этнической принадлежности, религии, пола, места жительства, имущественного состояния и прочих различий образуем единую государственную гражданскую нацию.

В Конституции Российской Федерации термин «государство» («государственность», «государственный») используется более двухсот раз. Именно Российское государство представляет многонациональный народ нашего Отечества внутри страны и в отношениях с другими государствами и выражает его общую волю и интересы. Волей народа, выраженной на выборах, легитимируется государственная власть, которая в пределах сферы своего территориального верховенства формирует и поддерживает правовой порядок. Территориальное верховенство государства распространяется на всех физических и юридических лиц, пребывающих на территории государства. При этом с гражданами, в отличие от иностранцев и лиц без гражданства, государство связано не только территориальным, но и личным верховенством, которое не зависит от места пребывания гражданина — на территории государства или за его пределами.

Российское государство, бытийность которого является предпосылкой отечественного конституционного права, является суверенным. Это означает, что наше Отечество — не простое объединение людей, созданное для осуществления отдельных целей. Государство является высшей формой объединения народа; в отличие от всех иных социальных объединений и союзов именно государство является носителем социального порядка, в котором протекает общая жизнь граждан.

Государство отличается непрерывностью своего существования, которое не зависит от смены поколений. В связи с этим государство не есть просто государственный аппарат, это народ, организованный в государство. Именно поэтому в основу определения государства кладется не действующий правопорядок, подверженный изменениям, а организованный народ, учредивший государство и легитимировавший своей волей правопорядок, которому подчинено государство.

Государство первично, его правопорядок вторичен. Современное Российское государство не есть порождение Конституции 1993 г., оно является продолжением отечественной государственности, имеющей более чем тысячелетнюю историю.

Суверенное государство отличается полным самоуправлением, в основе которого лежит суверенитет народа. По воле народа, установившего для себя государственный строй и форму правления, оно регулирует свою внутреннюю организацию и правовые состояния субъектов национального правопорядка, внутреннюю и внешнюю политику. Полное самоуправление государства выражается в самостоятельно принятой государством в лице его законодателя либо непосредственно народным голосованием конституции, составляющей ядро национального правопорядка.

Для суверенного государства характерна самостоятельность внешнеполитического курса, в том числе в части участия в международных договорах, и добросовестное их выполнение. Оно является участником международного сообщества и добровольно принимает на себя обязательства, вытекающие из такого участия.

Наконец, для государства характерно наличие территории, которая является пространственной основой его территориального верховенства, т.е. подчинения своей власти всех физических и юридических лиц, пребывающих на принадлежащей государству территории.

Существование и развитие позитивного конституционного права требует еще одной социологической предпосылки, а именно: люди живут не изолированно друг от друга, а связаны в сообщество. Человеческое сообщество возможно лишь на основе связей между его членами, которые в свою очередь регулируются обычаями или писаными нормативными актами, отражающими социокультурную традицию народа. Поэтому позитивное конституционное право развивается на основе совпадающих правовых воззрений многонационального народа Российской Федерации.

Причем его содержание не остается неизменным, а меняется под влиянием социальных, экономических, политических преобразований общества и его духовно-культурного развития. В частности, отказ от прежнего типа государственности и права и переосмысление всей концепции общественно-исторического прогресса привели к восприятию Конституции в качестве способа закрепления строя демократического государства, власть которого ограничена не только суверенитетом народа, но и правами человека и гражданина.

Для нашего народа свобода, равенство и справедливость на всех этапах его развития занимали доминирующее значение. В 1993 г. мы отказались от зачастую гипертрофированного коллективизма, присущего организации социального порядка, который долгое время был присущ нашей стране. Соответственно, изменился тип консти-

туционного устроения России; человек из средства достижения целей государства стал целью. Этим определяется содержание Конституции в части организации публичной власти и ее взаимоотношений с обществом и индивидом. Сегодня единое нормативное сознание народа России, покоящееся на признании свободы, равенства, справедливости и безусловном уважении к достоинству и вытекающим из него неотчуждаемым правам человека и гражданина, в системе защищаемых Конституцией ценностей занимает доминирующее значение.

Таким образом, порядок, установленный Конституцией, базируется на прочной социологической основе, именно в ней — основа позитивного конституционного права России. Свободный, гарантированный в своем достоинстве человек, суверенный народ, сильное государство, способное своим позитивным правовым воздействием покрывать всю территорию страны и различные сферы социальной жизни, — этими предпосылками предопределяется эффективность конституционного регулирования.

Однако отсюда вовсе не следует, что можно упускать из виду и негативные факторы, мешающие общности народа или стремящиеся к ее разрушению: агрессивный национализм, индивидуальный или коллективный эгоизм, попирающий общее благо, религиозные разногласия. Серьезную угрозу демократическому конституционному строю и свободе составляют терроризм и экстремизм, иные антиобщественные явления, несовместимые с демократией как мирным развитием политических процессов. Реалистическая правовая политика обязана учитывать эти факторы, с тем чтобы создать необходимые гарантии социального порядка, учрежденного Конституцией.

§ 3. Естественно-правовое основание конституционного права

Конституция — это не свод произвольно выбранных ее составителями правоположений. Она является отражением опыта государственной бытийности народа, т.е. государственно-правовой практики организации публичной власти и ее взаимоотношений с человеком и объединениями людей. Ее действенность находится в прямой зависимости от того, насколько этот акт и установленный им социальный порядок соответствуют объективным потребностям общества и его запросам.

На рубеже 80-х — 90-х гг. прошлого столетия социальный порядок, сложившийся в советский период нашей истории, перестал удовлетворять общество, а право в общественном сознании казалось не отвечающим справедливости и свободе. Юридический позитивизм, считающий право простым волеустановлением государства и бывший вполне достаточным в эпоху относительной стабильности прежнего социального порядка, в периоды социальных бурь и потрясений конца 80-х — начала 90-х гг. прошлого столетия оказался неспособен регу-

лировать складывающийся в результате формационных социальных преобразований порядок отношений. Рухнул Союз ССР, под угрозу была поставлена государственная бытийность России. В этот исторический период принятие конституции являлось фактором выхода общества из глубокого кризиса.

В связи с этим Конституционное совещание 1993 г. было поставлено перед необходимостью поиска более прочного основания, на котором должны покоиться Конституция и право в целом. Его историческая заслуга заключается в том, что оно синтезировало опыт социокультурного развития России и оправданную временем мировую практику конституционализма, положив в основу разработанного им проекта Конституции принципы, права и ценности, продиктованные естественной природой человека.

Противопоставление естественного и позитивного права было присуще еще философии Древней Греции по меньшей мере две с половиной тысячи лет тому назад, а затем заимствовано римской юриспруденцией. В частности, уже в представлениях римских юристов естественное право (jus naturale), «рожденное вместе с нами», неизменно, одинаково для народов и времен, разумно. Оно справедливо по самой природе вещей. В отличие от него позитивное право (jus positivum) несовершенно и изменчиво, его справедливость зависит от человеческого установления или государственного закона, которые далеки от совершенства.

Опираясь на древнюю идею естественного права, европейская философия XVIII в. объявила старую политическую и юридическую системы противоречащими человеческой природе, главным свойством которой является стремление к свободе; ему противоречат крепостное право, феодальные повинности, цеховщина и сословные привилегии. Сердцевиной мировоззрения Нового времени выступала естественная свобода индивида. Соответственно этому решался вопрос о взаимоотношениях человека и государства, ограниченного определенными пределами, которые оно не вправе преступать; права и свободы личности и все вытекающие из них общественные свободы ненарушимы для государства и неотъемлемы у отдельных граждан иначе, как по суду.

Именно в этом смысле ответила на этот вопрос первая на европейском континенте Декларация прав человека и гражданина 1789 г., явившаяся детищем Великой французской революции. Она провозгласила все три требования, которые по теории естественного права свойственны природе и разуму человека: стремление к свободе, равенство всех перед законом и судом и неприкосновенность частной собственности. Она имела революционное значение, воодушевляя буржуа на борьбу против одряхлевшей аристократии, за новый государственный строй, в котором не было места королевскому абсолютизму, и правовой по-

рядок, основанный на ее принципах. Этот порядок получил название правового государства.

Казалось бы, построенное на таких принципах государство будет идеальным. Социальная практика, однако, убедительно доказала, что провозглашенные в Декларации права отнюдь не гарантируют свободу и справедливость. Возможно, поэтому XIX в. был отмечен неприятием индивидуализма и свободы, гарантированной от вмешательства государства в определенные сферы жизни. Оказалось, что свобода буржуа-собственника и свобода наемного работника, при которой он рассматривался как свободный продавец своей рабочей силы, неравноценны. Свобода, не гарантирующая человеку труда право на достойное существование, оказалась слишком куцей.

Поэтому, не ставя под сомнение ценность личных и политических прав, общественная мысль уже в XIX столетии пришла к выводу об их дополнении социальными правами (на труд, на отдых, на образование, социальное обеспечение, охрану здоровья и др.), которые бы накладывали на государство обязанности активного вмешательства в ранее заповедные для него области во имя достойных условий материального и культурно-духовного бытия людей. Достоинство человека, которое, казалось бы, вполне удовлетворялось установленным Великой французской революцией каталогом прав — жизнь, свобода, собственность, теперь требовало его дополнения во имя социальной справедливости социально-экономическими правами.

Вместе с крушением философско-правовой системы индивидуализма на разложение была обречена и оправдывавшая ее естественно-правовая доктрина. Она утратила былой авторитет; индивидуализм, порождением которого являлись прирожденные права человека, господствовавший в XVIII столетии, уступил свое место коллективизму, доминировавшему первые три четверти XIX в. Место естественного права занял юридический позитивизм: право есть формальная воля государства, выраженная в издаваемых им актах.

И лишь в конце XIX столетия в обществоведение пришло понимание односторонности как индивидуализма, так и коллективизма в качестве самодовлеющего начала теории социального прогресса. Был положен конец их взаимоисключению, которое было присуще западноевропейскому прошлому. Это, в свою очередь, служило возрождению, казалось бы, окончательно опровергнутой школы естественного права и его распространению в мире, в котором, в отличие от Западной Европы, такого противопоставления коллективизма и индивидуализма не знали.

Естественное право, как и прежде, представляется в качестве права, которое в своем содержании соответствует природе. Но если ранее «природа», являющаяся критерием «правовости» позитивного закона, трактовалась либо как природа человека, либо как природа права,

то теперь акцент смещается в пользу первого. Социокультурное развитие народов в течение последующего столетия привело к тому, что именно разум и человеческое достоинство обрели значение основных источников права. Выдающуюся роль в таком осознании сыграл XX в., отмеченный двумя мировыми войнами, Великой российской революцией 1917 г. и формированием мировой системы социализма, крушением колониальной системы господства, а в конце столетия — глубокими формационными преобразованиями в странах Восточной Европы.

Возрожденное естественное право отказалось от претензии на неизменность. В частности, социальные императивы эпохи потребовали отказа от грубо беспощадного индивидуализма прошлого, на место, казалось бы, извечному противопоставлению «личность или общество» пришло освоение индивидом общества и признание обязанностей личности по отношению к обществу, равно как обязанностей общества по отношению к своим сочленам. «Не личность или общество», но «и общество и личность»! В равной мере под влиянием потрясений XX в. претерпевает изменения позитивное право. Демократический конституционализм как теория и практика правового регулирования преодолевает разрыв между естественным и позитивным правом, которые теперь имеют единую основу в виде философии прав человека.

Ядро естественного права составляют права человека, главная функция которых заключается в формулировании каталога субъективных конституционных прав, признаваемых государством и неприкосновенных для обычного законодателя. Принцип всеобщего уважения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии, вышел за рамки национального правопорядка и стал одним из основных принципов современного международного права. Тем самым произошла универсализация феномена прав человека.

В современном конституционализме естественное и позитивное право не противостоят друг другу, но, напротив, органично дополняют друг друга и находятся в единстве в качестве структурных элементов конституции и характеристики ее сущности. Именно такое понимание получило выражение в действующей Конституции России. Современный отечественный конституционализм не есть замкнутый в себе позитивный правопорядок, он дополняется надпозитивными правовыми принципами. Замечательно точно должное соотношение естественного и позитивного права почти два столетия назад выразил гений А. С. Пушкина, казалось бы, столь далекого от юриспруденции:

Лишь там над царскою главой
Народов не легло страданье,
Где крепко с Вольностью святой
Законов мощных сочетанье...

«Святая Вольность», как поэт именовал естественное стремление нашего народа к свободе, может быть гарантирована лишь при условии, что она сопрягается с «законов мощных сочетаньем», т.е. позитивным правопорядком.

Российский конституционализм в самой своей сущности основывается на естественном праве. Естественное право предопределяет основные принципы конституционного устроения Российского государства и общества, которые реализуются устанавливаемым Конституцией позитивно-правовым порядком. Сила таких принципов прямо признается Конституцией. Они обязывают законодателя, исполнительную власть и правосудие. Причем Конституция, предусматривая непосредственное действие прав и свобод человека, обязывает правосудие гарантировать их в своей деятельности. В правовом государстве не может быть отказано в защите общепризнанных прав человека на том основании, что они не воспроизведены в конституции. В частности, согласно ст. 55 Конституции Российской Федерации, находящейся в системном единстве с ее ст. 2, 15, 17, 18, «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Тем самым исключается конституционный вакуум в части каталога прав человека и их защиты; одновременно устанавливается критерий преодоления пробельности законодательства либо его неопределенности в процессе правоприменения. Именно в силу этого Конституция России образует то нормативное единство, которое не противопоставляет различные социальные слои, но, напротив, объединяет сочленов общества в единое целое и открывает пространство сотрудничества составляющих его элементов, что, в свою очередь, предопределяет жизнеспособность учрежденного действующей Конституцией России социального порядка.

§ 4. Основной вопрос современного российского конституционализма

Всякое государство в своем историческом развитии претерпевает изменения. Одни из них едва заметны, другие носят качественный характер. В результате глубоких, по существу формационных преобразований, охвативших все сферы социальной действительности, в начале 90-х гг. прошлого столетия наша Родина в политико-юридическом смысле обрела новое качественное состояние. Соответственно, в процессе конституционного устроения России надо было найти такую государственно-правовую организацию общества, которая существование стабильного в своих устоях и динамичного в развитии государства и прочного правопорядка могла бы соединить с другим императивом эпохи — свободой личности.

В процессе нового конституционного устроения России речь не могла идти о том, чтобы нарисовать заманчивый, но оторванный от социальных реалий и цивилизационных особенностей страны и потому нежизненный образ будущего и навязать его обществу. Требовалось тщательное осмысление социокультурной традиции самой России и необходимости ответа на запросы общества и вызовы постиндустриальной эпохи. Главное — адекватно определить природу взаимоотношений личности и общества, гражданина и государства.

В историческом развитии представлений отечественной философской и правовой мысли о взаимоотношениях индивидуального и социального (личности и общества, индивида и объединения людей, гражданина и государства, частного интереса и общего блага) и их государственно-правовом оформлении обычно выделяют две противоположные традиции — системоцентризм и персоноцентризм. Фундаментальное различие между ними состоит в противоположности их ценностных ориентиров: если в персоноцентризме именно человек является высшей точкой и «мерилом всех вещей», то в системоцентристском видении индивид либо вообще отсутствует, либо рассматривается как нечто вспомогательное, способное принести большую или меньшую пользу лишь для достижения неких надличностных целей. Речь в этом случае идет о том, что человек во всем многообразии его жизненных проявлений из цели социального развития превращается в средство, ценность которого определяется мерой его вклада в достижение целей такого развития.

Ретроспективный анализ доминировавших в прошлом идеологии и законодательства приводит к выводу, что долгое время в развитии нашего общества и государства в теории и общественной практике приоритет отдавался извращенно истолковывавшимся коллективным началам в ущерб личным, а личность выступала не целью общественного развития, а средством такого развития. В советский период отечественной истории эта тенденция обычно оправдывалась необходимостью мобилизации общества и всех его ресурсов во имя экономического подъема страны и противостояния враждебному окружению.

Конституции России надлежало утвердить демократические начала в организации власти и привести масштаб прав и свобод личности в соответствие с уровнем общественного развития и потребностями современного этапа социального прогресса. Речь шла об ответе на вопрос, на какой базе должна основываться государственно-правовая организация современного российского общества. От этого зависели его устойчивость в фундаментальных основах и должная динамичность в развитии.

В качестве исходной посылки решения этой проблемы необходимо признать, что в социальной сфере существуют и действуют два элемента — индивид и различные ассоциации людей, общественные

объединения, государство и общество в целом. Люди по своей природе существа не только социальные, но одновременно каждый человек существует как индивидуальная личность, наделенная именно ей присущим достоинством. Одновременно и общество обладает личнособирательным характером. А это неизбежно накладывает отпечаток на социальные доктрины, которые, как правило, отдают предпочтение одному из элементов организации и жизнедеятельности социума — индивидуальному или коллективному.

В действительности вопрос не стоит так: индивидуализм или коллективизм? Поиск ответа на этот вопрос в рамках традиционного противопоставления «персоноцентризм или системоцентризм» бесперспективен. Забвение индивида и его прав, гипертрофия общественного начала в организации и жизнедеятельности социума, характерное для многих десятилетий отечественной политической истории, составляет основной порок коллективистских доктрин, в том числе доведенного до крайности его вульгаризаторской интерпретацией экономического материализма, выводящего все непосредственно из экономики. Именно такое забвение привело к крушению советского типа конституционализма.

С другой стороны, ущербность всякой индивидуалистической доктрины заключается в отрицании органичности общественных объединений. Для индивидуализма общество в целом или иные коллективные соединения есть лишь механическое сложение индивидов, и в таком соединении нет ничего нового, что бы уже не присутствовало в составляющих его элементах. Общество, с точки зрения сторонников этих доктрин, не есть особый и единый организм, имеющий собственные законы развития, а нечто, развивающееся по законам развития отдельных индивидов.

Тенденция к абсолютизации коллективного так и не была преодолена отечественной социальной доктриной, включая юриспруденцию, развивавшейся в советский период истории, хотя она и претерпела в процессе своего развития существенные изменения. Весьма показательным для первого периода развития реального социализма было высказывание одного из деятелей Наркомюста РСФСР в 1918 г., утверждавшего, что в результате социалистической революции строй «буржуазный», «индивидуалистический» заменяется строем социалистическим, «коллективистским». «С полным обобществлением сначала производства и обмена, а впоследствии и потребления, с устранением всякой борьбы между людьми на почве материальных средств существования откроется полная возможность беспрепятственного всестороннего развития человека, если угодно не как отдельной особи, а как органической части огромного целого, именуемого человечеством».

Однако в конце 50-х — начале 60-х гг. и особенно позднее подобные суждения уже выглядели анахронизмом. Но и позднее реальный

социализм оставался такой общественной системой, в которой индивидуальное в большой степени растворялось в родовом, а личность выступала элементом социальной машины государства — высшей цели и универсального средства воздействия на общественное развитие.

В свою очередь индивидуалистические доктрины, которые сегодня доминируют в значительной части отечественной юриспруденции, также не могут преодолеть тенденцию к абсолютизации личного, индивидуального в противоположность социальному.

Между тем Конституция не дает оснований ставить вопрос в плоскости — персоно- или системоцентризм. Попытка посадить коллективизм на скамью подсудимых столь же бесперспективна, как призвать к суду научной философии индивидуализм. Речь может и должна идти об их сочетании и взаимодействии в организации и функционировании социума и жизнедеятельности человека. В практическом же плане применительно к социальной организации жизнедеятельности людей речь идет о согласовании интересов личности и общества, иных социальных субъектов — проблеме, требующей решения во всяком человеческом сообществе.

При этом исторический опыт показывает, что на различных этапах социального развития способы такого согласования и формы его выражения различны и обусловлены типом общества, характером экономического базиса и политических, социальных и юридических учреждений и институтов, доминирующей социально-психологической атмосферой и пр. Такое согласование, в частности, возможно за счет подчинения интересов личности или одной части общества другой, и в этом случае речь, по существу, идет не о согласовании, а о соподчинении интересов, ибо само общество и государство как его организационно-правовое оформление выражают и присущими праву методами защищают интересы определенных классов или социальных групп. Этот тип согласования интересов характерен для государства, основанного на тоталитарных формах организации власти либо принудительной лояльности граждан и их ассоциаций. Он чреват разрушением дисгармоничного общества.

Другой тип согласования интересов основывается на общественной солидарности, т.е. взаимной ответственности общества и личности, государства и гражданина. Этот тип характерен для организации общества, развивающегося не за счет подавления одних интересов и признания других приоритетными, а на основе сочетания и учета их взаимообусловленности, формирования баланса интересов индивида, коллектива, общества и его юридической легитимации. Речь идет о конвергенции интересов по меньшей мере основных социальных субъектов, объединенных общими ценностями и действующих во имя общих целей.

Несмотря на острое политическое противоборство между участниками Конституционного совещания 1993 г., ему удалось преодолеть крайности индивидуалистического и коллективистского представлений о сочетании и взаимодействии индивидуального и коллективного и отразить в содержании конституционного строя России баланс интересов личности и общества, способный гарантировать личность от произвола общества, а общество — от анархического своеволия личности, чреватого разрушением общества и неисчислимыми страданиями самого человека. Конституция закрепила синтетическую модель организации социума и правового статуса человека и гражданина как ее части, которая соединяет ценности свободы, включая здоровую индивидуальность, предприимчивость и инициативу, с ценностями ответственности, присущей коллективизму, в том числе социальную солидарность и взаимные обязанности личности и государства как форму и способ выражения социальной необходимости. Именно эта модель, учитывающая не только частную полезность, но и социальную связанность собственности, оказалась наиболее востребованной обществом. Она адекватно отражает публичную функцию собственности и отказ от абсолютизации права собственности, из которого вытекает возможность его ограничения актом законодателя.

Это привело к изменению сущности Конституции. Она выступает в качестве инструмента общественного согласия и компромисса, формирования определенного баланса многообразных интересов, имеющихся в обществе, — индивидуальных и коллективных; соответственно и Конституция в этом случае есть форма и способ легитимации социального согласия и партнерства, а не средство обеспечения социального превосходства.

В этом — смысл солидаристского понимания парадигмы государственно-правового бытия России, существенно отличающегося от традиционных для индустриального общества представлений, основывающихся на либеральном индивидуализме, либо доминировавшего в нашем недавнем прошлом этатизма. Из такого понимания и вытекает соединение принципа сильного и дееспособного государства, способного эффективно и правовым образом воздействовать на все сферы общественной действительности, с прочной гарантированностью свободы личности. Пределы последней определяются «золотым правилом нравственности», закрепленным Конституцией России («осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»), которая тем самым фундаментальной презумпции практической морали придала характер юридически обязательного веления.

Отсюда следует, что конституционное право и мораль — две нормативные системы — тесно связаны, порой до взаимопроникновения. Различие состоит в том, что право регулирует поведение людей как

существ социальных. Что же касается морали, она охватывает те нормы, которые обязывают людей как нравственных личностей. Это важно иметь в виду в процессе осуществления субъективных прав и исполнения обязанностей: осуществление прав дозволенными способами, как и любые иные действия, дозволенные Конституцией, не могут быть поставлены человеку в вину.

§ 5. Предмет действующего конституционного права. Методы конституционно-правового регулирования

Как было отмечено, данная отрасль отечественного правопорядка долгое время развивалась как государственное право, а изучавшая ее наука — как наука о государстве. Оно нормировало главным образом отношения, отражающие организацию государства и компетенцию его органов, порядок их формирования и деятельности, а также сословные привилегии и обязанности подданных по отношению к государству. Государство, совпадавшее с личностью монарха, не ограниченное в своем праве, и строгая сословная иерархия с четким установлением сословных привилегий и повинностей подданных — в этом заключался смысл публично-правового регулирования.

Высочайший Манифест Николая II «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г. не только привнес в отечественную юриспруденцию новое понимание данной отрасли права. Конституционное право означало теперь юридическую форму ограничения государства основными правами человека и гражданина и легитимацию законодательной власти народной волей. Тем самым смысл отечественного конституционализма на этом этапе исторического развития заключался в разделении суверенитета между монархом и народом, избиравшим законодательную власть, и признании за подданными государя прав и свобод человека и гражданина.

Великая российская революция 1917 г. означала пришествие *иного типа конституционализма*. В частности, речь теперь шла не «просто» о значительно более широком понимании предмета конституционного регулирования, а о принципиально иной его сущностной характеристике. Уже Конституция РСФСР 1918 г. своим регулятивным воздействием не только охватывала организацию государства и функционирование публичной власти, но и устанавливала основные начала социальной организации России, всецело определяемой теорией классовой борьбы, а также экономики и духовно-культурных отношений. Тем самым в орбиту конституционного регулирования включалась не только политическая, но и экономическая и социальная система общества и даже его нравственные основы.

Конституция теперь не ограничивала государство, но, напротив, санкционировала регулятивное воздействие государства во всех сферах

общественной и индивидуальной жизни. Государство обрело право на «все». Этому праву ничто не могло противостоять. Соответственно, была немедленно отвергнута теория естественного права; гражданин должен был удовлетворяться дарованными ему государством правами.

Эта традиция, претерпевая некоторые изменения, оставалась сущностной характеристикой всех этапов конституционного развития Советского государства. Великая российская революция, писали авторы первого марксистского учебника «Советское государственное право», не может удовлетворяться господствующим пониманием задачи и содержания государственного права в буржуазной науке, тщательно избегающей расширения предмета науки государственного права и самого государственного права; «мы должны определить предмет государственного права значительно шире и принципиально-методологически иначе, чем это делает буржуазная наука. Предмет государственного права мы видим в изучении правовых норм и институтов, отражающих, закрепляющих и развивающих общественный и государственный строй данного общества, систему общественных и государственных учреждений, принципы их взаимоотношений, объем их обязанностей и прав, методы их деятельности, а также и изучение различного рода публично-правовых институтов, определяющих права и обязанности граждан как в их отношениях к обществу и государству, так и в их отношениях друг к другу».

Данное определение спустя два десятилетия было подвергнуто критике одним из соавторов указанного учебника, известным советским ученым В. Ф. Котоком, поскольку оно якобы скорее характеризовало предмет права в целом, чем предмет государственного права. В действительности речь шла о другом: характерное для раннего западноевропейского и отечественного конституционализма понимание конституции как акта, который *ограничивает* государственную деятельность установленными ею формами, способами и пределами вмешательства в соответствующие сферы общественных отношений, отечественной юриспруденцией было заменено пониманием конституции как акта, который *санкционирует* эту деятельность, расширяя прежние представления о предмете конституционного регулирования.

В конце 50-х — начале 60-х гг. XX в. на фоне известного оздоровления социально-политической обстановки в стране и преодоления наиболее одиозных проявлений авторитаризма в отечественной юриспруденции в процессе поиска ею специфического предмета правового регулирования для конституционного права отчетливо проявились два подхода к его интерпретации — «широкого» и «узкого» понимания предмета государственного права.

Смысл широкого истолкования предмета конституционного права заключался в том, что к нему относили «те регулируемые правом развивающиеся общественные отношения, которые определяют *основные*

черты социально-экономической системы и политической организации социалистического общества, выражают суверенитет народа, а в многонациональных государствах — также и суверенность наций». Тогда же В. Ф. Коток предложил переименовать государственное право в конституционное, полагая, что это позволит лучше выявить специфику предмета данной отрасли; это предложение было поддержано С. М. Равиным, И. Е. Фарбером, Н. П. Фарберовым, В. А. Ржевским, В. Т. Кабышевым, О. О. Мироновым и др. Вышел первый в СССР учебник, названный «Советское конституционное право».

Этим взглядам противостояла «узкая» (точнее — «консервативная») интерпретация предмета данной отрасли права, которую обычно связывают с именем А. И. Лепешкина: таковым являются «общественные отношения, возникающие в сфере установления политических форм организации власти», причем эти «политические формы» всегда связаны с деятельностью Советов как политической основы государства. Словом, предметом государственного права, как и в далеком прошлом, является публичная власть во всех ее существенных проявлениях и формах, ее источник, правовые формы и органы. Эта позиция разделялась И. Д. Левиным, Г. С. Гурвичем, М. Г. Кириченко и др.; власть, не ограниченная в «своем праве», и свобода, служившая не индивидуальной автономии личности, а ее социализации, масштаб которой всецело определялся усмотрением государства.

Причем сторонники обоих подходов, как правило, рассматривали предмет данной отрасли права как постоянное в своем содержании явление, игнорируя его связь с природой государства, равно как характер его взаимодействия с обществом. Но если «широкое» понимание предмета государственного права означало попытку вырваться из плена некоторых, обретших к тому времени гранитную твердость догм прошлого, «узкий» взгляд продолжал прежнюю традицию объяснения предмета данной отрасли права. Мало помогало и дополнение этого определения, вполне адекватного режиму государственного абсолютизма, разумеется, с принципиально иными политическими акцентами и идеологическими клише, указание на социально-экономическую основу советского общества.

Трагедия науки заключалась в том, что оба подхода в силу обстоятельств эпохи в равной мере были далеки от конституционализма как формы и способа ограничения государства в интересах общества, пределы которого определяются верховенством права и правами человека; в свою очередь наука развивалась в тисках идеологического монизма, не приемлющего какой-либо альтернативы юридическому позитивизму. Государство властвовало над конституцией. Как писал А. Я. Вышинский, «право — живая реальность, выражающая собой сущность общественных отношений между классами на почве господства, властвования, подавления и подчинения одними классами,

господствующими, других классов, подчиненных этому господству». Несогласные с этим рисковали оказаться в стане «лжемарксистов», «засоряющих лженаучным хламом нашу юридическую литературу».

Возвращение России к стандартам демократии, складывавшимся в нашей стране в начале XX в. и доминирующим сегодня в конституционном пространстве Европы, потребовало глубокого переосмысления господствовавших в советский период отечественной истории представлений о предмете данной отрасли права и границах государственного воздействия на общество. Несомненно, что вопрос о предмете конституционного права тесно взаимосвязан с вопросом о роли государства в развитии общества и преследуемых им целях, с одной стороны, и его взаимоотношениях с человеком — с другой. Государство является носителем социального порядка, в котором протекает общая жизнь его сочленов. Его существо, функции, задачи и цели не остаются неизменными, но меняются под влиянием социально-экономических и политических процессов. Соответственно, не остается неизменным предмет публично-правового регулирования, он развивается под влиянием происходящих в самом обществе процессов и объективно обусловленного логикой исторического развития преобразования государства; историчность государственно-правового развития общества предопределяет историчность предмета правового регулирования, отражающего сущностные характеристики взаимодействия государства, общества и личности.

Главное состоит в том, что не государство теперь властвует над конституцией, напротив, конституция ограничивает государство и определяет пределы его воздействия на общество и личность. Следовательно, полагает М. В. Баглай, предметом конституционного права являются базовые общественные отношения, регулируемые конституционным правом, которые охватывают две основные сферы общественных отношений: во-первых, охрану прав и свобод человека (отношения между человеком и государством) и, во-вторых, устройство государства и государственной власти (властеотношения).

При этом, однако, за пределами предметной характеристики отрасли права остается конституционное регулирование социально-экономической и духовно-нравственной основ публичной власти, а также ее источник — суверенитет народа. В современном мире вне легитимации публичной власти народной волей конституционализация государства невозможна. Главный упрек данной интерпретации предмета конституционного права заключается в том, что конституция по-прежнему представляется в виде акта, только ограничивающего государство, но не акта, одновременно санкционирующего его деятельность.

Значительно полнее в смысле охвата конституционным регулированием различных аспектов социальной бытийности народа определяет предмет конституционного права С. А. Авакьян, по мнению которого

его составляют наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя Российского государства; сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Однако настойчивый акцент на политическую природу отношений, относимых к предмету данной отрасли права, сопровождающий авторский вывод, существенно его обедняет, поскольку за его пределами оставляется специфика конституционного воздействия на социально-экономическую и духовно-культурную сферы жизни общества.

Наиболее широкое видение предмета конституционного права, при этом в целом оставаясь в рамках отечественной традиции предметной характеристики права, предлагает О. Е. Кутафин: его составляют «отношения, складывающиеся, по сути дела, во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и др.», причем только те общественные отношения, «которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из этих областей жизни».

При всем различии подходов трех выдающихся государствоведов, разделяемых с теми или иными оговорками большинством российских юристов, они едины в главном: действующая Конституция принципиально изменила государственно-правовое устроение России и конституционализировала все сферы общественной жизни. Государство в своем былом всевластии осталось в прошлом, оно ограничено суверенитетом народа, верховенством права и неотъемлемыми правами человека и гражданина. Они едины и в том, что предмет конституционного регулирования ограничивается общественными отношениями — «базовыми», «наиболее фундаментальными», «основополагающими». Что же касается единства и целостности общества как государственно-организованной системы, они остаются за пределами предметной характеристики конституционного права.

Между тем наивно предполагать, что целостность общества как государственно-организованного единства народа покоятся единственно на взаимоотношениях людей, которые в результате конституционного воздействия приобретают характер правоотношений с принадлежащими их субъектам правами и обязанностями. В действительности эти отношения складываются на основе выросшего из естественно-исторического развития данного общества «порядка вещей», т.е. социального порядка, его институтов, основополагающих принципов, субъектов и персонифицирующих их отношений.

Теория правоотношений, выросшая из гражданского оборота и договора и отвечающая потребностям частного права (ubi commercium,

ibi jus — «где торговля, там право»), не в состоянии дать адекватный ответ на вопрос о природе публично-правового воздействия на общество и роли конституции в обеспечении единства и целостности его государственной организации. Именно поэтому публичное право более двух тысячелетий назад отделилось от частного права, а не в силу различий в деталях.

Отечественная юриспруденция в части предметной характеристики конституционного права во многом все еще остается в плену некритичного позитивизма. Время, когда государство было «первее» конституции, являвшейся простым волеизъявлением публичной власти, осталось в прошлом; в эпоху, когда «первее» конституция, само государство становится частью предмета конституционного регулирования.

Государство — не юридическая фикция, а социальная реальность, конституированная правом; оно представляет собой союз народа, учредившего единую центральную власть, подчинившую все иные социальные институты и покрывающую всю занимаемую им территорию. Образующие его институты, равно как принципы деятельности, отражают развивающиеся в процессе естественно-исторического прогресса реальные традиции народной жизни, которые оформляются конституцией и выступают как юридическая данность, не сводящаяся к юридическому факту или возникающему на его основе конституционному правоотношению.

Именно государство как носитель порядка, в котором протекает общая жизнь индивидов и народа в целом, составляет самый глубокий слой публичного порядка, регламентируемого конституцией. Над ним возвышаются качественные характеристики государства (демократическое, правовое, социальное и пр.), которые отражают юридическое состояние государства и принципы его взаимодействия с обществом и человеком. Конституционному устроению подвергается сегодня не та или иная сфера жизнедеятельности социума, но общество в целом.

Три фактора оказали непосредственное влияние на такое расширение: во-первых, освоение обществом государства как одной из общественных форм и самого мощного социального фактора силы, аккумулирующего солидарные интересы народа и служащего общему благу; во-вторых, обретение человеком права на общество; в-третьих, взаимосвязанный процесс интернационализации национального правопорядка и конституционализации межгосударственных отношений.

Границы такого регулятивного воздействия ограничены трояким образом: с одной стороны, рынком, принципы которого влияют на все сферы жизни общества; с другой стороны, установленными в самой Конституции масштабами автономии личности, равно как союзов и ассоциаций индивидов, в числе которых — семья, территориальные и иные общины, политические партии и общественные объединения,

корпорации, народы и пр.; наконец, суверенитетом государства, которым предопределяются масштабы интернационализации отечественного правопорядка. За пределами этих границ регламентирующая деятельность государства в современном конституционализме находит все больше сторонников.

Конституция не только ограничивает государство, но и санкционирует его деятельность. Государство все более активно «присутствует» в тех сферах жизни общества, которые ранее для него были заповедны. Как раз в связи с этим Конституция выступает в современном мире в качестве основного закона не только государства, но и общества, и тем самым создает предпосылки для преодоления противопоставления государства и общества. В демократии, способной аккумулировать интересы различных слоев и групп общества, конституция, долгое время удовлетворявшаяся устроением государства и закреплением принципов его деятельности, выступает основным правопорядком организации и функционирования общества и обусловленных его природой форм политической, экономической, социальной и духовно-культурной организации народа.

В силу этого частью предметной характеристики конституционного права наряду с политическим обществом также является гражданское общество. Современные конституции устанавливают основные принципы организации семьи, собственности и предпринимательства, взаимодействия труда и капитала и т.п. Конституция покрывает своим воздействием также сферу великих коллективных интересов народа: науку, культуру, искусство, образование и здравоохранение. Она устанавливает основы взаимоотношений государства и церкви. Словом, сегодня речь идет не о том, что государство не вправе вторгаться в те или иные сферы общественной и даже частной жизни, а о пределах государственно-правового воздействия на эти сферы и его способах.

Таким образом, современный конституционализм охватывает также основные принципы общества и гарантии его институтов. По существу, речь идет о конституировании определенного социального идеала, обязывающего государство. Конституционное право не создает социальный порядок, оно моделирует его, учитывая расстановку политических сил и экономической мощи, а также отражая сложившиеся в обществе социальные традиции и его нравственные устои.

Разумеется, этот идеал будет неполон без включения в состав предмета конституционного права ценностей, определяемых всеобщей человеческой природой. Конституционализм сегодняшнего дня в отличие от правового позитивизма прошлого, в своем регулятивном воздействии и в данной части не может ограничиться только отношениями между людьми. Конституируемый Основным законом порядок не может быть равнодушен к интеллектуальному и духовно-нравственному

развитию человека, он должен способствовать созданию условий, соответствующих присущему каждому человеку достоинству.

В связи с этим смысл конституционного регулирования заключается в рациональной организации социального порядка, адекватного естественно-историческим закономерностям общественного развития и его стабильности. Именно в этом — разумной целесообразности организации публичной власти, несущей социально полезные функции и способной должным образом ответить на вызовы эпохи, ее взаимодействия с личностью и обществом, и устойчивости формализуемого Конституцией социального порядка — заключается главное назначение Основного закона.

Таким образом, предмет конституционного права России носит многослойный характер, он включает в свой состав легитимированный волей народа социальный порядок; статусы субъектов социального порядка, в том числе человека как высшей ценности и субъекта неотчуждаемых прав и свобод, народа как носителя суверенитета и источника власти, волей которого непосредственно либо опосредованно легитимируется всякая публичная власть, а также государства как носителя социального порядка, пределы деятельности которого установлены Конституцией; складывающиеся на их основе *конститутивные* по своей природе, т.е. действительно основополагающие отношения, в содержании которых все более заметное место сегодня занимают социальные обязательства государства. Основными участниками этих отношений являются человек и объединения людей, народ, а также избирательный корпус, территориальные и национальные общности, государство, его органы и должностные лица, органы местного самоуправления.

* * *

Понятие социального порядка, обычно толкуемое как философско-социологическая категория, весьма удачно для определения предмета конституционного права на современном этапе его исторического развития и нуждается в глубоком осмыслении публично-правовой наукой. В связи с этим уместно отметить, что само слово «порядок» используется в Конституции России сорок раз; пятнадцать раз она воспользовалась термином «социальный», восемь раз — термином «общественный».

Социальный порядок есть всеобщая форма бытия общества. Он основывается на сложившихся в обществе нормах и ценностях, поддержание которых осуществляется государством, деятельность которого, в свою очередь, программируется конституционным правом. Причем Конституция нормирует не весь социальный порядок, а определяет его каркас. Она моделирует основные организационные и функциональные параметры политической и экономической систем, социального

развития и культуры общества. Сама Конституция выступает образом социального порядка, она устанавливает образцы и постоянные структуры и моделирует процессы эволюции общества, которые отражаются на его функционировании и поведении сочленов социума как целостной системы; в равной мере Конституция предусматривает технологии воспроизводства сложившегося социального порядка и способы и средства его реализации, в том числе свободные выборы, политический плюрализм, разделение властей, судебный контроль всей публичной сферы, многообразие форм собственности и т.д.

С этой точки зрения Конституция как особая юридическая форма, т.е. закон, устанавливающий функции и задачи государства и распределяющий полномочия между его органами, а также гарантирующий суверенитет народа и права человека и гражданина в виде предписаний государству или ограничений для государства, воспроизводит общеполитический, а также экономический, социальный и духовно-культурный облик государства как важнейшего политического института, олицетворяющего народ, живую традицию народной жизни и сложившиеся в обществе принципы и устремления общества. Конституция распространяет «универсальный закон свободы» на социально-экономическую, политическую и духовно-культурную сферы общества и предопределяет природу и сущность правового регулирования в каждой из них.

Конституируемый Основным законом России социальный порядок был подготовлен долгим процессом исторического развития и поиска модели справедливого устроения общества. Именно эти два принципа — свобода и справедливость — составляют сущностную характеристику выраженного в Конституции общественного согласия. Это означает, что конституционное право не есть совокупность произвольных правовых идей и принципов; оно образует конкретный порядок определенного общества, которое возникло на соответствующей социологической основе. В этом состоит непременное условие действенности конституционного регулирования, цель которого — солидаризация интересов по меньшей мере большинства общества.

Конституционное право не может быть равнодушным и к негативным факторам, способным разрушительно воздействовать на общество; конституция, сама являющаяся результатом революции или иного социального катаклизма, по своей природе антиреволюционна. Следовательно, установленный ею социальный порядок должен быть постоянно и надежно защищен от кризисов и болезней самого государства, равно как действий антиобщественных сил и индивидуального эгоизма.

Таким образом, предмет конституционного права имеет не только многослойный, но и комплексный характер. В части, касающейся *экономической сферы*, в Конституции России речь прежде всего идет

о преодолении непосредственной включенности государств в экономику, но не отказе от регулирующего воздействия на нее при конституционном признании равноправия различных форм собственности, свободного рынка и полноценных товарно-денежных отношений.

В *политической сфере* с учетом современного опыта конституционного развития закреплено правовое государство, разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, разграничение функций государственных и общественных органов и организаций, политический и идеологический плюрализм, следовательно, конституционность оппозиции при соблюдении ею установленных Конституцией условий, широкое самоуправление на основе сочетания интересов различных самоуправленческих структур и граждан.

Конституционное воздействие на *социальную систему* сводится в основном к провозглашению принципа социального государства и закреплению ряда экономических, социальных и культурных прав. Речь идет, по существу, о закреплении в Конституции принципов сочетания и взаимодействия индивидуального и коллективного начал в организации общественной жизни, взаимной ответственности общества и личности, а также обеспечении условий для развития и социальной, и интернациональной природы общества в соответствии с объективными закономерностями исторического прогресса, а не субъективным усмотрением отдельных лиц или группировок и создаваемыми ими идеологически мотивированными моделями. Главная проблема состоит в переводе справедливости из области теоретической абстракции в плоскость социальной и юридической практики.

В сфере духовно-культурной организации общества Конституция провозглашает принципы свободы в формировании и функционировании культуры, образования, науки, религии и пр. при непременном уважении к духовной традиции и нравственным ценностям общества.

Представляется, что предметное описание конституционного права требует учета еще одного обстоятельства: в глобализирующемся мире и отчетливо просматривающейся тенденции формирования транснационального конституционализма характеристика предмета национального конституционно-правового правопорядка будет неполной без учета прямого или опосредованного воздействия Основного закона на организацию международных отношений. Конституционное право, тесно взаимодействуя с международным публичным правом, образует механизм сочетания национальных ценностей и идеалов с общецивилизационными процессами независимо от социальных, национальных или территориальных рамок, в которых такое развитие осуществляется. Основой такого механизма является государственный суверенитет.

Из такого понимания предмета конституционного права России вытекает следующее определение данной отрасли права: *конституционное право есть созданная и развивающаяся на основе общественного согласия нормативная система, закрепляющая базовые начала рациональной организации социального порядка и принципы его функционирования в целях свободы и справедливости*. Это означает, что конституционное право служит обеспечению политического единства государства и правопорядка, сущность которого предопределяется суверенитетом народа правами человека и гражданина; конституционное право включает правоположения, которые регламентируют организацию и принцип деятельности публичной власти; существенное место в конституционном праве занимают гарантии конституционности законодательства, а также мирного развития протекающих в обществе социально-политических процессов.

Предмет правового регулирования — только один из критериев вычленения относительно самостоятельной отрасли права. Второй критерий — ***методы правового регулирования***, под которым обычно понимают способы правового воздействия конституционного права на различные составляющие предмета конституционного регулирования.

Методы конституционного регулирования предопределяются сущностью Конституции и ее функциями. В частности, Конституция, в отличие от прочих актов, обладает учредительной функцией, заключающейся, в частности, в создании и юридическом утверждении конституционного строя, которая реализуется на основе общественного согласия. Соответственно, отсюда основной способ воздействия на общественные отношения — установление социального порядка и закрепление правовых состояний субъектов конституционных правоотношений, их взаимных прав и обязанностей, ответственности, принципов взаимодействия и пр. Святость этих установлений проистекает не из воли законодателя, а из общественного согласия, выражением которого является принятая всенародным голосованием Конституция; соответственно в этих отношениях человек, народ, государство в их взаимодействии выступают равноправными партнерами.

Но это верно в отношении собственно конституционного регулирования. Что же касается иных актов конституционного права, для них характерно преобладание *императивного* метода регулирования с характерными для него властными предписаниями в комплексе способов юридического воздействия на общественные отношения. Императивному методу регулирования присущи субординация и подчинение.

Подчиненность и зависимость одной из сторон является следствием индивидуализации конституционных велений законодателем в принимаемых им актах и возникающих на их основе правоотношений, участниками которых являются уже не гражданин вообще и государство, а конкретное лицо и орган либо должностное лицо государства.

В связи с этим надо различать методы собственно конституционного регулирования и методы, используемые в процессе регулирования иными нормами данной отрасли права.

Императивными способами конституционно-правового регулирования выступают *предписание, запрет, возложение обязанностей и др. Предписание* представляет собой возложение на субъекта конституционного правоотношения обязанности совершить определенные действия в условиях, предусмотренных данной нормой. *Запрет* означает, что правовая норма возлагает на своих адресатов обязанность воздержаться от совершения определенных юридических значимых действий в условиях, которые предусмотрены соответствующей нормой.

В отличие от императивного *для диспозитивного метода правового регулирования характерно дозволение*, основанное на равноправии и координации субъектами отношений выбора поведения, означающее разрешение совершить те или иные юридически значимые действия в условиях, предусмотренных соответствующей нормой, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению. В частности, волей субъекта Федерации предопределяется учреждение органа судебного конституционного контроля, заключение внутрифедеративного договора и пр. Пределы усмотрения субъекта Федерации установлены Конституцией и федеральными законами, веления которых также носят императивный характер в смысле их соблюдения всеми субъектами соответствующих правоотношений.

§ 6. Конституционно-правовые отношения и их субъекты

Конституционно-правовые отношения являются частью огромного массива правоотношений и отличаются от иных правоотношений рядом формальных и содержательных особенностей: эти правоотношения складываются на основании норм конституционного права и носят публично-правовой характер; отличаются особым субъектным составом; для них характерен насыщенный политический, а также социально-экономический и духовно-культурный потенциал и часто — высокий уровень обобщения. Более того, если конституционно-правовые отношения носят длительный характер или действительно установлены, а не представляют собой юридическую абстракцию, они становятся частью правового статуса соответствующего субъекта.

Как раз в связи с этим различают *общие (статутные) и конкретные правоотношения*. Общие правоотношения вырастают не из юридических фактов, а складываются непосредственно из норм конституционного права и часто выражают правовые состояния, доминирующее значение в системе которых занимают государственная бытийность многонационального народа России, народный суверенитет и свобода личности. Из них проистекают основы устроения Российского госу-

дарства на современном этапе его более чем тысячелетнего развития, в том числе демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, политический плюрализм и др. Именно эти правоотношения определяют существо правового строя России и природу всех иных правоотношений, поскольку конституционализируют действующий правопорядок в целом. Тем самым общие конституционно-правовые отношения отражают самые фундаментальные начала конституционного строя. В отличие от них конкретные конституционно-правовые отношения служат реализации прав и обязанностей субъектов конституционного права; они более определенны, возникают на основе юридических фактов, моделируют поведение субъектов в процессе реализации ими своих прав и обязанностей, осуществляемых ими непосредственно в правоотношении. Отсюда следует, что общие и конкретные конституционно-правовые отношения различаются по степени их индивидуализации и юридического развития. В частности, в конкретных правоотношениях субъективное право находится, как правило, в тесной связи с волей и интересами субъекта правоотношения, в общих правоотношениях индивидуальный интерес субъекта проявляется менее отчетливо, а его право находится не под специальной, а общей защитой.

С точки зрения их содержательной характеристики конституционно-правовые отношения делят на *материальные и процессуальные*. В свою очередь материальные конституционно-правовые отношения можно классифицировать на отдельные группы, в том числе по целевому назначению, по времени действия, по субъектам и т.д. *По целевому назначению* конституционно-правовые отношения обычно делят на учредительные, регулятивные, правоустановительные и правоохранительные. К *учредительным* относят общие конституционно-правовые отношения, в которых реализуются конституционные нормы-принципы, нормы-цели, нормы-декларации, отражающие учредительный характер Конституции. К числу норм-принципов относятся, например, положения главы 1 Конституции России («Основы конституционного строя»).

В *регулятивных* отношениях, как правило, четко определен круг их субъектов, сформулированы их права и обязанности. К числу *правоустановительных* обычно относят отношения, возникающие в процессе разрешения конституционным правосудием конституционных споров. *Правоохранительные* отношения возникают в случае конституционно-правового деликта и осуществляются посредством установления конституционно-правовой ответственности, в том числе в форме восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, роспуска органа государственной власти, отрешения от должности должностного лица и пр.

По *времени действия* разделяют на временные и постоянные. Временные конституционные отношения ограничены установленной

конституционно-правовой нормой сроком (сроком легислатуры парламента, действия внутрифедеративного договора). *Постоянные* правоотношения не ограничены во времени (отношения, составляющие содержание принципа государственной бытийности России, демократии, верховенства права и прав человека, целостности территории Российского государства и пр.).

Конституционно-правовые отношения часто классифицируются по *субъектам* правоотношений.

Субъектами конституционного права являются лица, способные иметь установленные данной отраслью права и обязанности, а также могущие защищать свои права в судебном или ином, установленным Конституцией и соответствующими ей законами, юрисдикционном порядке. Как следует из данного определения, важнейшей особенностью субъекта конституционного права является правоспособность, т.е. общая или бланкетная способность иметь права и обязанности.

В литературе по конституционному праву по-разному решается вопрос о конституционной правосубъектности народа, нации, национальных меньшинств. Долгое время считалось, что народ или нация определяют сущность правоотношений, они творят общественные отношения и через государственную власть и юридические нормы наделяют их правовой формой, но сами они непосредственно в правоотношения не вступают. Словом, народ и другие социальные общности — это категория политики, не права.

Это понимание вполне соответствовало эпохе правового позитивизма, согласно которому всякое право представляет собой замкнутый в себе правопорядок, являющийся результатом волеизъявления государства; оно независимо от какого-либо иного, более высокого порядка, будь то естественное право, общественная мораль либо народная традиция, уходящая своими корнями в глубь истории. Воля законодателя или суда — вот источник прав и обязанностей участников правоотношений.

Принятие Конституции России 1993 г. опрокинуло эти представления. Позитивное конституционное право покоится на естественном, т.е. надпозитивном порядке. Именно эти принципы более высокого порядка, проистекающие из воли народа, его нравственных принципов и традиции, обрели в Конституции позитивно-правовую форму. Соответственно, сегодня конституционная правосубъектность народа не ставится под сомнение. Его волей учреждается конституированный Основным законом социальный порядок; его волей легитимируется законодательная власть, в ней — источник полномочий главы государства, других выборных должностных лиц. Воля народа может быть выражена народным голосованием (референдум).

Народ является коллективным участником конституционно-правовых отношений. Коллективными участниками этих правоотношений

являются также население субъектов Федерации и муниципальных образований, национально-культурные общности.

К коллективным субъектам также относятся Российское государство в целом (Российская Федерация); субъекты Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа); муниципальные образования; органы законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации и ее субъектов: Федеральное Собрание России и представительные (законодательные) органы субъектов Федерации; Правительство Российской Федерации; органы исполнительной власти субъектов Федерации; органы местного самоуправления; общественные организации, объединения граждан; политические партии, движения; избирательные комиссии, собрания избирателей и т.д.

Особенность указанных образований заключается в том, что конституционным правом они не только наделены правами и обязанностями, но сами обладают правомочиями участвовать в создании конституционного права. Разумеется, речь, прежде всего, главным образом идет о федеральных органах законодательной власти и органах законодательной власти субъектов Федерации, Президенте Российской Федерации и федеральном правительстве.

Наконец, субъектами конституционного права являются человек (гражданин, иностранец, лицо без гражданства) и объединения граждан (семья, общественные объединения, политические партии, избирательные комиссии и собрания избирателей и пр.). Особенность этой группы субъектов заключается в том, что они являются адресатами норм конституционного права, установленных его активными субъектами.

Круг субъектов конституционного права в основном постоянен. Однако имеются и такие субъекты, которые существуют временно, например участковые избирательные комиссии, собрания избирателей.

Этот обзор показывает, что три субъекта — человек и объединения людей, народ, государство — занимают доминирующее положение в числе субъектов конституционного права. Соответственно, их статусы и отношения, между ними складывающиеся, развивающиеся или прекращающиеся в рамках отечественной государственности, составляют основное содержание конституционного правопорядка, позитивно-правовое наполнение которого осуществляется Конституцией и соответствующими ей нормативными правовыми актами.

§ 7. Источники конституционного права

Источники конституционного права в своей совокупности составляют основу правового режима в государстве, а также нормируют его взаимоотношения с другими государствами. Именно поэтому их изучение имеет фундаментальное значение для теории и практики конституционализма.

В отечественной юриспруденции в течение многих десятилетий под источниками конституционного права традиционно понималась, а многими и понимаются теперь *формы выражения государственной воли уполномоченным на то органом или должностным лицом*. К таким формам обычно относят нормативные акты, в которых содержатся нормы конституционного права. Им свойственны *определенность*, т.е. четкая формулировка прав и обязанностей участников правоотношений; *общеобязательность*, гарантируемая возможностью государственного принуждения; *общеизвестность* адресатам юридической нормы, обеспечиваемая порядком ее опубликования и введения в действие. В ряде государств к числу источников конституционного права относят также судебную практику и конституционно-правовой обычай, неизменно подчеркивая при этом, что пределы использования последнего становятся все уже.

Однако такое понимание источников права как правил, установленных государством или санкционированных им, вполне удовлетворявшее потребности конституционного позитивизма, который доминировал на советском этапе развития отечественной государственности, недостаточно для содержательной характеристики источников конституционного права на современном этапе конституционно-правового развития России. Процессы правовой модернизации нашей страны, связанные с конституционным освоением принципов естественного права, а также преодоление представлений, основанных на противопоставлении континентального и общего права, поскольку они не отвечают современным реалиям и потребностям правовой практики, потребовало переосмысления самого понятия источника конституционного права и его существенно более широкой интерпретации.

Правовая наука не может отбросить новые данные, появляющиеся в практике конституционно-правового регулирования, если они не охватываются ранее выработанными категориями. В этом случае необходимо либо сформулировать новые категории, либо внести уточнения в имеющиеся понятия, если это соответствует логике науки. В частности, источниками права сегодня следует признать также *основания возникновения конституционно-правовых норм, события и действия, вызывающие установление норм конституционного права*. Без такого уточнения самого понятия источника права оно не в состоянии обслуживать современную практику конституционно-правового регулирования.

В системе источников конституционного права России центральное место занимает Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., а также законы о поправках к Конституции. Поправки, вносимые в Конституцию, становятся ее частью и обладают такой же юридической силой, как и сам Основной закон.

Именно Конституция составляет нормативную основу свободного от насилия человека над человеком социального порядка, в котором протекает общая жизнь граждан. Носителем этого порядка является государство, легитимированное волей народа. Этим определяются функции конституции, а также ее место и роль в правовой системе.

В систему источников конституционного права также входят: *федеральные конституционные законы*, принимаемые по вопросам, перечень которых в основном установлен в Конституции. В частности, ею предусмотрено, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам:

— определения условий и порядка введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях (ст. 56 и 88);
— принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта (ст. 65, 137);
— изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации (ст. 66, 137);
— описания и порядка официального использования государственного флага, герба и гимна Российской Федерации (ст. 70);
— назначения общенародного референдума (ст. 84);
— определения режима военного положения (ст. 87);
— установления правового статуса Уполномоченного по правам человека (ст. 103);
— определения порядка деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 114);
— установления судебной системы Российской Федерации (ст. 118);
— урегулирования полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов (ст. 128);
— созыва Конституционного Собрания (ст. 135).

Конституционно-правовой обычай в системе источников конституционного права России занимает незначительное место. Так же малочисленны материальные источники обычая, к числу которых могут быть отнесены регламенты палат Федерального Собрания, некоторые федеральные законы, отдельные акты правосудия, конституционно-правовая доктрина и пр.

Конституционно-правовой обычай представляет собой правило или принцип, которые еще не получили отражения в позитивном праве. Обычай не писан и не издан государством. Считается, что ему присущи следующие реквизиты:

— *длительность существования* соответствующей практики. При этом данный критерий относителен; та или иная практика

не должна обязательно существовать в течение долгого времени, например с «незапамятных времен». Более того, обычай может явиться результатом быстро сложившейся практики;

— *постоянство единообразной практики и ее всеобщность.* Этот критерий также обладает оценочным характером, ибо речь не идет о полном единообразии и признании соответствующей практики всеми субъектами конституционно-правовых отношений;

— *убежденность в правомерности и необходимости и признание юридической обязательности.* Речь идет о признании того или иного правила, сложившегося на практике, соответствующим требованиям Конституции или сообразующейся с ней, и юридически обязательным. Данный критерий является необходимым условием формирования обычая, и именно он позволяет отграничить обычай от обыкновения, нравственных начал или правил вежливости, также связывающих субъектов конституционно-правовых отношений, но не отвечающих критерию обязательности и потому гарантируемых не судом, а исторической традицией народа и принятой в обществе моралью.

Такое признание может быть осуществлено законодателем, в том числе конституционным. В частности, в парламентской практике России издавна существовала традиция открытия первого заседания парламента старейшим по возрасту депутатом. Действующий Основной закон конституировал данный обычай (ч. 3 ст. 90), тем самым трансформировав его в позитивно-правовое правило. Аналогичное правило установлено ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме Российской Федерации» относительно первого заседания ЦИК России, на котором членами Комиссии избирается ее председатель. Привилегия старшинства получила свое признание и в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», причем старшинство понимается указанным законом в двояком смысле: наибольший стаж работы в должности судьи и старейший по возрасту: в случае, если председатель не в состоянии исполнять свои обязанности, и невозможности исполнения обязанности председателя одним из его заместителей временное исполнение этих обязанностей переходит последовательно к судье, имеющему наибольший стаж работы в должности судьи Конституционного Суда, а при равном стаже — к старейшему по возрасту судье Конституционного Суда (ч. 2 ст. 25). Такое признание может осуществляться также судом. В частности, согласно ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» при рассмотрении дел в судах, в которых лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие

федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 14). В данном случае обратим внимание на два юридически значимых обстоятельства: «принимаемые во внимание» традиции и обычаи этих народов не должны противоречить федеральному закону или закону субъекта Федерации; бремя доказывания наличия такой традиции или обычая лежит на стороне, ссылающейся на обычай. При этом формальным источником правового обычая становится акт суда, поскольку его решением он «принимается во внимание», следовательно, приобретает правообразующее значение. Тем самым в общеобязательное правило превращается то, что само по себе было серией повторяющихся фактов, поддерживаемых общественным сознанием и отвечающих представлениям народа о справедливости.

В числе источников конституционного права — *также федеральные законы и акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации.* Разумеется, при условии, что в них содержатся положения, относящиеся к предмету конституционного права.

Существенное значение в системе источника конституционного права России имеют *постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; конституции республик, уставы краев, областей, автономных образований, городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации; уставы муниципальных образований и иные нормативные муниципальные правовые акты.*

Внутрифедеративные договоры являются относительно новым для отечественной конституционно-правовой системы источником права. Практика внутригосударственных договоров была легализована Федеративным договором от 31 марта 1992 г., включавшим в свое содержание три договора: между органами государственной власти Российской Федерации и, соответственно, органами государственной власти республик в составе Федерации; автономной области и автономных округов; краев, областей, городов федерального значения.

Помимо указанного Федеративного договора, ч. 3 ст. 11 указывает на возможность заключения иных договоров. При этом ни Федеративный договор, ни иные внутрифедеративные договоры не влияют на природу Российской Федерации: Россия является конституционной, а не договорной или конституционно-договорной Федерацией.

Субъектами указанных договоров являются органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации, предметом — разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. В настоящее время таких договоров нет, зато обычной практикой стали договоры о сотрудничестве между субъектами Федерации. Все эти договоры должны соответствовать Конституции Российской Федерации.

Восприятие Конституцией России ценностей естественного права пополнило систему источников конституционного права *общими принципами права*, под которыми понимаются некоторые исходные начала права, признаваемые современными демократическими государствами, которые предопределяют природу конституционного права и сами имеют нормативный характер. Им присущи следующие признаки: руководящее для правовой системы значение, признание нормативно-регулятивной природы, возможность судебного применения.

В юриспруденции нет единого понимания содержания общих принципов права; можно только констатировать, что большинством исследователей имеются в виду правила, признанные общественным правосознанием, в явной или имплицитной форме признаваемые также Конституцией или выводимые из нее правосудием. В частности, уже на первом этапе своей деятельности Конституционный Суд России, оценивая правоприменительную практику ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, пришел к выводу, что «рассматриваемое обыкновение правоприменительной практики (ограничение времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении) противоречит прежде всего общеправовым принципам справедливости, юридического равенства, гарантированности государством возмещения всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, закрепленным в Конституции Российской Федерации. Эти принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права».

В последующем Суд многократно опирался на общие принципы права. При этом Суд использует этот источник обычно в качестве мотивировки в его связи с Конституцией; тем самым конституционное право становится жизнеспособной системой, которая может применяться в правосудии. При этом общие принципы права не есть нечто, пребывающее вне Конституции; напротив, они выводятся именно из Конституции и применяются правосудием в качестве принципа национального правопорядка или принципа, лежащего в основе межгосударственных отношений России, либо правовой концепции, выработанной Конституционным Судом и ставшей частью его доктрины.

Источниками конституционного права признаются также *общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации*. Конституция установила механизм интеграции в правовую систему России новых принципов и норм,

а также международных договоров Российской Федерации. Именно на основании данного механизма в правовую систему России в качестве ее составной части, в частности, вошла Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и дополнительные протоколы к ней, предусматривающие более высокоорганизованный, чем на всемирном уровне, вид юрисдикции.

Эти принципы и нормы, а также иные международно-правовые акты, в которых участвует Россия, не имеют общего примата над нашим национальным правопорядком, но в силу прямого указания Конституции обладают приоритетом в *применении* в случае обнаружившейся коллизии с федеральным законом.

В частности, международно-правовая аргументация используется судами трояким образом: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции; для разъяснения смысла и значения конституционного текста; для выявления конституционно-правового смысла проверяемого закона или его нормы, т.е. конституционного истолкования закона и его применения в соответствии с таким истолкованием. В этом последнем случае речь часто идет о проверке адекватности международно-правовым обязательствам России конкретизации законодателем механизма реализации прав человека, включая устанавливаемые им запреты и ограничения.

Вырабатывая с использованием международно-правовых аргументов правовые позиции, носящие общий характер и обязательные для судов, других государственных органов и должностных лиц, высшие суды тем самым не только реализуют конституционное положение об общепризнанных международно-правовых принципах и нормах как интегральной части российской правовой системы, но и утверждают признаваемые и разделяемые Россией принципы и нормы международного права в качестве важного критерия, которому должно соответствовать законодательство России и практика судов и иных правоприменителей.

К числу относительно новых для конституционного права России источников относятся *послания главы государства*. Эти акты с точки зрения юридической догматики не обладают правовой определенностью, но в действительности имеют большой практический эффект и могут именоваться «мягким» конституционным правом. Они выражают волю главы государства в установленной Конституцией форме, обязательны для рассмотрения иными органами государственной власти, в том числе законодателем и исполнительной властью, и мотивируют их нормотворческую деятельность, как и осуществление нормотворческой функции самого главы государства, и в силу этого являются в том числе частью процесса формирования «твердого» конституционного права.

В равной мере источниками «мягкого» конституционного права являются также *декларации, принимаемые парламентом*. Смысл деклараций заключается в обосновании политических обязательств, принимаемых на себя парламентом. Они обычно принимаются на переломных этапах развития общества и государства и служат формой провозглашения господствующей идеи или основного направления развития, которому будут подчинять свою деятельность законодатели. В частности, явившаяся прологом будущего разрушения СССР Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г., базировавшаяся на дискредитировавшей себя теории делимости суверенитета, провозгласила государственный суверенитет России на всей ее территории и решимость создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР. Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г., принятая Верховным Советом РСФСР, провозгласила «языковой суверенитет каждого народа и личности» и права каждого человека на свободный выбор языка обучения, воспитания и интеллектуального творчества, право на свободный выбор языка общения, равную социальную, экономическую и юридическую защиту государством всех языков народов России и пр. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., так же принятая Верховным Советом РСФСР, означала решительный разрыв с советским прошлым, но одновременно провозглашала новый порядок, в основе которого лежат естественное право и либеральные ценности. В Декларации, по существу, речь шла об основании «общественного договора» в рамках естественного права и сопряжении предусмотренных им естественных прав человека с правом позитивным, поскольку закон, выражающий суверенную волю народа, и государство в его демократической легитимации становятся главными гарантами прав.

Судебная практика. Часто утверждают, что суд применяет право, а не творит его. Однако сегодня совершенно очевидно, что судебные решения, прежде всего решения высших судов, играют свою роль в развитии конституционного права. В прошлое уходят и классические представления, основанные на противопоставлении двух правовых систем — континентальной и общего права, поскольку они не отвечают ни современным реалиям, ни опирающимся на них потребностям правовой практики.

Решения судов не являются формальным источником, но всегда выступают авторитетным доказательством состояния права. Особенно важное значение в переоценке представлений отечественной юриспруденции об источниках права имеет учреждение конституционного правосудия в России. Это привело к появлению относительного нового для отечественной правовой системы источника — решений Конституционного Суда России, конституционных и уставных судов

субъектов Федерации, которые, по существу, становятся частью учредительных актов Федерации и ее субъектов.

Ясная и последовательная судебная практика органов судебного конституционного контроля служит не только уяснению Конституции или интерпретации ее порой амбивалентных, т.е. допускающих различные интерпретации положений, но и развитию самой Конституции посредством выявления заключенного в ней потенциала.

Решения Суда формально считаются имеющими силу только для тех дел, в связи с которым они были вынесены, но в действительности порождают последствия, выходящие за пределы разрешения конкретного конституционного спора. Причем обязывающую силу решения Суда можно и должно распространить не только на содержащиеся в резолютивной части выводы, но и на ведущие начала решения в той мере, в какой требует разъяснение руководящая мысль решения, и постольку, поскольку эти начала применяются в связи с его руководящей мыслью, а не изолированно от нее, сами по себе.

Не являясь в строгом смысле слова нормативным актом, это решение формирует прецеденты, обязывающие всех субъектов права. Прецеденты, создаваемые Судом, имеют нормативно-регулирующее значение и в этом смысле распространяются на неопределенный круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений. Указание на это можно вывести в том числе из ст. 6 Федерального конституционного закона, согласно которой решения Суда обязательны не только для участников конституционного спора, но и иных субъектов права.

Источниками права являются по меньшей мере некоторые *акты Верховного Суда Российской Федерации* и сформулированные в них правовые позиции. Данный вывод следует из ст. 126 Конституции, согласно которой Верховный Суд осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

К числу источников конституционного права относятся также *решения Европейского Суда по правам человека*, которые не просто представляют собой правоприменительные акты, но оказывают непосредственное, причем весьма существенное влияние на правотворчество и правоприменительную практику России.

В связи с интеграцией судебной системы России в международное судейское сообщество и интернационализацией внутригосударственного регулирования мы нуждаемся в пересмотре устаревших представлений о роли прецедентов в российском праве. Иное видение, являющееся рефлексией некритичного позитивизма, выступавшего в недалеком прошлом доминантой правопонимания, сегодня вступает в коллизию не только с европейской, но и отечественной юридической практикой. Речь не только о том, что прецедентный характер своих

решений многократно подчеркивали Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации. Она противоречит и действующему законодательству Российской Федерации. В частности, Федеральный закон от 30 марта 1998 г. о ратификации Европейской конвенции 1950 г. недвусмысленно признает установившееся прецедентное право, которым руководствуется Европейский Суд; данный закон можно рассматривать как трансформационный акт, согласно которому не только Конвенция 1950 г., но и прецеденты Европейского Суда, сложившиеся в процессе ее толкования и применения, обязывают Россию и вменяются в качестве обязательных всякому правоприменителю.

В этом последнем случае речь как раз идет о так называемых европейских стандартах, которые в данном аспекте представляют собой нормы Конвенции 1950 г. (перечень прав и свобод; обязательства государств-участников по их признанию и обеспечению; нормативное содержание, т.е. состав правомочий; условия пользования, включая допустимые ограничения и запреты; механизм судебной защиты), как они интерпретированы решениями Европейского Суда, имеющими прецедентный характер. Эти стандарты имеют общеобязательное для всех участников Конвенции 1950 г. значение.

Иными словами, прямым действием и непосредственной применимостью обладает не только Конвенция 1950 г. и протоколы к ней, но и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. Российские суды, основывая свои выводы на нормах Конституции и закона, в практике Европейского Суда находят дополнительные доводы в обоснование собственной правовой позиции. Интернационализация отечественного правопорядка обусловливает выявление подлинного смысла конституционной или иной юридической нормы в силу прямого веления Конституции с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. Тем самым законодатель России и отечественная судебная система вносят существенный вклад в гомогенизацию гуманитарной составляющей российского права как той части единого европейского правового поля, которая основана на Конвенции 1950 г.

Этим, однако, не ставится под сомнение государственный суверенитет России. В ст. 79 Конституции особо оговаривается, что участие России в межгосударственных объединениях и передача им части своих полномочий возможно лишь при условии, что это не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Это означает, что критерии легитимности всякой публичной власти, как и масштабы деятельности судов Российской Федерации и оценки ими проверяемых актов, предусматриваются Конституцией. В связи с этим в случае, если Конституционный Суд придет к выводу, что постановление ЕСПЧ, поскольку оно основано на Конвенции о защите

прав человека и основных свобод в истолковании, противоречащем Конституции России, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению.

Конституционный Суд не поставил под сомнение ни участие России в Европейской конвенции, ни право граждан России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Но такое участие не означает согласия на отказ от собственной цивилизационной и политической идентичности, как она определена в нашем Основном законе.

§ 8. Место конституционного права в правовой системе

Конституцию часто называли прежде и называют теперь законом законов, а конституционное право обычно квалифицируют в качестве ведущей отрасли национального права. Однако надо иметь в виду, что западноевропейские конституции долгое время, вплоть до XX в., были ограничены в своем действии только публичной сферой. В сфере частных отношений действовало гражданское законодательство, соответственно, «конституцией» гражданского общества выступал Гражданский кодекс.

Что касается отечественного конституционализма на советском этапе его развития, основание для такой квалификации усматривали в иерархическом построении национального правопорядка, представлявшегося в виде «пирамиды», на вершине которой находилось конституционное право, а затем следовали предопределяемые им отрасли права — гражданское, административное, уголовное и др. Для такого представления имелись определенные основания, поскольку доктрина социализма и советский конституционный правопорядок отличались, особенно на начальных этапах своего развития, категорическим неприятием самой идеи гражданского общества; публичные начала распространялись на все сферы жизни общества и его членов. Такое поглощение частноправовых начал публичными, вполне адекватное экономическому строю социализма, было обусловлено известной установкой В. И. Ленина о том, что «мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное».

Действующая Конституция России, признав гражданское общество и гарантировав его автономию, ограничила вмешательство публичной власти в сферу частных интересов своих граждан, следовательно, она восстановила частноправовые начала регулирования, в том числе неприкосновенность собственности, свободу предпринимательства и договора и др. Однако Конституция не возвела между публичным и частным правом непреодолимую стену. Конституция обладает верховенством и высшей юридической силой, следовательно, характер

взаимодействия конституционного и иных отраслей права предопределяется сохранением субординационных начал между конституционным правом и другими отраслями российского права. Главное в том, что установленные Конституцией основы конституционного строя являются фундаментом, на котором основывается весь отечественный правопорядок, включая частное право. Конституционное право не только гарантирует гражданское общество от неправомерного вмешательства государства и его агентов, но и совместно с иными отраслями публичного права играет решающую роль в исключении монополизма и недобросовестной конкуренции. Существенное значение для выявления характера взаимодействия публичного и частного права имеет практика Конституционного Суда России, признавшего безусловное действие основных прав и свобод человека и гражданина и в сфере частного права.

Таким образом, место конституционного права в системе правопорядка Российской Федерации определяется существенным расширением предмета конституционного регулирования и основным содержанием данной отрасли, которым является Конституция. Она составляет фундамент правопорядка, на котором зиждется правовой строй России, и в силу этого предопределяет природу административного, уголовного, процессуального и др., а также частного, в том числе гражданского, трудового, семейного права. Тем самым именно конституционное право обеспечивает системное единство отечественного правопорядка, согласованное во всех своих частях. Этим предопределяется социальная ценность конституционного права как основы и гарантии эффективного правового регулирования в сфере публичной и частной жизни общества и его сочленов в целях свободы и справедливости.

Конституционное право как отрасль права и само образует единую систему. Его систематика предопределяется учредительным свойством Основного закона и его конкретными проявлениями. Соответственно нормы действующего конституционного права России сгруппированы по отдельным государственно-правовым институтам с учетом специфики как предмета регулирования, так и занимаемого в этой системе места и значения.

Первенствует в этой системе институт основ конституционного строя России. Она включает также институты гражданства и основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; федеративного устройства Российского государства; организацию и основы деятельности органов публичной власти — государственной и муниципальной; правосудия; новации Конституции, внесения в нее поправок и пересмотра. Несомненно, что элементами названной системы являются также парламентское право, избирательное право как подотрасли конституционного права, а также конституционное процессуальное право.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ: ИСТОКИ И ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

Глава 2
ИСТОКИ ДЕМОКРАТИИ И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

§ 1. Исторические корни и эволюция демократии в Европе

История является важнейшим источником для изучения государства и права. Именно в ней внимательный наблюдатель отыскивает истоки идей, которые волнуют современные поколения. В самом деле, принято считать, что конституционный строй, в общем представляющий собой демократию, защищенную конституцией, является порождением XVIII в. Между тем истоки демократической идеи, составляющей сердцевину теории и практики конституционализма в современном мире, отыскиваются в седой древности, отделенной от нас более чем двумя тысячелетиями.

В частности, современная европейская демократия, буквально означающая власть народа (от греческого demos — народ и kratos — власть), уходит корнями в древнегреческую цивилизацию, которая оказала особенно большое воздействие на развитие Западной Европы. Самые выдающиеся философы античной Греции Платон (427–347 гг. до н.э.) и его гениальный ученик Аристотель (384–322 гг. до н.э.), в трудах которого философское мышление Древней Греции нашло наиболее полное выражение, при всей разности их взглядов на многие вопросы (собственность, свобода и равенство, наилучшая форма организации власти и т.п.) были едины в понимании демократии как одной из форм правления наряду с монархией и аристократией. В частности, Платон, излагая в своих произведениях («Государство», «Политика», «Законы») видение организации государственности, считал демократию наихудшей в сравнении с монархией и аристократией формой правления, поскольку она представляла собой власть завистливых бедняков. Но она, на взгляд философа, предпочтительнее олигархии и тирании.

Аристотель («Политика», «Афинская полития», «Этика»), восприняв типологию форм правления, данную его учителем, так же отдавал предпочтение не демократии, под которой он понимал правление большинства неимущих граждан в интересах данного большинства и в силу этого рано или поздно превращавшейся в охлократию (власть толпы), а политии как той форме правления, которая синтезирует

лучшие стороны демократии и олигархии. Как раз за политией Аристотеля впоследствии утвердилось название демократии.

Демократия, развившаяся на площадях древнегреческих городов, в своем историческом развитии прошла долгий путь. Причем ее содержание не оставалось неизменным, а менялось от эпохи к эпохе. Греция времен Платона и Аристотеля, а вслед за ней и Древний Рим знали только непосредственную демократию, т.е. народоправство в буквальном смысле этого слова, осуществляемое в форме народного собрания. Через этот этап прошли в своем развитии многие народы, в том числе нашей страны, выросшие в другой цивилизационной колыбели. По свидетельству византийского писателя, советника полководца Велизария, эллинизированного сирийца Прокопия Кесарийского (между 490 и 507 — после 562), содержащемуся в одной из его книг, «эти племена, славяне и анты, — так называли раннеславянские племена византийские писатели VI–VII вв., — не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве, и потому у них счастье и несчастье в жизни считается общим делом». В равной степени народоправство как отражение доведенного до высшей степени коллективного начала в организации своей социальной бытийности было характерно для народов, издревле живущих в Поволжье и на Кавказе, Урале и Сибири. Древняя отечественная история не знала слова «демократия», но хорошо знала эту форму правления. Она была хорошо известна древней отечественной истории под названиями народоправия, народоуправления, мироуправства, народодержавия, самодержавия народа (в последнем случае как антитезы самодержавной монархии), выступавшими в качестве синонимов народоправства.

Таким образом, понятие демократии в изначальной ее интерпретации у разных народов и в различных частях света совпадало с понятием непосредственного народоправства, т.е. собрания всех полноправных граждан или членов общины, непосредственно осуществлявших функцию властвования. Смысл демократии в этот период цивилизационной истории заключался в разделении власти между всеми гражданами; именно в этом заключался смысл свободы, которая сводилась к участию граждан в народном собрании и магистрате. Но гражданская свобода в смысле автономии человека от власти в некоторых, отданных его усмотрению сферах жизни и гарантий его самостоятельности, древности не была известна. Напротив, индивид был всецело подчинен общественной власти.

Понадобились многие столетия исканий, чтобы западноевропейская политическая теория в лице Жан-Жака Руссо (1712–1778) вновь вернулась к такому пониманию: демократия есть форма правления, в которой народ не только непосредственно законодательствует,

но и управляет. Причем те формы государства, в которых народу принадлежит законодательная власть, а исполнение законов отдано монарху или коллегии немногих, Руссо считал не противоречащими суверенитету народа, но не относил их к демократическим. В его понимании для народного представительства в демократии не было места.

Апостол Великой французской революции не дожил до свержения монархии. Его последователи, основываясь на тезисе Руссо о совместимости народного суверенитета с различной организацией власти — демократической, аристократической или монархической, — пришли к новому пониманию демократии как формы государства: верховная власть принадлежит народу, а формы правления могут быть разные. Политическая теория расширила понятие демократии, распространив его на все формы государства, в котором признается народный суверенитет. При этом если Руссо не признавал представительства народа, отдавая безусловное предпочтение непосредственному народовластию, его последователи допускали, что верховная власть народа может осуществляться как непосредственно, так и через представительные органы.

Признание демократии формой государства, в котором могут быть разные формы правления, потребовало дополнения понятия демократии указанием на правовое государство как форму государства истинно демократического. Правовое государство выступило антитезой абсолютизма. Именно в правовой государственности и независимом от нее гражданском обществе были синтезированы представления об идеальной организации власти и ее взаимоотношениях с личностью, защищенной правами человека и гражданина. Эти права образуют сферу индивидуальной автономии человека, которая не может быть нарушена государством без риска утраты своей легитимности, с одной стороны, и гарантируют участие гражданина в установленных законом формах во власти — с другой.

Франция конца XVIII в., пережившая якобинский террор, быстро отказалась от народоправства. Когда народ в правовой сфере «может все» и не ограничен в своем властвовании никакими юридическими и нравственными началами, не может быть речи о каких бы то ни было неприкосновенных, незыблемых правах личности. Если сила народа является высшим источником всех действующих в общежитии норм, то значит, сам народ не связан никакими нормами: жизнь, свобода, имущество личности зависят всецело от усмотрения или даже прихоти большинства.

Пришло понимание демократии, которое кладет в ее основу нравственные начала, и прежде всего — признание человеческого достоинства, безусловной ценности человеческой личности как таковой.

Только при таком понимании демократии, исключающем тиранию коллективности, свобода возводится на твердом основании, и только оно одно исключает возможность низведения личности до средства социального устроения общества и гарантирует ее свободу независимо от того, входит ли она в большинство или меньшинство в обществе.

Таким образом, в XVIII–XIX вв. социально-политическая мысль пришла к более сложному представлению о демократии, чем то, которое доминировало в древности. Выдвинув в качестве общего идеала государственного развития идеал правового государства, новая теория рассматривает и демократию как одну из форм правового государства. А так как с идеей правового государства, как она развивается в Новое время, неразрывно соединяется представление не только об основах власти, но и о правах граждан, то древнее определение демократии связывается теперь органически с самым существом демократии как формы правового государства. С этой точки зрения демократия означает свободу и права личности, свободу ее исканий, свободу состязания мнений и взглядов.

XX в. существенно модифицировал эти представления о демократии. Вера в народоправство, долгое время вдохновлявшая народы Европы, осталась в далеком прошлом. Как пишет французский философ Андре Конт-Спонвиль, демократия представляет собой «политический строй, при котором полнота власти принадлежит народу. Это не значит, что народ управляет государством или хотя бы принимает его законы. Это значит, что никто не может управлять государством или законодательствовать без согласия народа и помимо контроля с его стороны». Речь идет о системе правления, которая руководствуется волей народа, выражаемой в процессе выборов правящей элиты.

Отсюда следует, что демократия в современном мире означает форму правления, которая основана на принципе народного суверенитета, реализуемого в свободных выборах, участии граждан в установленных законом формах в управлении делами государства, политическом плюрализме, разделении властей. Демократия — это народный суверенитет, никогда не простирающийся до самодержавия народа, ибо последнее означает тоталитаризм. XX век также привнес понимание, что демократия, если она не облагорожена принципом общего блага, выраженным в организации собственности и всей системы экономических отношений, социальной и политической сфер, вырождается в олигархат, т.е. политический режим, обслуживающий интересы небольшой части населения, сосредоточившей в своих руках крупный монополизированный капитал, а не общества в целом. Современная демократия невозможна также без активной социальной политики государства. Наконец, демократия устанавли-

вает нравственные и юридические пределы индивидуальной свободы, которыми демократия гарантируется от превращения в анархическое своеволие и произвол.

§ 2. Истоки конституционализма

Конституционализм является ключевым понятием науки конституционного права. Этим понятием обозначают теорию и практику рациональной государственно-правовой организации социального порядка и места в нем человека. Смысл конституционализма заключается в утверждении в обществе демократии, гарантированной от произвола публичной власти и анархического своеволия индивида либо объединения людей.

Конституционный строй, в общем представляющий собой демократию, защищенную конституцией, является порождением XVIII в. Но истоки этой идеи, составляющей сердцевину теории и практики конституционализма в современном мире, отделены от нас более чем двумя тысячелетиями. Термин «конституция» (от латинского «constitutio» — «устанавливаю, учреждаю»), эквивалентом которого в русском языке является слово «устав» («основной закон», «основной государственный устав»), встречался еще в законодательстве Древнего Рима и обозначал в то время различные акты, устанавливаемые (конституируемые) императором и закреплявшие устройство государства. Древние демократии, отличавшиеся развитой политической свободой, достаточно хорошо знали и использовали институт писаных конституций. Такие конституции, начиная с VI в. до н.э., имелись в большинстве греческих республик и их колоний. Сто пятьдесят из них было собрано Аристотелем, который именно на их основе составил свой очерк сравнительной политики. Конституция как одна из форм юридических актов была известна и феодальной эпохе; так именовались хартии, отражавшие компромисс между королевской властью и феодалами.

Как писал в связи с этим германский политический деятель и философ Ф. Лассаль (1825–1864), «действительную конституцию имели все страны во все времена. Стало быть, новейшему времени исключительно свойственны не действительные, а писаные конституции или листы бумаги: чрезвычайно важно не упускать этого из виду». Столь же верно утверждение Г. В. Плеханова (1856–1918), полагавшего, что «нет предубеждения, ведущего к более вздорным заключениям, чем общераспространенное, господствующее мнение, будто конституция составляет исключительную особенность новейшего времени. Каждой стране необходимо иметь реальное уложение или конституцию, потому что в каждой стране непременно существует какое-либо фактическое отношение силы. Новейшее время характерно лишь

тем, что существующие теперь отношения силы заносятся на бумагу, выражаются в писаных конституциях, между тем как прежде в этом не видели надобности».

Государство, развивавшееся за счет подавления интересов одних классов и социальных групп и абсолютного приоритета других, не нуждалось в писаной конституции. Обладая несоизмеримым превосходством в силе, власть не признавала даже формальных ограничений своих полномочий. «Прирожденные» неравенство и равенство в бесправии, притом что подданный, как и население в целом, — собственность государства — именно в этом заключался смысл государственного устроения общества и природы отношений между абсолютной монархией и подданными.

В связи с этим совершенно справедлив вывод, что появление конституций в их современном понимании как основных законов связано с победой демократических революций в Западной Европе. Именно они привели к ограничению, а затем и упразднению королевской власти, учреждению парламента и провозглашению республики, установлению прав имущих граждан. Демократия использовала древнюю юридическую форму для своего утверждения. Речь теперь шла о конституции нового типа, т.е. акте, важнейшая качественная характеристика которого — ограничение государственной власти народным суверенитетом и правами человека и гражданина. В Новое время появились не конституции, а конституционализм как духовное направление и практика, выражающаяся в ограничении государственной власти.

Иными словами, доиндустриальные общества знали конституцию как основной закон государства, в котором закреплялось все его устройство, но не пределы его усмотрения во взаимоотношениях с подданными или народом в целом. Другое дело — эра современного конституционализма, отсчет которой действительно начался сравнительно недавно, а первые писаные конституции нового типа появились на американском континенте. Отцы-пилигримы, отправившиеся в 1620 г. в Америку, еще во время путешествия составили так называемый Plantation Covenant (колониальный договор), который нередко называют первой писаной конституцией. Этот договор начинался таким образом: «Во имя Бога, аминь! Мы, нижеподписавшиеся, подданные Его Величества, нашего суверенного государя Якова, Божьей милостью короля Великобритании и пр., предприняли во имя Бога, распространения христианской веры, ради чести нашего короля и отечества путешествие, чтобы учредить первую колонию на севере Вирджинии, и взаимно соединяемся настоящим торжественным договором перед Богом и в присутствии всех нас для доброго порядка, общего блага и преследования вышеназванных целей. В силу этого договора мы издадим, установим и учредим такие справедливые законы, такие постановления, распоряжения, конституции, такие должности,

которые окажутся желательными для общего блага колонии, и обещаем всем должное послушание и подчинение. В свидетельство чего мы подписали свои имена 11 ноября, в лето от Рождества Христова 1620-е».

На этой основе впоследствии было построено первое демократическое политическое сообщество на территории Новой Англии. 11 января 1639 г. Коннектикут, Провиданс и Нью-Гавен ввели у себя конституции. Особый интерес представляла конституция Вирджинии от 12 июня 1776 г., которой была предпослана декларация прав. В том же направлении последовали конституции Пенсильвании, Мэриленда, Северной Каролины, принятые также в 1776 г., конституции Вермонта 1777 г., Массачусетса 1780 г. и Нью-Гемпшира 1783 г. Заложенные в этих актах принципы получили подтверждение в принятой в 1787 г. Конституции США, причем федеральный основной закон был утвержден штатами под тем условием, что в него в виде поправки будет внесена декларация прав.

Спустя несколько лет, в 1791 г., были приняты конституции Польши и Франции, которым принадлежит слава первых конституций Старого Света. Идеи гуманизма, справедливости, демократии и народного суверенитета получили выражение в Декларации прав человека и гражданина 1789 г.

В последующем возникновение демократических государств неизменно сопровождалось принятием конституций, в которых пришедшие к власти классы сообразно своим интересам и представлениям закрепляли основные принципы и формы устройства государства, систему государственных органов и основы их компетенции, правовое положение граждан, закрепляли строй конституционного государства, приходящего на смену государству абсолютному. В связи с этим В. И. Ленин имел основание утверждать, что «всякая буржуазная революция есть в конце концов процесс создания конституционного строя, и ничего более. Это истина».

Первые писаные конституции, если говорить в самом широком социальном плане, были призваны способствовать преодолению феодальных препон социально-историческому прогрессу. Поступь индустриализма, основанного на свободном рынке и беспрепятственной эксплуатации капиталов, должна была быть гарантирована в своей необратимости. Но одновременно эти конституции закрепляли и такие формы организации общественной жизни, которые являлись результатом развития всей человеческой цивилизации и были выстраданы народами в многовековой борьбе против рабовладения и феодализма. Именно этот общечеловеческий опыт, обобщенный философией XVIII в. в лице своих выдающихся представителей, был «монополизирован» одержавшими победу слоями общества и в той или иной мере интегрирован в систему организации власти и управления делами общества и государства.

Другими словами, если под конституцией в прошлом понимали лишь устройство государства, форму организации государственной власти, то глубокие формационные преобразования, олицетворявшиеся Великой французской революцией конца XVIII в., наполнили это понятие принципиально новым содержанием. Конституция из способа закрепления строя абсолютного государства с неограниченной властью стала законом, закрепившим строй конституционного государства, власть которого ограничена суверенитетом народа и правами человека и гражданина.

В конституционно-правовой доктрине долгое время появление писаных конституций нового типа связывали с именем Монтескье и его обоснованием доктрины разделения властей. Его тезис о том, что свобода и права индивида могут быть обеспечены лишь при строгом разделении властей, на известном этапе общественного развития получил широкое признание и стал своеобразным политическим догматом наподобие религиозных откровений. Как говорилось в Декларации прав человека и гражданина 1789 г., там, где нет разделения властей и обеспечения прав человека и гражданина, нет и конституции. Именно с этой самой поры слово «конституция» стало политическим термином с вполне определенным значением. Если ранее это слово обозначало вообще государственное устройство, то теперь оно стало синонимом лишь такого государственного устройства, которое основывается на признании народного суверенитета и прав человека и гражданина. В последующем разделение властей как главный признак конституционного государственного устройства в западноевропейской конституционной идеологии уступило свое место другому признаку, а именно участию народного представительства в государственных делах. Что же касается прав человека и гражданина — они постепенно стали главным критерием демократии и ее развития.

§ 3. Личность в демократии: становление и развитие свободы и прав человека

Определенный набор субъективных прав в той или иной мере был характерен для всех типов права. Они присущи различным ступеням государственной организации человечества, разумеется, с учетом специфики самого понятия «личность» на различных этапах социального прогресса. Соответственно, уже в социально-политической мысли древности уделялось значительное внимание характеристике взаимоотношений государства и личности. В частности, уже Аристотель, анализируя современное ему общество, наделял личность некоторыми правами, прежде всего политическими, а, рассуждая о гражданстве, в качестве его отличительных особенностей указывал на право быть судьей или магистратом, участвовать в суде и народном собрании.

Разумеется, речь не шла при этом о рабах или иных субъектах, состоявших в какой-либо форме личной зависимости. Понятие «личность» на них не распространялось. Но даже с такой оговоркой названные права еще не «права человека», ибо сам человек не отделился от своей социальной личины, всецело определяемой его общественным положением.

Эпоха феодализма вызвала к жизни новые представления о взаимоотношениях государства и личности. В период так называемой феодальной анархии положение крепостного крестьянина, задавленного тройным гнетом — государства, церкви, господина, — в этом смысле мало чем отличалось от положения рабов. Что же касается удельного князя, феодального рыцаря — он не признавал над собой никакой верховной власти и никаких обязанностей, за исключением тех, которые сам добровольно или под влиянием силы принимал на себя по договору с каким-либо сеньором.

Положение, однако, существенно изменилось с утверждением абсолютизма. Государство, персонифицируемое в личности государя, было вольно не только в отношении личности или имущества, но даже самой жизни и смерти своих подданных. Как писали о короле Людовике XIV (1638–1715), «абсолютный без возражения Людовик уничтожил и испортил всякую другую силу или власть во Франции, кроме тех, которые исходили от него: ссылка на закон, на право считалось преступлением». Именно ему приписывают выражение «государство — это я!». Столь же не случайно в тексте религиозной присяги в России говорилось, что присягавший государю обязывался «послушным и добрым рабом и подданным быть».

Звания, состояния, различия в занимаемом на иерархической лестнице общества месте ставили непреодолимые препятствия между людьми различных социальных слоев. Патриций и феодальный сеньор, всадник, дворянин, цеховой мастер — все они имели определенные привилегии, соразмерные своему общественному положению, но эти привилегии не были правами человека, потому что сам он выступал не в качестве отдельной личности, человека вообще, а как неразрывная составная часть соответствующего сословия или класса; человек все еще не обрел человеческой личины, а выступал как цеховой мастер или подмастерье, феодальный рыцарь или патриций, плебей или крепостной крестьянин, неравенство между которыми признавалось естественным состоянием, освящалось религией и закреплялось в праве так же, как в последующем именно равенство было признано естественным состоянием людей.

В основе этого — экономический строй общества, способ производства которого не испытывал «неудобств» от подобного расслоения общества. Однако дальнейший общественный прогресс уже не мог удовлетворяться таким положением, индустриальное общество тре-

бовало формально свободной личности, не отделенной глухой стеной от другой личности; без этого общество уже вообще не могло развиваться. Потребности экономического развития взорвали социальную структуру феодального общества. Теперь уже нет патриция и плебея, феодального сеньора и крепостного крестьянина, теперь разрушена цеховщина, и человек, наконец, обрел свою собственную личину, которая, однако, при ближайшем рассмотрении оказалась личиной буржуа-собственника, а личностью был признан буржуазный делец. Не сословная принадлежность и не знатность рода отныне определяли общественное положение человека, юридически равного со всеми остальными людьми, а собственность.

Эти идеалы общественного устройства представлялись в виде общечеловеческих. Права человека как общественное явление и их философское, политическое и юридическое обоснование сложились и развились в рамках естественно-правовой доктрины, элементы которой возникли много ранее (Аристотель, стоики, Фома Аквинский), но которая предтечами буржуазной революции была лишена религиозной окраски и низведена с неба на землю. В новых исторических условиях первичным естественным состоянием человека была объявлена его независимость, которая, как полагали сторонники естественно-правовой доктрины, только в части была ограничена вступлением в общественный договор и образованием государства. И права, присущие этому естественному состоянию, — суть права человека, что же касается сочленства в государстве — оно характеризуется правами гражданина.

Возрождение школы естественного права, с которой тесно увязаны «права человека», обычно связывают с именем выдающегося голландского юриста XVII столетия Гуго Гроция (1583–1645). Уже в самом начале своего знаменитого труда «О праве войны и мира» Гроций писал о «том праве», «которое определяет отношения между многими народами или их правителями и которое имеет источником саму природу или установлено законами божескими, или же введено нравами или молчаливым соглашением». Оно проистекает «из внутренних, присущих человеку начал», сама природа человека есть мать естественного права.

Голландский мудрец, однако, не делал тех далеко идущих выводов, которые содержались в трудах его более поздних последователей; его разрыв с теологией был половинчатым, а критика феодальных порядков велась с оглядкой, что, возможно, было обусловлено и тем, что автор «О праве войны и мира» жил и творил в абсолютистской Франции: «Войны против властей как таковых обычно естественным правом не дозволены». У него нет еще речи о народном суверенитете или о правах человека; Гуго Гроций оставался сыном своей эпохи со всеми ее противоречиями и зигзагами общественной мысли. По мнению

Гроция, следовало «отвергнуть мнение тех, которые полагают, что верховная власть всюду и без изъятия принадлежит народу, так что государей, которые злоупотребляют своей властью, следует низлагать и карать; это мнение, проникнув в глубину души, послужило и может послужить еще в дальнейшем причиной столь многих бедствий, что не может укрыться от каждого одаренного разумом».

Но зерна, посеянные Гроцием, попали в хорошо удобренную почву и дали обильные всходы в произведениях блестящей плеяды мыслителей, надолго определивших основное направление развития общественной мысли. Преемники Гроция объявили свободу как бы сущностью человека, его естественным состоянием, которому органически присущи изначальные и естественные неотъемлемые права, не зависящие от их государственного признания. Эти права были детищем нового способа производства, вызревшего постепенно в недрах феодального строя, и гуманистического мировоззрения, возникшего в европейских странах в эпоху Возрождения.

Права человека явились ответом на потребности социально-экономического и политического прогресса. Они могли сложиться и сложились в качестве социального, а затем и юридического института лишь на рубеже эпох, в результате борьбы между не сумевшим ответить на вызов своего времени феодализмом и приходящим ему на смену новым общественным строем. Определенный стандарт личной свободы оказался адекватен индустриализму, всей системе общественных отношений, которые не могли развиваться без лично свободного товаровладельца, будь то владелец рабочей силы или средств производства, сама личность и собственность которого находятся под защитой государства и занимают подобающее им место в системе социальных, экономических, политических и юридических учреждений общества и шкале общественных ценностей.

Но речь при этом шла лишь об определенном и достаточно узком стандарте человеческих прав, которые лишь выражали отмену стеснительных средневековых цеховых правил, ликвидацию крепостного состояния крестьян и ограничение произвола королевской власти.

И дерево прав человека, выросшее на такой почве, вполне соответствовало питающим его сокам. Именно поэтому связь свободы человеческой личности с частной собственностью считалась неразрывной. «Жизнь, свобода и владение» — это понятия, которые можно обозначить одним общим именем — «собственность», — писал английский философ Джон Локк (1632–1704), которому принадлежать слава автора идейно-политической доктрины либерализма. Право собственности было объявлено «первым и самым священным из принципов или законов, годных для всех обществ», «сохранение собственности есть моральный бог государства: она поддерживает здесь домашний мир и заставляет царствовать справедливость; потому, что люди объеди-

нились для того, чтобы обеспечить себе свою собственность; потому, что справедливость, заключающая в себе одной почти все добродетели, состоит в том, чтобы воздать всякому то, что ему принадлежит, а оно сводится, следовательно, к поддержанию этого права собственности». Воистину собственность составила дух законов, она поглощала все иные права человека.

Номенклатура прав человека — жизнь, свобода, собственность — в эту эпоху даже у самых последовательных и революционных мыслителей лишь обеспечивала преодоление феодальных преград социально-экономическому и политическому развитию общества. Тот же Локк, по учению которого свобода является как бы сущностью человека, санкционировал и рабство, и крепостное право в конституции, составленной им для Северной Каролины.

Даже самое добросовестное изучение произведений тех или иных мыслителей далеко не всегда в состоянии дать ясное представление об их практических результатах: речь, стало быть, должна идти о том, насколько эти учения были реализованы в конституционной практике соответствующих государств. При этом едва ли возможно то или иное государство объявить родиной прав человека; эта идея непременно возникала и оказывалась на гребне общественной мысли всякий раз, как только соответствующее общество достигало определенной ступени развития. В связи с этим родиной возникновения идеи неотъемлемых прав личности являются не отдельные страны, а все те страны, где уже в XVII–XVIII вв. в недрах феодального общества вызревал капитализм, требующий для своего развития свободы собственности, свободы предпринимательства, личной свободы производителей. На содержание этой идеи и формы ее конституционного воплощения накладывала отпечаток конкретная социально-политическая обстановка в этих странах, будь то революционный порыв новых общественных сил во Франции, или союз английской буржуазии с дворянством, или борьба английских колоний в Америке против метрополии.

Но если попытаться хронологически точно воспроизвести государственно-правовое развитие этой идеи, которая коренится в борьбе за свободу совести в эпоху Реформации (XVI в.), она в более широком контексте восходит к 70-м гг. XVII столетия и связана с борьбой английских колоний в Америке против метрополии. На этом основании делается вывод, что права человека сложились именно в ходе борьбы американского народа за независимость и обретение британскими колониями в Америке государственного суверенитета. Именно тогда традиционные английские гражданские права послужили основой для создания всеобщих прав человека.

В большинстве конституций бывших английских колоний, добившихся независимости, во главе были помещены декларации прав. В 1776 г. была составлена Декларация независимости США, которую

иногда называют первой декларацией прав человека. Она оказала несомненное идейное и нормативно-юридическое воздействие на содержание знаменитой французской Декларации 1789 г., с которой в Европе обычно связывают возникновение прав человека.

Тем не менее генетические корни идей естественных прав человека находятся все же в Старом Свете. Строго говоря, идея прав человека явилась детищем революции пуритан в Англии. Левеллеры во главе с Джоном Лильберном (1614–1657) сформулировали так называемый Agreement of the People, который был подан парламенту в январе 1649 г. Благодаря противодействию Кромвеля этот первый в Англии проект писаной конституции так и не был принят, но именно в нем были сформулированы цели конституционного строя государства: конституция должна быть договором между членами народа, чтобы в обязательной форме создать ограничения верховной власти государства и тем обеспечить свободу народу. Именно отсюда они были перенесены на американскую почву. Отцы-основатели США черпали свои конституционные представления в Европе — в трудах Локка, а также Гоббса, Монтескье, Гольбаха и других европейских мыслителей.

Уместно при этом обратить внимание и на различную социальную направленность североамериканских и французских конституционных актов, относящихся к соответствующей исторической эпохе. Американские декларации прав были направлены не против феодальных порядков, которые бы сложились на собственно американской почве, а против колониального господства Англии.

Об этом весьма наглядно свидетельствует само содержание Декларации независимости США 1776 г. «Мы, — говорится в этом документе, — считаем очевидным следующие истины: все люди сотворены равными, и все они одарены своим создателем некоторыми неотчуждаемыми правами. К числу этих прав принадлежат: жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, источником справедливой власти которых является согласие управляемых. Если же какая-либо форма правления становится гибельной для этой цели, то народ имеет право изменить или уничтожить ее и учредить новое правительство...» И все последующее содержание данного акта сводится к обоснованию неправомерности притязаний Англии на колониальное господство и справедливость отказа американского народа от прежней колониальной формы правления, ибо она не способна обеспечить права человека на жизнь, свободу и стремление к счастью.

Таким образом, права человека «по-американски» на первом этапе их развития — это гарантия свободы от колониального господства. Что же касается французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., она была направлена против феодальных порядков, которые

выступали тормозом общественного прогресса, и юридическое утверждение капиталистических общественных отношений. И именно с учетом этой специфики необходимо оценивать права человека. Соответственно в числе провозглашенных Декларацией 1789 г. — свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению.

Юридическим фундаментом этих прав выступало равенство. Развитие свободы шло рука об руку с утверждением равенства; в свою очередь развитие равенства предопределяло расширение масштабов свободы. В самом деле, идея равенства перед Всевышним, присущая религии, в рассматриваемый период уступила свое место идее равенства перед законом и судом, и именно она явилась «первоосновой» прав человека как антитезы феодальным привилегиям и лежащему в их основе неравенству. Декларация 1789 г. торжественно провозглашала, что люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Правда, это положение не означало еще равного участия всех в политической власти, ибо, объявляя, что люди рождаются и остаются свободными и равными в правах, в 1789 г. не думали утверждать принцип политического равенства, т.е. равного участия всех в политической власти. Именно поэтому избирательное право, казалось бы, юридически равных граждан обставлялось множеством цензов, а целые слои населения были лишены его вовсе.

Развивая это положение, ст. 6 Декларации 1789 г. провозглашала, что «закон должен быть одинаковым для всех, кого бы он ни охранял». Иначе говоря, равенство (одинаковость закона) прямо увязывалось с охраной прав и выступало как его порождение. Равенство, провозглашаемое Декларацией 1789 г., заключалось в том, что личность и собственность всех граждан должны быть охраняемы законом одинаковым образом и с одинаковой силой. Иными словами, принцип равенства не означал здесь, что все граждане имеют одинаковые социальные прерогативы; но прерогативы, которыми они располагают, должны получать от закона совершенно одинаковую охрану, без различия лиц и классов.

Декларация прав человека и гражданина базировалась еще на одной идее — самоценности индивида, идее, которая в силу исторических и социальных условий выступала как индивидуализм. Права человека являлись не формой или способом социализации личности, а служили утверждению индивидуального начала в организации общественной жизни, выступали гарантией от вмешательства государства и средством обеспечения индивидуальной автономии личности от вторжения государства и его агентов в некоторые сферы жизни человека.

Права человека, сложившиеся в период демократических революций, в последующем получили едва ли не всеобщее признание и конституционное закрепление. Процесс этот был достаточно противоречив, но содержание идеи прав человека как средства защиты от государства

и государства как орудия защиты прав человека продолжало оставаться определяющим в общественном сознании и конституционной практике большинства государств, заявляющих о своей приверженности демократии. Они вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития.

Сегодня мы едва ли найдем государство, не заявляющее о своей приверженности демократии. В современном мире есть общее согласие, что права человека вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития. Именно такое понимание получило выражение в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека 1948 г., двух международных пактах о правах человека 1966 г. и множестве иных международно-правовых документов, которые устанавливают всеобщий и региональные стандарты прав человека; каталог прав человека пополнился экономическими, социальными и культурными; они защищаются международными судами и пр. Но провозвестники антифеодальных революций едва ли об этом догадывались.

§ 4. Демократия и обязанности человека и гражданина

О правах человека не перестают спорить, вкладывая в это понятие различное содержание и по-своему истолковывая как давние, так и современные конституционные акты. Что же касается обязанностей человека и гражданина — даже постановка такого вопроса зачастую объявляется неуместной, поскольку якобы не имеет под собой ни теоретических (в доктрине естественного права), ни практически-юридических (в конституциях и законодательных актах прошлого) оснований. Считается, что в период победы антифеодальных демократических революций «разговоры об обязанностях наряду с правами не имели ни значения, ни отклика», вопрос об обязанностях человека якобы не затрагивался, ибо «такого понятия просто не знали». Отсюда логически следует вывод, что демократическая конституция якобы не должна содержать институт обязанностей.

На это можно заметить, что обществу, в организации своей жизнедеятельности руководствующемуся мифами, а не истиной, угрожают серьезные опасности. В действительности проблема обязанностей человека и гражданина не только изучалась представителями школы естественного права (хотя и в значительно меньшем объеме, чем проблема прав человека), но и наряду с правами получила отражение в конституционной практике находящихся в процессе становления западных демократий. В частности, эта проблема исследовалась уже в трудах Гуго Гроция, признаваемого одним из основателей доктрины естественного права. Так, в знаменитом труде «О праве войны и мира»,

изданном в 1625 г., выдающийся голландский ученый писал, что «человеку строить козни против другого человека есть величайшее беззаконие»; он говорил об обязанностях «соблюдения обещаний», «возмещения ущерба, причиненного по нашей вине». По его мнению, «гражданин, нарушающий внутригосударственное право ради своей ближайшей выгоды, тем самым подрывает основу собственного своего благополучия и благополучия своего потомства».

В последующем менялся характер аргументов, виды самих обязанностей человека и гражданина, но общая идея о присущих человеку и гражданину обязанностях оставалась неизменной. Спустя 48 лет после выхода в свет книги Гроция, в 1673 г., в Германии была издана книга видного представителя школы естественного права Самуэля Пуфендорфа (1632–1694) «Об обязанностях человека и гражданина по закону естественному». Она явилась менее обширным изложением его же сочинения «О естественном и общенародном праве», изданного годом ранее. Германский ученый различал обязанности к себе, обязанности к другим и обязанности к Богу, насколько Он познается естественным разумом. В отличие от своего предшественника, Пуфендорф выводил обязанности прямо и исключительно из разума, а не разумной и общественной природы человека с изрядной примесью теологии, как это делал основатель школы естественного права.

Обязанности к себе, по Пуфендорфу, состояли в самосохранении и развитии своих способностей. Обязанности же к другим делились на абсолютные (никого не оскорблять, считать всех по природе равными, делать по возможности добро другим, хранить верность договорам) и гипотетические, сопровождавшиеся определенными оговорками, — говорить правду тем, кто имеет на нее право, уважать чужую собственность, подчиняться семейной и государственной власти.

Обязанности человека и гражданина получили теоретическое обоснование в произведениях выдающегося мыслителя предреволюционной Франции Жан-Жака Руссо, особенно в его «Общественном договоре», который до сих пор продолжает оставаться предметом спора историков, философов, юристов. И если роль Руссо в утверждении прав человека обоснованно подвергается сомнению, то его вклад в теоретическое обоснование обязанностей человека и гражданина несомненен. В самом деле, Руссо подчеркивал, что его общественный договор сводится к одному: «Полное отчуждение каждого из членов ассоциации со всеми его правами в пользу всей общины».

Проблема обязанностей человека и гражданина не была чужда и последующему этапу развития политической и правовой мысли Западной Европы. Причем ее теоретическое осмысление шло рука об руку с практическим конституционализмом. Ограничение произвола личности было законодательно закреплено еще в знаменитой Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: «Свобода состоит

в праве делать все, что не приносит вреда другому. Таким образом, осуществление естественных прав каждого человека встречает лишь те границы, которые обеспечивают прочим членам общества пользование теми же самыми правами».

Уже 4 августа 1789 г. на заседании Учредительного собрания, принявшего позднее вышеназванную Декларацию прав человека и гражданина, предлагалось наряду с нею провозгласить Декларацию обязанностей или присоединить этот документ к Декларации прав. Однако тогда это предложение не получило поддержки. Сказались инерция ненависти ко всему государственному и опьянение победой Великой французской революции, одержанной под лозунгом обеспечения прав человека и отмены феодальных повинностей.

Как известно, создатели Декларации прав человека и гражданина рассматривали ее по существу как каталог обязанностей государства. Права человека были изначально направлены на ограничение феодального государства, но стоило государству из силы, против которой боролось третье сословие, стать силой самого общества или доминирующей его части в лице третьего сословия, как произошла удивительная метаморфоза. Обязанности человека и гражданина, выступавшие средством ограничения свободы и прав личности, удивительно хорошо вписались в политико-правовую теорию и конституционную практику первых западных демократий. Спустя шесть лет после 1789 г. французский Конвент, обсуждавший Конституцию III года (22 августа 1795 г.), которая закрепила господство новой крупной буржуазии, принял Декларацию обязанностей человека и гражданина.

Провозглашение обязанностей человека и гражданина, согласующихся с правами государства, в новых исторических условиях естественно вытекало из социальной природы буржуазного строя и соответствующего ему характера взаимоотношений личности и государства.

Таким образом, рождение обязанностей человека и гражданина совпало с победой демократических революций и отнюдь не противоречило естественно-правовой доктрине. Напротив, они выводились из естественного права, из вечных и незыблемых установлений, проистекающих из человеческого естества. В ст. II упомянутой Декларации обязанностей провозглашалось, что «все обязанности человека и гражданина развиваются из следующих двух основных положений, запечатленных природой во всех сердцах: не причиняйте другому того, чего вы не желали бы сами претерпеть от других; творите постоянно другим то благо, которое вы желали бы от них получить».

Однако в отличие от прав, которые обладали межформационным характером, так как принадлежали человеку от рождения, не зависели от социальных условий его существования, обязанности человека и гражданина, с точки зрения авторов данного акта, были менее универсальны. Если права человека в первооснове означали обязанности

всякого государства, то обязанности человека и гражданина — это права нового государства, возникшего на развалинах феодализма. Как отмечалось в ст. I этого документа, «в Декларации прав изложены обязанности законодателей, но дабы общество могло существовать, необходимо, чтобы сочлены общества знали также и выполняли свои обязанности».

К обязанностям человека были отнесены обязанности защищать отечество, служить ему, подчиняться законам и уважать тех, кто является органом законов, т.е. их создателем и исполнителем. В ст. IV Декларации обязанностей сказано, что «не может быть добрым гражданином тот, кто не оказывается добрым сыном, добрым отцом, добрым другом и добрым супругом». В ст. V провозглашалось: «Не может почитаться хорошим человеком тот, кто не исполняет чистосердечно и свято установленные законы», а «кто открыто нарушает законы, тот объявляет себя в войне с обществом» (ст. VI); «кто, не нарушая законов, обходит их хитростью или обманом, тот наносит ущерб интересам всех граждан и является недостойным их любви и уважения» (ст. VII).

Из провозглашения в Декларации 1789 г. и последующих конституционных актах Франции собственности основным правом человека вытекала обязанность «признания всех родов собственности»: на признании всех родов собственности зиждется развитие земледелия, всех производств, всех видов труда и всего общественного строя, сказано в ст. VIII. Наконец, завершается Декларация обязанностей провозглашением «долга каждого гражданина служить Отечеству, отстаивать Свободу, Равенство и Собственность всегда, когда закон призывает его к защите» (ст. IX).

Обязанности человека и гражданина были присущи и более поздней конституционной истории Франции. Так, например, в восьми статьях Конституции 1848 г., составивших ее вступление, содержалось указание не только на права, но и на обязанности. Однако для конституционной практики других западных государств прямое закрепление обязанностей человека и гражданина в этот период не было характерным. От этого отказались и последующие французские конституции, и такой отказ впоследствии превратился в общую тенденцию. Конституционная практика большинства стран с развитыми демократическими традициями отдает предпочтение косвенной форме закрепления обязанностей граждан; обязанность соблюдать конституцию и законы поглощает все иные обязанности.

Иными словами, обязанности человека и гражданина не есть нечто, противоречащее демократическим началам организации общества и деятельности государства. Напротив, они вытекают из факта общественного бытия человека и принципа правового государства. Либо ты законопослушен и потому пользуешься благами, проистекающими

из жизни в государстве, либо ты будешь привлечен к установленной законом ответственности и наказан.

В современном мире единство прав и обязанностей есть универсальный принцип демократической организации общественной жизни. Об этом свидетельствует и конституционная практика ряда современных государств. Так, ч. 1 Конституции Италии 1947 г. называется «Права и обязанности граждан», гл. III действующей конституции Японии — «Права и обязанности народа», ч. 1 конституции Испании 1978 г.— «Об основных правах и обязанностях». Упоминание обязанностей граждан встречается и в конституционном законодательстве других государств. А в принятой ООН Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. говорится, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности» и что осуществление прав и свобод граждан требует «должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

При этом Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. должна оцениваться в контексте той эпохи, в которой она была разработана и принята Генеральной Ассамблеей ООН. Память о злодеяниях фашизма, который сам по себе был отрицанием всяких личностных начал в организации и функционировании социума, повелительно требовала гарантирования общества от его повторения. И именно права человека должны были выступать в качестве одного из способов такого гарантирования, поскольку они одновременно являлись обязанностями государства по отношению к личности.

В процессе подготовки Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержащийся во Всеобщей декларации 1948 г. тезис не получил развития, во всяком случае в той явной форме, как это было сделано в данном акте. Но они не обошли вовсе проблему обязанностей человека и гражданина стороной: в этих договорах установлены рамки обязанностей, которые государства-участники могут возлагать на граждан и которые определяют пределы осуществления прав. По существу, в указанных пактах обязанности человека и гражданина выступают в форме пределов и ограничений прав самого их носителя, с одной стороны, и являются гарантиями прав других людей и того коллектива, к которому принадлежит этот человек, — с другой. В частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах так и говорится: «Отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит».

Многие задаются вопросами, почему Всеобщая декларация прав человека не дополняется Всеобщей декларацией обязанностей челове-

ка? Весьма вероятно, что это обусловлено тем, что права человека как форма борьбы с режимами, не подпадающими под общедемократические представления об организации власти и ее взаимоотношениях с индивидом, еще не исчерпали свой революционный потенциал. И в этих условиях возможное принятие Декларации обязанностей, по-видимому, расценивается некоторыми как подпорка этим режимам и средство их консервации. Другие опасаются, что такая Декларация будет означать ограничение свободы.

В 1997 г. Совет взаимодействия, авторитетная неправительственная организация, объединяющая бывших президентов и премьер-министров ряда стран всех пяти континентов, представила на обсуждение мировой общественности проект Всеобщей декларации обязанностей человека. Авторы полагали, что принятием этого документа ООН могла бы отметить исполнявшееся в 1998 г. 50-летие Всеобщей декларации прав человека. Она не была принята, однако вопрос вовсе не закрыт. Тенденция развивается, становясь с каждым десятилетием отчетливее. В ч. 1 ст. 18 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1998 г., проблема обязанностей человека ставится уже несколько шире: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом и в обществе, в котором только и возможно свободное и полное его развитие». Тем самым цитировавшееся положение Всеобщей декларации прав человека 1948 г. дополнено указанием на обязанности человека не только перед обществом, но и в обществе, т.е. во взаимоотношениях с членами общества и их ассоциациями, следовательно, также государством как политико-юридическим оформлением общества.

Глава 3

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ В ИСТОРИИ РОССИИ: КРАТКИЙ ОЧЕРК ИСТОРИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ВОЗЗРЕНИЙ И КОНСТИТУЦИОННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

§ 1. Российское государство — высшая объективная форма сознания народа. Отечественная политико-правовая мысль в поисках политического идеала

История не знает более совершенного человеческого сообщества, чем суверенное государство. Его часто отождествляют с государственным аппаратом, однако в действительности государство — это не государственный аппарат, подверженный преобразованиям, вызываемым политическими реформами, сменой строя или социальными катаклизмами в виде революции, а народ, организованный в государство. Именно поэтому субстанцией государства является образующий его народ.

Народ не может жить и развиваться, подчиняясь чуждым законам и правилам, выработанным историей других народов. Российское государство является результатом исторической жизни нашего народа, а не заимствования, оно развивалось и развивается в строгой последовательности с развитием жизни нашего общества. В связи с этим ничего общего с действительностью не имеет утверждение, принадлежащее одному из классиков французской юридической мысли Морису Ориу, что «государство является продуктом цивилизации побережья Средиземного моря или западной цивилизации, и что если оно пришло также в страны, лежащие в других широтах и населенные другими расами, то это произошло в результате подражания».

Высокомерие европоцентризма никак не согласуется с правдой истории. Народы Индии и Китая за многие тысячелетия до появления средиземноморской цивилизации имели свою государственность; Великие пирамиды в Египте, управлявшемся фараонами, были возведены за тысячи лет до рождения первых основателей государств в Западной Европе; объективный исследователь не может игнорировать самобытность институтов государственности в исламском мире, народов других

регионов планеты. Что же касается утверждения о «подражании», еще Платон, имея, в частности, в виду Древний Египет, мудро замечал: «Мы, греки, дети по сравнению с этими людьми с традициями, которые в десять раз древнее, чем мы».

Мы можем гордиться государственным смыслом нашего народа, порождением которого является Российское государство. В своем государственном движении по историческому пути Россия пережила различные формы государственной организации, соответствующие различным периодам отечественной истории: удельно-вечевой, когда Россия состояла из отдельных, независимых друг от друга, небольших княжеств; московский, когда отдельные княжества постепенно объединялись и образовали московское государство; имперский, когда с воцарением Петра I Россия стала разрастаться территориально и в ее состав вошло множество иных народов; конституционно-монархический, открытый Высочайшим манифестом государя от 17 августа 1905 г., которым была учреждена Государственная Дума; буржуазно-демократический, начало которому было положено февральской революцией 1917 г., свергнувшей монархию; советский, который был отмечен отказом от традиционных для европейского культурно-правового пространства принципов социального устроения общества и государственным абсолютизмом; современный, начало которому было положено Конституцией 1993 г.

Начало становления российской государственности историки обычно относят к концу IV в., когда началось пришествие славянских племен в Восточную Европу, а первой формой государственности нашего народа считается Киевское княжество.

Наиболее ранним из дошедших до нас древнерусских летописных сводов является «Повесть временных лет». Его относят к началу XII в., но этот свод вобрал в себя в большом количестве материалы сказаний, повестей, легенд, устные поэтические предания о различных исторических лицах и событиях, предшествовавших становлению отечественной государственности, основанной, согласно летописи, в 862 г. Именно с этим произведением связана норманнская теория происхождения древнерусского государя, смысл которой заключался в том, что основы государственного устроения славянских земель якобы принесли варяги, приглашенные славянами на княжение.

Нестор Летописец (ок. 1056–1114), монах Киево-Печерского монастыря, начал свой труд словами: «Вот повести минувших лет, откуда пошла Русская земля, кто в Киеве стал первым княжить и как возникла Русская земля». По его свидетельству, славянское посольство, приглашая князей-варягов, говорило им: «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет». А перед этим славяне, по автору летописи, «изгнали варяг за море, и не дали им дани, и начали сами собой владеть, и не было среди них правды, и встал род на род, и была

у них усобица, и стали воевать друг с другом. И сказали себе: «Поищем себе князя, который бы владел нами и судил по праву». Именно этим главным образом аргументируется будто бы заимствованный характер отечественной государственности. При этом игнорируется, что общественное устройство варягов было одинаково с общественным устройством восточных славян, и потому никак не могло быть примером для подражания.

Для науки о государстве и праве творение древнего летописца особенно значимо для выявления движущих сил и глубинных причин государственного устроения восточного славянства и основания Древней Руси. Нестор разительно отличался от пушкинского Пимена из трагедии «Борис Годунов», тоже монаха-летописца, который писал свой труд, «добру и злу внимая равнодушно, не ведая ни жалости, ни гнева». Главное, по мнению Нестора, остановить междоусобицы, которые истощали силы народа. С горечью рисует автор «Повести временных лет» страшные картины разорения Руси в результате нашествия «поганых», как он именовал половцев. И еще писал Нестор: «Если же какая-нибудь страна станет угодной Богу, то ставит ей Бог цесаря или князя праведного, любящего справедливость и закон, и дарует властителя и судью, судящего суд». «Справедливость и закон», «властитель и судья, судящий суд» — какое удивительно точное определение самого принципа государственного устроения народа, выросшего из его сознания и отвечавшего его чаяниям и обстоятельствам жизни!

Таким образом, в сознании восточного славянства «порядок» означал государственный строй, целями которого были: национальное единство; внутренний мир и спокойствие; защита от внешних врагов; наличие законов, приходящих на смену обычаям и традиции и связывающих всех; правосудие. Вместе с Рюриком, если верить преданию, пришел только один элемент государственности — военная организация в виде княжеской дружины, которая существовала наряду с исконным ополчением, к которому наш народ прибегал всякий раз, когда над Родиной нависала смертельная опасность.

Иными словами, отечественная государственность явилась результатом социального сознания самих славян, она не была заимствована со стороны, а выросла из внутренней жизни общества и потребностей энергично развивавшегося славянства. Как писал Н. М. Карамзин (1766–1826), «пустыни украсились городами, города — избранными жителями; свирепость диких нравов смягчилась верою христианскою; на берегах Днепра и Волхова явились искусства византийские. Ярослав [Ярослав Мудрый (ок. 978–1054), великий князь киевский] дал народу свиток законов гражданских, простых и мудрых. Одним словом, Россия не только была обширным, но, в сравнении с другими, и самым образованным государством».

О пространствах нашего древнего Отечества свидетельствует, к примеру, что владения одного только Новгорода были столь значительны, что заключали пространства многих европейских государств. Причем одна из отличительных особенностей становления государства на Руси заключалась в том, что на ее территории жили предки многих других современных народов России. Наша Родина изначально была многонациональной, и за многие века нашей общей цивилизационной истории народы России выработали уникальный опыт совместной жизни.

На природу отечественной государственности наряду с огромными масштабами территории при относительной малочисленности населения оказывали влияние и многие иные факторы, в том числе религиозные традиции народа, национальный характер, взаимоотношения с ближними и дальними соседями, климат и многое другое. Россия не смогла уберечься от общей язвы, поразившей Европу, — удельщины. Вместе с единой и могущественной властью было разрушено благоденствие и могущество народа, ставшее жертвой княжеских склок и междоусобиц. Раздробленная, лишенная единовластия, погрязшая в междоусобицах Русь пала под ударами монгольских ханов.

Объективные условия государственной бытийности народа, из столетия в столетие подвергавшейся жестоким испытаниям, привели к тому, что соединяющей воедино государство и главным фактором прогресса выступала единая центральная власть. Россия создавалась победами на поле брани и единодержавием, гибла от утраты единства власти, способной объединить народ, возрождалась единодержавием.

Два долгих века понадобилось народу, чтобы освободиться от ордынского ига и возродить Российское государство. Тому способствовали мудрая политика московских князей и возрождение государственного смысла народа, охваченного духом вольности. Как удивительно точно замечал Н. М. Карамзин, «история наша представляет новое доказательство двух истин: 1) для твердого самодержавия (т.е. суверенной государственной бытийности России) необходимо государственное могущество; 2) рабство политическое не совместно с гражданскою вольностью».

История или государственно-правовая практика в той же мере подчиняется объективным законам развития, как и природа, но никак не «свободной воле» человека и его произволу. Сами факты и обстоятельства истории разных народов, подлежащие изучению, существенно различны; ими неизбежно предопределяется специфика становления государственности этих народов и ее исторического развития.

В целом мире, а не только в Европе, не было и нет народа, создавшего и сохранившего в течение тысячелетия столь великое государство и подобно нашему народу принесшего во имя этой цели столь многие жертвы. Мы не знали феодализма в его западноевропейском понимании, не испытали папства и его власти над монархами, как это

было в Западной Европе, религиозных войн и инквизиции, не принимали участия в крестовых походах, не вели истребительных имперских войн. Природа отечественной государственности причинно обусловливалась обстоятельствами исторического развития нашего народа. Именно этими обстоятельствами предопределялась роль Российского государства в развитии культуры и прогресса и характер его взаимоотношений с человеком. В течение многих столетий развитие отечественной государственности определялось освоением новых, огромных по свои масштабам пространств. По замечанию нашего замечательного философа Н. А. Бердяева (1874–1948), эти пространства «легко давались русскому народу, но не легко давалась ему организация этих пространств в величайшее в мире государство, поддержание и охранение порядка в нем. На это ушла большая часть сил русского народа».

Огромные территориальные пространства России требовали концентрации сил государства и возложение на человека обширных обязательств во имя общего блага — сохранения и упрочения государственности. Этим с неизбежностью предопределялся характер взаимоотношений государства и его сочленов и возлагаемых на последних тягот. На разных этапах истории России менялись представления об организации государства и власти. Но неизменным оставалось одно: власть была главным движителем общественного развития, а народ помогал ей всеми силами в устроении Отечества и во имя этого нес на себе громадные тяготы для общего блага. Именно это историческое значение Российского государства, считал выдающийся отечественный юрист Б. Н. Чичерин (1828–1904), дало ему такую мощь, какой не имело государство ни в одной европейской стране.

Именно в этом, т.е. формировании единой государственности и сохранении ее целостности, усматривалось высшее благо общества. Ее основы в огромной стране с относительно малочисленным населением формировались не в столкновении различных социальных сил, боровшихся за свои имущественные интересы, в котором вырабатывались начала права, а единой центральной властью. Именно Российское государство, а не хорошо организованные и осознающие свои интересы и готовые их отстоять в противостоянии с государством институты гражданского общества, как это было в Западной Европе, всегда выступало главным движителем культуры и прогресса. Это, в свою очередь, обусловливало природу власти и ее организацию, а также ее взаимоотношения с обществом в целом и отдельным человеком. Основой этих взаимоотношений всегда была солидарность власти и общества — либо вынужденная, обеспечиваемая силой государства, либо естественная, вытекающая из государственного смысла нашего народа и гражданского патриотизма. Особенно в годины тягчайших

испытаний, которые выпадали на долю Отечества на протяжении всей его истории.

Процесс формирования единого Российского государства занял длительный исторический период с конца XIII — начала XIV в. до конца XV — начала XVI в. Одновременно этот период был временем становления единства власти, не делимой с кем бы то ни было, как условия единства и целостности государства. Именно в эту эпоху, отмеченную обретением независимости от Орды, применительно к московским правителям стало использоваться понятие «самодержец», равнозначное принятому в Западной Европе понятию «суверен». Великий князь Московский Иван III Васильевич (1440–1505), принявший титул «Государь всея Руси», в сношениях с другими государями стал сочетать его с титулом самодержца, подчеркивая тем самым свою независимость от какой-либо иной власти.

И Иван III Васильевич, и его сын и преемник Василий III Иванович, продолживший объединение Руси, многократно именовались в источниках царями, но официальное венчание московского правителя на царство произошло в январе 1547 г.: на царство был венчан 16-летний Иван IV Васильевич, открывший «имперский» период в истории России. Существенно обогатилось понятие самодержавия: оно стало также обозначать неограниченность власти ее носителя внутри страны, по собственному определению Ивана IV, «вольное царское самодержавие. Он не нуждается «ни в каких наставлениях от людей, ибо не годится, властвуя над многими людьми, спрашивать у них совета. Зачем же тогда и самодержцем называться?». В этот исторический период была выработана и формула самодержавной власти в виде идеи, высказанной преподобным Иосифом Волоцким в 1510–1511 гг.: «Царь убо естеством подобен есть всем человеком, а властию подобен есть вышняму Богу».

Параллельно шло становление зачатков народного представительства, которое сегодня выступает в качестве содержательной характеристики всей современной демократии. Вообще народное представительство сложилось в борьбе против абсолютизма, но истоки представительных учреждений, в большей или меньшей степени присущих цивилизационному развитию всех народов, уходят в глубь тысячелетий. Возникновение государства придало им политический характер, на который наложили отпечаток особенности исторического развития и обусловленный этим развитием дух народов, их численность и этнический состав населения, размеры территории и даже климат, доминирующий тип экономических отношений, характер взаимоотношений с другими государствами, религия и т.д. В этом отношении история каждого государственного народа неповторима, ибо она питается из различных цивилизационных источников.

Традиции представительства обычно усматривают в государственности Древней Греции и Древнего Рима. К XII столетию относится становление представительных учреждений в Англии, а затем и в иных европейских странах, которые носили сословный характер и служили ограничению королевской власти. В XVIII–XIX вв. парламенты стали повсеместной для Европы и США практикой демократического государственного строительства. Их теоретическую основу составило разработанное Дж. Локком, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и другими мыслителями учение о народном суверенитете как антиподе абсолютизма и единственной основе демократической организации власти.

Между тем традиции представительства не были чужды государственно-правовому развитию России и отечественной социально-политической и правовой мысли. Напротив, на X–XI вв. истории Руси приходится расцвет вечевой демократии — уникального демократического института, присущего отечественной государственности. Корни же представительных учреждений отыскивают уже в XI–XII вв. во взглядах первого русского митрополита Илариона («Слово о Законе и Благодати»), Нестора Летописца («Повесть временных лет»), Владимира Мономаха («Поучение детям»), который вслед за Иларионом считал необходимым сочетание единоличной власти великого князя с Советом, состоящим из «больших и нарочитых мужей», т.е. старших дружинников и «старцев градских», посадской верхушки, и высшего духовенства. К этому времени относится и возникновение Новгородской, а позднее и Псковской республик, в которых было осуществлено разделение гражданской и военной властей, при этом последняя олицетворялась князем как наемным должностным лицом, обязанным защищать республику.

Именно в этот исторический период были заложены развивавшиеся в последующем основы идеального устроения государственной жизни России — соуправления народа со своим государем родной страной. Менялись эпохи с присущими им формами государственного строя, но эти два элемента — народ и верховная власть, соуправляющие государством, — остался неизменным. В частности, модель идеальной организации государства и власти рисовал в своем произведении, сохранившемся в двух редакциях, Даниил Заточник, или Заточенный. Одну из этих редакций относят обычно к XII в. («Слово»), вторую, адресованную Ярославу Всеволодовичу, — к XIII в. («Моление», или «Послание»). Подчеркивая значение единой и сильной власти князя, он, как и его предшественники, полагал, что правитель должен управлять совместно с Советом, который он впервые называет Думой. При этом он особо предостерегал князя от ошибок в подборе думцев: «Прилепляйся к мудрым, и сам мудр будешь. Мужа лукава избегай и совета его не слушай».

В XVI столетии Максим Грек (ок. 1475–1556), русский религиозный публицист, писатель и переводчик, в своих трудах отдавал предпочтение такой организации власти, при которой царь управляет подвластными «в синклитских советах царских». А И. С. Пересветов, писатель-публицист XVI в. (годы жизни неизвестны), в своей программе политико-юридической организации государства настаивал на монархии, сопровождаемой органом сословного представительства, в который должны были входить духовенство, бояре, военачальники, дворяне.

К этому же периоду отечественной истории относится идея сословно-представительной монархии в переписке Андрея Курбского (1528–1583), бежавшего в 1564 г. в Литву, с Иваном Грозным, и «Временнике» Ивана Тимофеева (ок. 1555–1631), сопрягавшаяся с критикой тирании царя Ивана IV. Отсюда — вывод о необходимости ограничения верховной власти законом, которое возможно лишь реально участвующим в жизни страны органом, представляющим интересы всех сословий; этому органу (Вселюдский собор, Многочисленное людособрание, Многолюдное собрание, Совет всенародных человек) в той или иной степени должны быть подконтрольны действия государя.

Начало становления абсолютной монархии обычно относят ко второй половине XVII в., юридическое же оформление она получила в XVIII в. при Петре Великом. Причем Россия пережила наиболее продолжительную эпоху абсолютизма. В эпоху Петра Великого самодержавие стало многими отождествляться с европейским понятием абсолютизма, которое в России не было известно. Феодально-крепостнический способ производства, не только сохранившийся, но и укрепившийся, предопределял природу российского абсолютизма. Он получил свое оформление в законодательных актах эпохи — Правде воли монаршей, Духовном регламенте, Табели о рангах и Уставе о наследовании престола, принятых в 1721–1722 гг. Петр I устранил совсем народ от участия в управлении страной и заменил его чиновничеством, а также уничтожил самостоятельность церковной власти.

Но именно в XVIII в. начали громко звучать идеи представительства в их взаимосвязи не только с началами самодержавной власти, но уже с началами права. Эти идеи связаны с именами В. Н. Татищева (1686–1750) и М. М. Щербатова (1733–1790). Несмотря на то, что творили в условиях абсолютизма, они имели мужество выступать против самовластия в пользу закона (В. Н. Татищев), ограниченной конституционной монархии (М. М. Щербатов).

В данном контексте особое значение имеет творчество Екатерины II (1729–1796), восшествие которой в 1762 г. на престол, кстати, также в результате государственного переворота, положило конец так называемой эпохе дворцовых переворотов. С ее именем связано становление дворянской империи и окончательная стабилизация основ абсолютизма в России. Она собственноручно написала для созданной

ею в 1767 г. Комиссии для составления нового Уложения, т.е. свода законов, который был призван заменить Соборное уложение 1649 г., наказ, в котором сформулировала теоретическую платформу своей политики. По сути, речь шла о попытке перенесения на российскую почву взглядов Ш. Монтескье, Ч. Беккария, Д. Дидро и других западных мыслителей эпохи Просвещения.

Екатерина II отождествляла российское самодержавие и абсолютную просвещенную монархию. При этом самодержавие в ее понимании есть единственно возможная форма правления для России с ее огромными пространствами и многонациональным и многоконфессиональным составом населения: «Пространное государство предполагает самодержавную власть». Однако самодержавная власть в представлениях императрицы сопрягалась с утверждением начал права, именно для этого созывалась Уложенная комиссия, задачей которой как раз и было создание нового свода законов: «Надлежит чтоб законы, поелику возможно, предохраняли безопасность каждого особо гражданина».

Вполне определенно в Наказе различались основные и иные законы. В частности, основные законы есть «законы несомненно сути делающие твердым и неподвижным установление всякого государства». А касаясь «вольности гражданина», почти дословно повторяла Монтескье: «Вольность есть право все то делать, что законы позволяют; и ежели бы где какой гражданин мог делать законом запрещаемое, так бы уже вольности не было...» На этом понимании свободы в Наказе основывались права подданных Российской империи, которые были близки по своему содержанию к свободам, провозглашенным в Западной Европе демократическими революциями.

Позднее эти идеи были развиты М. М. Сперанским (1772–1839), настаивавшим на просвещенной и учрежденной «на законе непременном» монархии, основанной на разделении властей — законодательной, вручаемой Государственной Думе, исполнительной — министрам и правительству, судебной — Сенату и судебной системе. Наряду с ними действует и державная власть, воплощаемая императором.

В конституционных проектах декабристов П. И. Пестеля («Русская Правда») и Н. М. Муравьева (три проекта Конституции) содержалась продуманная программа преобразования России в республику, на чем настаивал Пестель, или в конституционную монархию, к чему склонялся Муравьев, и формирование развитой представительной системы.

В связи с этим выдающийся русский государствовед Б. Н. Чичерин, сопоставляя историю становления и развития представительных учреждений в России и странах Западной Европы, имел основание заявить, что «ход русской истории представляет замечательную параллель с историей Запада» и «это сродное, параллельное течение жизни не повторяется ни у каких других народов древнего и нового мира». Но верно и другое: перед государственной властью в России

стояли иные задачи, нежели на Западе. В частности, именно власть была в России главным движителем общественного развития, а народ нес на себе громадные тяготы во имя общего блага. Для народного представительства как органа общества, способного противостоять монарху, не оставалось места.

В самом деле, средневековая монархия в странах Западной Европы существенно уступала самодержавию в России, которое не нуждалось в согласии подданных на жертвы во имя общего блага. К примеру, западноевропейские монархи не имели права по своему усмотрению устанавливать налоги, и поэтому всякого рода сборы по общему правилу были возможны лишь в виде добровольного самообложения подданных. Именно в связи с этим было необходимо соглашение монарха с народом в лице тех его элементов, которые представляли известную общественную силу (особо крупные землевладельцы, территориальные общины или сословные союзы). Требования во имя общего блага могли быть реализованы при условии согласия населения на соответствующие жертвы.

В связи с этим западноевропейские представительные учреждения представляли собой органы общества, которые противостояли монарху и его слугам, и в этом противостоянии вырабатывались и утверждались начала права. В России монарх как «помазанник Божий» нес «великий обет Царского служения» и отвечал перед Богом за благо государства (как писала Екатерина II, «любить Богом врученных мне подданных за долг звания моего почитаю»). И именно этим предопределялся характер отношений между государем и представительными учреждениями. В частности, если в удельный период общины говорили с князьями как с равными, то в условиях самодержавия земские соборы имели, казалось бы, несравненно меньшее значение, чем подобные собрания в западноевропейских странах. Они выступали чисто совещательными органами и не стали постоянно действующим элементом государственной жизни.

В силу этого за полтора столетия существования этого института земские соборы мало способствовали утверждению начал права, но зато сыграли значительную роль в утверждении начал власти. Это было обусловлено логикой развития Российского государства: именно власть была способна сплотить народ, населяющий огромные территории, в единое государство. С этой точки зрения представительные учреждения в России выросли не из противостояния общества и власти, но из их союза и тесного взаимодействия в процессе государственного строительства России, ее прирастания новыми землями и народами, сохранения единства и целостности Российского государства как средоточия уникальной по своим основам, способам формирования и воздействия на мировую культуру цивилизации.

В формировании единого могущественного государства и сохранении его целостности состояло высшее благо общества, основы которого формировались не в столкновении различных социальных сил, а единой центральной властью. Именно государство, а не хорошо организованные и осознающие свои интересы и готовые их отстоять в противостоянии с монархией крупные землевладельцы, территориальные общины или сословные союзы, было главным движителем культуры и прогресса и гарантом благополучия человека. Уже митрополитом Илларионом в середине XI в. был сформулирован принцип солидарности власти и подданных: князь заботится о подданных, в свою очередь подданные всегда молятся о здравии и благополучии князя. Ему вторил многие столетия спустя один из самых известных представителей славянофильства И. С. Аксаков (1823–1886): «Не на контракте, не на договоре зиждутся в России отношения народа и царя, а на страхе Божьем, на вере в святыни человеческой совести и души».

Эта освященная тысячелетием практика и соответствующая ей социальная психология не могли не наложить отпечаток на представительные учреждения в России, созданные в начале XX в., в частности Государственную Думу, учрежденную царским Манифестом от 6 августа 1905 г. Согласно принятому вместе с Манифестом Закону об учреждении Государственной Думы она создавалась для предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений, «восходящих, по силе основных законов, через Государственный Совет к верховной самодержавной власти». Речь не шла еще об ограничении самодержавия, Государственная Дума выступала в качестве законосовещательного органа, причем между нею и государем был посредник в лице Государственного Совета (1810–1917 гг.), «в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соображаются и через него восходят к верховной императорской власти».

Но уже 17 октября 1905 г. был издан еще один царский Манифест, провозгласивший «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Манифест также провозгласил создание бессословного законодательного органа в лице Государственной Думы и определенное ограничение власти самодержавного монарха. Был сохранен и Государственный совет. Тем самым в сочетании с Основными Законами 23 апреля 1906 г. и рядом последующих правовых актов этот акт положил начало конституционному развитию страны.

Манифест содержал три главных пункта, в которых предусматривалось: 1) дарование населению незыблемых основных гражданских свобод на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов; 2) привлечение к участию в выборах в Государственную Думу, не останавливая процесса

выборов, по мере возможности те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив им права по вновь установленному законодательному порядку; 3) установление в качестве незыблемого правила, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборы от народа обеспечивались возможностью действительного участия в надзоре за законностью действий администрации. Тем самым Манифест отразил оба элемента практического конституционализма: каталог прав и свобод граждан и представительную демократию в лице Государственной Думы. Как раз в связи с этим указанный Манифест нередко называют «первой общероссийской конституцией».

Для избрания Государственной Думы вводилось избирательное право, основанное на привлечении к выборам широких слоев населения, хотя и на неравных условиях. Государственной Думе, которая должна была избираться сроком на пять лет, предоставлялось право утверждения всех законов, которые, однако, могли приниматься и царем, но с одобрения обеих палат парламента. Статус депутатов основывался на свободном мандате.

Государственный Совет имел те же права, что и Дума. Он рассматривал все законопроекты, принятые Государственной Думой, и только в случае его одобрения законопроект передавался царю. Состав Государственного Совета наполовину назначался царем, а другая его половина избиралась от духовенства, Академии наук и университетов, земских собраний, дворянских обществ, торговли и промышленности.

Государственная Дума первого созыва просуществовала семьдесят два дня, второго созыва — сто два дня. Монарх активно пользовался своим правом издания указов законодательного характера «во время прекращения занятий Государственной думы», а также правом роспуска Думы. Третья Государственная Дума действовала полный срок полномочий (с 1 ноября 1907 по 9 июня 1912 г.), четвертая Государственная Дума действовала в период с 15 ноября 1912 по 25 февраля 1917 г.

Таким образом, Россия постепенно двигалась в сторону конституционной монархии. Государю принадлежала верховная самодержавная власть, но она уже не закреплялась как неограниченная. В практику и правосознание внедрялись идеи парламентаризма и независимого правосудия, что подводило к восприятию теории правового государства и народного суверенитета.

Февральская революция 1917 г. свергла монархию. Она рухнула, как только оказалось подорвана ее основа — народная вера в патриархальную власть царя, и тем самым порушено единство власти и общества. Депутаты Государственной Думы сформировали Временное правительство, которое провело политическую амнистию, взяло под защиту гражданские права и свободы. Оно упразднило наиболее одиозные институты прежней государственности, включая

жандармерию, полицию, цензуру. В политической сфере демонстрировалась приверженность общедемократическим принципам, был провозглашен курс на проведение Учредительного собрания. 1 сентября 1917 г. Временное правительство провозгласило Россию республикой. Оно активно готовило конституционную реформу, которую и было призвано осуществить Учредительное собрание. Главой государства и правительства должен был стать временный президент республики с широкими полномочиями, а Учредительное собрание, замышлявшееся как конституанта, т.е. орган, призванный разработать конституцию, превращалось в законодательный орган.

§ 2. Верховная государственная власть и личность в раннем российском конституционализме

Люди по-разному представляют себе историю государственно-правового устроения России и места в нем человека: для одних это нечто рабское, косное и безжизненное, долгое время препятствовавшее развитию культуры и прогресса; для других — слащаво-патриархальное, оставшееся, к их сожалению, в прошлом. В действительности наша история — это свидетельница неустанного созидания в течение столетий великого государства, подобного которому не знал мир; она уникальна и самобытна, как самобытна российская цивилизация, развитием которой определялся строй государственной жизни нашего народа. Она никогда не была историей зла и несправедливости; напротив, со времен «Русской Правды» Ярослава Мудрого, сборника правовых норм Киевской Руси, датируемого обычно 1016 г., законом охранялись жизнь, здоровье, честное имя, собственность, а законодательство, развивавшееся от века в век, предусматривало надлежащие процессуальные формы, стремясь при этом уравнять стороны в процессе, даже если они принадлежали к разным сословиям.

В эпоху Московского государства власть принадлежала царю как главе государства, а затем боярской думе и так называемым приказам. Судебную власть осуществляли различные суды, в которые непременно входили выборные общины, сотские, т.е. выборные (обычно от ста дворов) должностные лица для выполнения общественных, а также полицейских обязанностей, судные мужи, представлявшие местное население старосты, целовальники, выбиравшиеся, как и сотские, местным населением. В подтверждение клятвы, что будут честно выполнять свои обязанности, которые заключались в том, чтобы удостоверять правильность суда, сотские целовали крест.

Московское государство не знало сословности, смерд или иной простолюдин наравне с детьми бояр и дворянами за заслуги перед народом или царем мог стать боярином; происхождение не влияло

на объем гражданских прав человека. Каждый полноправный гражданин мог участвовать в управлении, суде и законодательстве страны.

Но именно в этот исторический период круг полноправных граждан существенно сократился, ибо возникло крепостное право, почти все сельское население было прикреплено к земле и подчинено власти владельца земли. Крестьяне потеряли ранее принадлежащие им права и личную самостоятельность; помещик получил право суда и наказания своих крестьян, ею определялась жизнь крепостных. Долгое время складывавшийся идеал государственного устроения России, основанный на свободном, а не принудительном единении власти и народа до их полной слитности в одно нераздельное целое, был сокрушен крепостным правом; вслед за крепостным правом постепенно пришел абсолютизм.

Великие замыслы Петра I требовали небывалой дотоле концентрации власти. Петр окончательно прекратил деятельность земских соборов, упразднил боярскую думу — два государственных учреждения, через которые население страны проявляло свое участие в верховном управлении. Всякое ослушание воле царя или намек на свободомыслие подвергались жестокой каре. Как писал более столетия назад М. Н. Ступин, бессословность была, было и равноправие граждан. Только выражалось это в том, что и боярин и холоп, и гражданин и купец, и духовный и воин, и стар и мал — все были сравнены кнутом и розгою, и все имели неотъемлемое право попасть в руки палача.

Россия пережила наиболее продолжительную эпоху абсолютной монархии; в течение двух столетий, открытых царствованием Петра Великого, именно абсолютизм предопределял устои государственного строя Империи и доминирующие в ней политические и правовые воззрения. Как раз в этот период отечественной истории народ был полностью устранен от участия в управлении страной, его заменило чиновничество. В это же время была уничтожена самостоятельность церковной власти. Петр I смотрел на себя как на абсолютного и единоличного распорядителя судьбой народа. Соответствующим образом он определял в своих воинских уставах верховную власть: «Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответа дать не должен, но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять».

От Петра I до воцарения Александра II значительных изменений в устроении государственной жизни России не происходило. Только при Екатерине II существенно окрепло положение дворян, составлявших теперь организованное и сплоченное сословие, обладавшее широкими привилегиями, и усилилось бесправие крестьян. Екатерина II, провозгласив Россию «Европейской Державой», утверждала, что никакая другая, как только соединенная в особе государя власть, не может действовать сходно с пространством столь великого государства, как

Россия: «Пространное Государство предполагает самодержавную власть в той особе, которая оным правит»; «всякое другое правление не только было бы для России вредно, но и вконец разорительно».

Однако из прорубленного Петром Великим окна в Европу на Россию веяло Просвещением, которое несло свободомыслие и рационализм. В связи с этим на становление отечественного государственного права, всей юридической доктрины не могли не оказывать влияние западная философско-правовая доктрина и утверждение в государственном строе Европы конституционных принципов и начал его организации, привнесенных Великой французской революцией в конце XVIII–XIX вв.

Ряд реформ замыслил и провел Александр I, правивший с 1801 по 1825 г. Он неоднократно подчеркивал свое намерение заменить личный произвол во всех сферах государственной жизни на строгую законность, ибо главным недостатком государственного порядка является самоуправство тех, кто находится у власти. Им была проведена реформа управления; верховным органом управления был объявлен Сенат, сосредоточивший в своих руках административную, контролирующую и судебную власть. Существенное значение имела реформа образования, основанного теперь на принципах бессословности, бесплатности низших ступеней образования, а также преемственности учебных программ. Александр I планировал также решение крестьянского вопроса, его указом о свободных хлебопашцах была создана категория лично свободных крестьян, открыты лицеи и университеты.

Именно к этому периоду относится и подготовка первых официальных и неофициальных проектов Конституции России. В проекте государственных реформ, подготовленных по поручению государя М. М. Сперанским в 1809 г., речь шла об уравнении сословий перед законом, отмене крепостного права. Особое внимание уделялось организации государственной власти и ее разделению на законодательную — Государственная Дума, состоящая из депутатов всех сословий, исполнительную — министерства, ответственные перед Думой, судебную — Сенат. Деятельность этих трех высших органов объединялась Государственным Советом, состоящим из представителей аристократии, которая является блюстительницей законов и охранительницей прав народа. Речь, однако, еще не шла о преобразовании России в конституционную монархию. Однако Александр не решился дать этому проекту ход.

В 1820 г. Н. Н. Новосильцевым был разработан проект «Уставной грамоты Российской империи». Уже в этом проекте предусматривалось создание двухпалатного парламента как органа законодательной власти, независимость суда, неприкосновенность собственности, существенное место занимали гражданские права и свободы, которые предварялись провозглашением равенства граждан перед законом. В самом проекте вопрос об отмене крепостного права не затрагивался, но уже год

спустя, в 1821 г., Н. Н. Новосильцев совместно с М. С. Воронцовым и А. С. Меншиковым разработал и представил Александру I проект отмены крепостного права, который, однако, в этот исторический период последствий не имел.

Что же касается революционного направления развития российской государственности, одним из самых известных его представителей был декабрист Н. Муравьев. Его проект Конституции 1822 г. на десятилетия определил и предвосхитил многие положения государственного права и государственного устройства России. Идеи народного суверенитета, свободы и независимости личности пронизывают весь проект Конституции Н. Муравьева. При этом, однако, император, по его мнению, остается верховным чиновником, и власть его наследственная. Подчеркивая единство государственной власти и территории, Н. Муравьев предлагал для лучшего управления разделить Россию на 13 держав, 2 области и 569 уездов, причем правительство каждой державы должно состоять из трех независимых ветвей власти: правительствующей, исполнительной во главе с императором и «судной». По существу, речь шла о федерализации России.

Автор «Русской Правды», или «Заповедной государственной грамоты великого народа российского, служащей заветом для совершенствования государственного устройства России и содержащей верный наказ как для народа, так и для временного верховного правления», Павел Пестель, наоборот, считал, что федеративное устройство было бы пагубным для России. По его мнению, огромное государство, составленное из разнородных частей, присоединенных или завоеванных земель, народов, говорящих не только на разных языках, но и исповедующих разную веру, управляется различными учреждениями, и если эту разнородность усилить через федеративную модель устройства государства, то от коренной России, уже испытавшей в своей истории модель удельных княжеств и земель, ничего не останется, и она потеряет мощь и могущество. П. Пестель категорически отвергал даже мысль о федеративном устройстве, признавая ее величайшим злом, а все то, что прямо или косвенно, открыто или тайно будет способствовать федеративному устройству, следует рассматривать как государственное преступление. Государство, считал П. Пестель, как политическое целое будет тогда единым и могучим, когда все его части будут одинаково соблюдать установленные государством законы, сохранять одну систему управления снизу доверху.

Только во второй половине XIX в. началось постепенное, хотя и противоречивое перерастание самодержавия в конституционную монархию. Ослабление николаевской реакции и первые демократические реформы связаны с именем Александра II, воцарившегося на престоле в 1855 г. Он дал стране гласный, устный, независимый и равный для всех сословий суд взамен канцелярских, тайных и с бумажным

производством судов; он дал местное и городское самоуправление и усиленно старался расширить просвещение страны, с его именем связано введение всесословной воинской повинности.

К этому периоду отечественной истории относится и подготовка официального проекта Конституции Российской империи, называемого по имени одного из разработчиков проекта М. Т. Лорис-Меликова; речь шла о коренных либеральных реформах, прежде всего ограничении самодержавия народным представительством. Но 1 марта 1881 г. Александр II был убит террористами. Его смерть оказалась убийственной и для одобренного им в общих чертах проекта, обсуждение которого было назначено на 4 марта.

С воцарением Александра III (1881–1894) либеральным реформам его отца и предшественника был положен конец. 8 марта 1881 г. новый император провел заседание Совета министров для обсуждения проекта Лорис-Меликова; проект был подвергнут резкой критике, а его автор отправлен в отставку. Одновременно предпринимались меры, направленные на ограничение действия реформ 60–70-х гг. и потому получивших название контрреформ. Под строгий надзор были поставлены газеты и журналы, ликвидирована автономия университетов, установлен запрет на прием в гимназии «детей кучеров, лакеев, прачек, мелких лавочников и тому подобных людей». Существенно ограничены земское и городское управление за счет укрепления в них «дворянского элемента».

Россия еще долгое время не знала конституции в том виде, в каком она была известна западноевропейским странам; первый реальный шаг к этому был сделан в 1905 г., но сами конституционные идеи были достаточно сильны среди партий и течений общественной мысли. Народное представительство и права человека в смысле средства защиты от государства и участия личности во власти — эти два элемента составляли в общественном сознании идеал устроения государственной жизни России. Как с горечью отмечал видный русский ученый Н. М. Коркунов, «в наших основных законах о правах гражданской свободы вообще ничего не говорится». Он прямо подчеркивал «бесправие личности перед административным произволом и полное отсутствие хотя бы малейшей свободы общественной деятельности», тем самым подчеркивая отсутствие гарантий личной свободы в форме независимой судебной власти и политических свобод.

Выразительным подтверждением этого является и то, что во многих учебниках по государственному праву России проблема прав человека вообще не рассматривалась применительно к России. Анализ же прав гражданина сопровождался такими оговорками, которые свидетельствовали об «условном характере» этих прав. Как писал позднее русский государствовед В. В. Ивановский, касаясь так называемых публичных прав русских граждан, «общегражданские публичные права

могут быть надлежащим образом установлены только при наличности определенных гарантий их ненарушимости. Действительные гарантии прав, в свою очередь, могут существовать только в тех государствах, в которых контроль за деятельностью администрации находится в руках народных органов и в которых суды функционируют вполне самостоятельно, вне зависимости от органов управления».

Таким образом, в этом смысле строительство здания прав человека в России началось позднее, чем в Западной Европе, и на рубеже XIX–XX вв. закладывался только фундамент этого здания. Сказанное не означает, что демократическая политико-правовая мысль России в этот период ее истории игнорировала проблемы конституционного регулирования свободы и прав личности, напротив, отечественное государствоведение и передовая социально-политическая мысль активно утверждали идеи прав человека в общественном сознании. В связи с этим существенный познавательный интерес, в частности, представляет проект Основного закона Российской империи, составленный группой земских деятелей, ученых и литераторов. В 1905 г. он был опубликован в иностранных газетах и воспроизведен российской периодической печатью. Второй вариант проекта этого Основного закона был подготовлен земским бюро. Названные проекты получила общественный резонанс, и их основные положения повторялись во многих предложениях по организации государственного устройства, составлявшихся различными общественными учреждениями, в том числе земствами, городами, адвокатурой и пр.

В первом из названных проектов глава «Об основных правах граждан» шла после глав «О Российской империи» (3 статьи) и «О Великом Княжестве Финляндском» (2 статьи) и включала 17 статей. В другом — раздел второй «О правах российских граждан» состоял из 21 статьи и был расположен после раздела «О законах», которым открывался проект основного закона.

Оба проекта закрепляли равенство граждан перед законом, провозглашали личную свободу, включая свободу от произвольного задержания, взятия под стражу или иного лишения свободы, кроме как в случаях, предусмотренных законом и с соблюдением предусмотренных им правил, неприкосновенность жилища, свободу от обысков и выемок. Проекты предусматривали свободу выбора местожительства и занятий, включая право покидать страну и возвращаться в нее, свободу приобретать недвижимое имущество, «в пределах, установленных общими гражданскими и уголовными законами, высказывать устно и письменно свои мысли, а равно обнародовать их и распространять их путем печати».

Предполагалась также свобода публичных собраний и съездов «без испрошения предварительного на то разрешения, но лишь с предварительным извещением местных властей о времени и месте собрания»,

свобода «составлять общества для целей, не противных уголовным законам», свобода совести ряд ее юридических гарантий. Высоким демократизмом отличалось положение, закрепленное в обоих проектах, что «должностные лица за нарушения прав граждан, совершенные при отправлении должности, подлежат гражданской и уголовной ответственности на общем основании, причем для привлечения к суду не требуется согласие начальства».

Демократическая политико-правовая мысль настаивала на конституционном закреплении политического и гражданского равноправия «всех российских граждан, невзирая на различие их племенного происхождения, веры или сословного положения», установления национального режима для иностранцев, т.е. их уравнения в правах с российскими гражданами «с соблюдением ограничений, установленных в законах», возведения в ранг основного права презумпции невиновности, запрета всякой цензуры и др.

Тем самым общественное сознание было готово воспринять самые высокие по тем временам стандарты прав человека и гражданина, а в некоторых отношениях даже опережало их. Причем предпочтение с большей или меньшей степенью определенности отдавалось конституционному закреплению основных прав и свобод человека и гражданина, а не декларации. Различие между названными способами обеспечения основных прав усматривалось в том, что декларации обычно провозглашают то или иное право в виде общей отвлеченной формулы, а в конституционных гарантиях то же положение выражено в виде положительной юридической нормы.

Казалось, такое осознание пришло и во власть. Если еще в недавнем прошлом принцип самодержавия никак не ставился под сомнение, то в Высочайшем указе Правительствующему Сенату от 12 декабря 1904 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», в котором говорилось: «По священным заветам Венценосных предков Наших, непрестанно помышляя о благе вверенной Нам Богом Державы, Мы, при непременном сохранении незыблемости основных законов Империи, полагаем задачу правления в неусыпной заботливости о потребностях страны, различая все действительно соответствующее интересам народа от нередко ошибочными и преходящими обстоятельствами навеянных стремлений. Когда же потребность той или другой перемены оказывается назревшею, то к совершению ее Мы считаем необходимым приступить, хотя бы намеченное преобразование вызывало внесение в законодательство существенных нововведений».

Далее в указе говорилось, что «во главе забот» будет наилучшее устройство «многочисленнейшего у нас крестьянского сословия», а потом в 8 пунктах указывалось на необходимость «принять действительные меры к охранению полной силы закона», «предоставить земским и городским учреждениям возможно широкое участие в заведывании

различными сторонами местного благоустройства», «внести должное единство в устройство судебной в Империи части» и т.д. Тем самым было признано, что Россия нуждается в широких реформах, что необходимы быстрые меры для улучшения жизни населения.

Манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. народу были дарованы политические свободы и возможность участия более широких масс населения в формировании Государственной Думы. Избирательное право появилось у тех сословий, которые ими никогда не пользовались. Наконец, Манифест обязывал заранее рассматривать и утверждать все законопроекты через Государственную Думу. Основными государственными законами, утвержденными Николаем II 23 апреля 1906 г., а также Сводом основных государственных законов, являющихся ч. I Свода законов Российской империи, принятых в новой редакции в 1906 г., устанавливались традиционные для Западной Европы гражданские и политические права и свободы.

Однако такое установление не сопровождалось необходимыми гарантиями. Как отмечал упомянутый В. В. Ивановский, «несмотря на введение конституционного порядка законодательства, обоих вышеупомянутых условий ненарушимости публичных прав граждан пока не существует, а потому и сами законодательные постановления, определяющие эти права, имеют очень условный характер». Речь шла о преобразовании Российского государства в государство правовое, невозможное без глубоких демократических реформ, вполне вписывавшихся в исторический контекст переживаемого Россией периода.

В действительности, однако, царизм всеми имевшимися средствами тормозил и процесс принятия основополагающих законов демократического характера в сфере прав и свобод. Самодержавный порядок существовал у нас формально до 1905 г., а на деле до февраля 1917 г.; царизм, обещав в 1905 г. уважать свободу граждан, не выполнил своего обещания. Внутреннее истощение строя абсолютного государства и неспособность власти своевременно ответить на вызовы эпохи привели к падению Империи.

Глава 4

СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И ПРАВА: ИДЕЙНЫЕ ИСТОКИ И КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

§ 1. Идейные истоки советского типа демократии и социалистической революционной практики

Социализм в России не возник бы, а возникнув, не достиг бы такого развития, не увлек бы множество людей, ведомых сильными умами, если бы не отвечал запросам эпохи. Россия в начале XX в. была единственной в Европе монархией, которая никак не восприняла конституционные идеи Французской революции в области прав человека, а также участия народа во власти. Именно эти два ключевых вопроса переживавшейся страной эпохи — власть и свобода — слишком долго находились в нашей стране на периферии государственного устроения, чтобы вдруг не оказаться в центре общественного внимания.

Революция была движима высокой целью — дать свободу народу, несшему в течение всей отечественной истории неимоверные тяготы во имя государства, и добиться справедливого устроения общества, свободного от пороков капитализма. Возможно, именно поэтому совершенные под ее сенью преступления кажутся менее терпимыми, чем совершенные в иные исторические эпохи.

Она на семь с лишним десятилетий предопределила развитие советской государственности и установленного ею правопорядка; в свою очередь история практического конституционализма на советском этапе государственной бытийности России и его сущностные характеристики самым тесным образом взаимосвязаны с историей КПСС, ее идеологией и программными документами.

К. Маркс был прав, утверждая, что «теория становится материальной силой, как только она овладевает массами». Действительно, теория, воспринятая тем либо иным обществом, способна оказать на него огромное влияние. Однако такое восприятие часто бывает различным и в большой мере зависит от истории народа, путей его цивилизационного развития и тех духовно-нравственных и культурных принципов, на которых зиждется общество. Сама же теория неизбежно адаптируется к условиям народной жизни.

Российскую социал-демократию принято считать прямой наследницей теории научного социализма, которая задолго до возникновения социал-демократического движения в России одержала победу в западноевропейском рабочем движении. В действительности наследодателей оказалось значительно больше. Социал-демократическая идея не могла остаться в стороне от общей тенденции, выражавшейся в характерном для XIX в. возрастании в российском обществе интереса к европейской философии, социологии, юриспруденции. В связи с этим социал-демократическая мысль причудливым образом синтезировала в своем содержании различные, порой кажущиеся несовместимыми, взгляды и представления; одни из них выросли из отечественной социальной и государственно-правовой традиции, другие были заимствованы.

Пожалуй, наиболее узнаваемой чертой, общей для, казалось бы, разных социальных и политических теорий, оказавших влияние на социал-демократическую мысль России, сближающей их между собой, выступает примат коллективного в организации социума. Логическим следствием такого примата является доказательство исчезновения противоположности между индивидом и государством.

В частности, в уверенности большевизма в своей способности единовременного и окончательного преодоления в пределах объективированного природно-исторического мира противоположности личности и общества и выборе способа такого преодоления отчетливо просматривается позитивистская социология Огюста Конта (1798–1857) и органическая теория государства и права — этого едва ли не поголовного увлечения политиков и государствоведов в первой половине XIX в., для которой индивид существует только как член высшего организма, и это должно приниматься в качестве «естественно необходимого факта». Причем решение проблемы виделось не в поиске рациональной модели взаимодействия личности и общества, а в утрате индивидом реального бытия; интересы и благо личности, как и индивидуальная бытийность, поглощаются общественным целым, высшей формой которого выступает государство.

Адепты этой теории вслед за английским философом Г. Спенсером (1820–1903) были убеждены, что общество представляет собой социальный организм, подобный биологическому, и развивается по тем же законам. В подтверждение своей теории Спенсер даже приводил ряд аналогий: роль мозга в обществе выполняет правительство, кровообращения — торговля, сосудистой системы — транспорт, питания — промышленность и земледелие и т.д.

Именно органическая школа, пусть и существенно переработанная в конце XIX — начале XX в., была особенно близка российской социал-демократии своим основным тезисом, что общественное целое

«первее» личности. Наиболее последовательно эти воззрения нашли выражение в классовой теории государства, в котором отдельный индивид вне исторической эпохи не существует; человек есть часть великого социального целого — пролетариата, а позднее — социалистического государства. Именно государство есть главная форма коллективности, оно является выразителем высшей воли, которая и обладает способностью свободного выбора. Субъектом свободы является государство, но не человек.

В своей гипертрофии коллективизма социал-демократическая мысль тесно смыкалась не только с представлениями Г. Спенсера и его последователей, а также этическими учениями эпохи, но даже ницшеанством и адептами естественно-правовой доктрины, особенно Ж.-Ж. Руссо, «Общественный договор» которого оказал на российскую социал-демократию, как порой полагают, в чем-то, возможно, даже большее влияние, чем «Капитал» Маркса. Идеология социализма в своем стремлении нарисовать целостную картину общества эксплуатировала предшествующую Революции философию, приспосабливая ее к своим практическим целям. Разумеется, с учетом того, что место «третьего сословия» — буржуазии — занял пролетариат.

Это едва ли можно объяснить исторической случайностью. Будучи истинным представителем политических стремлений XVIII и XIX вв., Руссо в своих взглядах был во многом созвучен вышедшему на политическую арену позднее марксизму. В самом деле, его приверженность революции как способу свержения монархии, народному суверенитету, всецело подчиняющему личность общей воле, в которой она растворяется, равенству не только юридическому, но и социальному, возможному лишь на основе имущественного уравнения, неприятию частной собственности на землю, уничтожающая критика современного ему государства как формы господства богатых над бедными и вера в его низвержение силой народа и т.п. — эти и другие мотивы его произведений оказали на практику социализма, особенно на начальном этапе его развития в России, огромное воздействие.

Руссоистское понимание демократии совпадало с понятием демократической формы правления, т.е. понятием непосредственного народоправства, соединяющего законодательство с исполнением. Это понимание основывалось на принципе политического и социального равенства и соединении в каждом гражданине властвующего и подвластного путем всеобщего участия в народном собрании. Отсюда проистекало неприятие представительства и исключение любой его формы. Верховная власть народа может проявляться только через volonte generale, т.е. «общей воли» народа, которая не совпадает с «волей всех» и не является результатом сложения воль граждан.

Лишь позднее к последователям Руссо пришло понимание того, что общая воля может проявляться народом не только непосредственно, но и через представителей, а народоправство было дополнено народным представительством. Что же касается Маркса, он был очень осторожен в написании картины политического строя будущего и был равнодушен к учреждениям и институтам, которые, казалось бы, более всего способствуют развитию демократии, а именно всеобщему избирательному праву.

В отличие от Руссо Маркс привнес в социальную науку отождествление человека с хозяйствующим субъектом, т.е. определенной экономической единицей. По Марксу при господствующем способе производства доминирующие в обществе отношения частной собственности неизбежно ведут к пролетарской революции и диктатуре пролетариата. Как раз в таком огосударствлении собственности и экономики в целом, составляющих базис будущего общества, — объективное основание отказа от свободы в традиционном для индустриального общества ее понимании как свободы человека в его индивидуальном самоопределении и гарантии от государственного вмешательства в индивидуальную автономию личности.

В этом взгляды Руссо и Маркса в конечном счете вполне совпадали. Им самим, а главное, последователям долгое время были чужды представления о возможности иной свободы, кроме той, которая состоит в неограниченном подчинении индивида общей воле народа. При этом само понятие «народ» в их понимании включало лишь те слои населения, «которые по своему объективному положению способны участвовать в решении задач прогрессивного развития общества». Но если в одном случае эти взгляды выводились из принципа народного суверенитета, то в другом — покоились на способе производства и форме собственности, которые должны были прийти на смену капитализму.

В самом деле, за вполне либеральным фасадом «Общественного договора» скрывался новый абсолютизм. На смену абсолютной монархии должно было прийти «самодержавие народного суверенитета», в котором человек растворялся без остатка.

Руссо сам приходил в неразрешимое противоречие с основным постулатом своей доктрины: «Народ хочет блага, но не ведает, в чем оно», выход из которого нашли его последователи. Как говорил самый видный из них, Робеспьер, «существуют лишь две линии в республике: партия добрых и плохих граждан; иначе говоря, партия французского народа — и партия корыстных честолюбцев». Как раз на последних должен был обрушиться террор, выступающий в качестве средства оздоровления социального организма. «Мы хотим, — говорил Робе-

спьер, — заменить эгоизм моралью, честь честностью, обычаи принципами, приличия обязанностями, тиранию моды господством разума, презрение к несчастию презрением к пороку. Заносчивость гордостью, тщеславие величием духа, любовь к деньгам любовью к славе, хорошую компанию хорошими людьми, интригу заслугой, остроумие гениальностью, скуку удовольствий очарованием счастья, мелочность знатных величием человека, народ любезный, легкомысленный и несчастный народом великодушным, могущественным и счастливым, т.е. все пороки и смешные стороны монархии всеми добродетелями и чудесами республики».

Великая французская революция в XVIII в. положила начало принципу репрессий против партии «плохих граждан». В начале XX в. этот принцип унаследовали мы. Прав оказался наш выдающийся философ Н. А. Бердяев, что в якобинской демократии, вдохновленной Руссо, мог утвердиться лишь «принцип тоталитарного государства, самодержавие народного суверенитета». Во имя якобы «справедливости, человечности и свободы», как полагал Робеспьер, именем народа были казнены Людовик XVI и его супруга Мария-Антуанетта, а их малолетнего сына Людовика XVII Революция отдала на воспитание сапожнику Симону, как нельзя лучше оправдывавшему всеобщее убеждение в приверженности людей этой профессии к спиртному: «пьян как сапожник». В 1795 г. несчастный мальчик, которому едва исполнилось десять лет, умер то ли от истощения и побоев, то ли от болезней. Но еще до этого, в июле 1794 г., был гильотинирован сам глава якобинцев, ранее способствовавший казни короля и королевы, а также множества жирондистов, эбертистов и дантонистов. Якобинская диктатура творила террор из самое себя.

Но в отличие от Руссо и его последователей, для которых личность была растворена в народе, в учении научного социализма, как он был сформулирован его наиболее выдающимися представителями, личность есть явление, подчиненное способу производства и форме собственности. Она есть не причина, но следствие. Ее юридическая свобода определяется сообразно потребностям производства. Что же касается политической свободы личности, она предоставляется ей в той мере, в какой эта свобода употребляется для поддержки данного способа производства и всесильного государства, являющегося монопольным собственником средств производства. Причем государство, по словам Ф. Энгельса, являлось тем единственным орудием, посредством которого победоносный рабочий класс способен осуществить завоеванную им власть, подавить своих врагов-капиталистов и провести то экономическое переустройство общества, без которого

победа неминуемо закончилась бы поражением и массовым убийством рабочих.

Государственная организация производства и распределения продуктов стала безмерным источником власти государства, которое своим воздействием покрыло все сферы общественной жизни, не оставив личности даже самых затаенных уголков, включая семью и брак. Во взаимоотношениях с всесильным государством личность оказывалась незначительной величиной, над которой всецело властвует государство. Субъектами свободы стали коллектив, общество, государство. Что же касается личности, ее ценность определялась лишь исполнением возложенной на нее социальной функции, выполнение которой должно было обеспечиваться всей мощью государства.

Общедемократические реформы 1905 г. и планы Временного правительства были в октябре 1917 г. отвергнуты. Подобно провозвестникам Великой французской революции и следуя примеру Парижской коммуны 1871 г., В. И. Ленин резко выступал против парламентаризма. Между демократией в ее истолковании на первом этапе советского строительства и диктатурой был поставлен знак равенства; общедемократические принципы свободы и равенства в их традиционном понимании, провозглашавшиеся на заре большевизма, потерпели поражение в столкновении с жестокой, не признающей жалости и сострадания логикой классовой борьбы, вылившейся в России в братоубийственную Гражданскую войну 1918–1922 гг.

Именно этой логикой «самодержавия народного суверенитета», враждебного представительному правлению и тем созвучной общественному договору Руссо, была продиктована ст. 10 Конституции РСФСР 1918 г., согласно которой власть принадлежит «всему рабочему населению страны». Одновременно в ней был закреплен основной принцип экономического регулирования: «Установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». А в этом — «всестороннем учете и контроле» за производством и распределением, централизации экономики и ее плановом регулировании — отчетливо просматривался Маркс.

Что же касается диктатуры пролетариата, она должна была выступить средством социального переустройства общества на новых — единственно справедливых — началах. В ленинской интерпретации государство диктатуры пролетариата есть «централизованная организация силы, организация насилия», необходимая «для подавления сопротивления эксплуататоров и для руководства громадной массой населения, крестьянством, мелкой буржуазией, полупролетариатом» в деле «налаживания социалистического хозяйства».

Теоретики социализма в России создали из него суровую доктрину, соединившую взгляды Руссо и Маркса, представления революционного народничества и опыт социокультурного развития самой России. Эта теория была проникнута самопожертвованием и лишениями во имя революционного переустройства общества. Ее провозвестники смотрели на человека и сам народ как на собственность государства, в котором, однако, не было места для старого хлама «буржуазно»-демократических прав и свобод или правового государства и разделения властей, которые уже в тот исторический период обрели характер императива эпохи. Даже самые выдающиеся из них не предвидели, что как раз в отказе от личностного начала в организации социума и гипертрофии коллективизма, минимизировавшего пространство личной свободы, заключается одна из причин будущего поражения того великого социального эксперимента, который теоретически обосновывался в их трудах.

§ 2. Конституционное развитие Советского государства

В истории конституционного строительства России насчитывается пять конституций, в том числе 1918, 1925, 1937, 1978 гг. Действующая Конституция Российской Федерации 1993 г., оформившая демократический выбор России, является пятой по счету.

Задолго до победы Великой российской революции в октябре 1917 г. партия большевиков разработала принципиальные политические основы конституционного строительства России, которые развивались и серьезно корректировались под влиянием политической ситуации в обществе и ее теоретического осмысления. В числе этих основ — всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании для всех граждан, достигших 20 лет; уничтожение сословий и полная равноправность всех граждан; право на самоопределение за всеми нациями, входящими в состав государства; неприкосновенность личности и жилища; свобода передвижения и промыслов; отделение церкви от государства и школы от церкви; бесплатное обязательное общее и профессиональное образование для всех детей до 16 лет; 8-часовой рабочий день и право на отдых; запрещение сверхурочных работ; гарантии для работающих женщин и охрана детского труда; устранение «остатков крепостного порядка, которые тяжелым гнетом лежали непосредственно на крестьянах», и др.

История и современность знают множество примеров вопиющего противоречия между блестящими политическими обещаниями и лозунгами партий, находящихся в оппозиции, и деятельностью тех же партий, пришедших к власти. Революция была движима благородной целью добиться справедливого устроения общества, свободного от пороков

капитализма. Однако великий порыв к народной свободе сопрягался с восстановлением строя абсолютного государства. Казалось бы, чуждый провозглашенному Революцией принципу свободы, этот строй объективно обусловливался отрицающим индивидуальность человека и частные интересы коллективизмом в его самых гипертрофированных формах и государственным социализмом.

Само государство при этом в своем развитии пережило различные этапы, прежде всего этап абсолютного государства с характерной для него диктатурой, нередко вырождающейся в неприкрытое насилие и террор. Порядок, которым Россия жила столетия, не мог сдаться без сопротивления. Внутренние и внешние враги грозили гибелью Советской Республике и ее революционным учреждениям. Время и обстоятельства требовали сосредоточения власти. Диктатура, часто жестокая и не знающая жалости, рассматривалась в качестве единственного способа подавления политических противников и отпора смертельной для отечественной государственности опасности извне. Словом, Революция провозглашала высокие цели, но пришла к установлению тирании.

Она действительно законодательно закрепила ряд своих программных положений. Уже в Обращении II Всероссийского съезда Советов к «Рабочим, солдатам и крестьянам!» от 7 ноября (25 октября) 1917 г. декларировался переход государственности власти к «Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок». В этом обращении одновременно были определены некоторые основные направления социально-экономического и политического обновления России и решения узловых проблем внутренней и внешней политики нового строя. Советская власть, подчеркивалось в данном акте, предложит немедленный демократический мир всем народам и немедленное перемирие на всех фронтах. Она обеспечит безвозмездную передачу помещичьих, удельных и монастырских земель в распоряжение крестьянских комитетов, отстоит права солдата, проведя полную демократизацию армии, установит рабочий контроль над производством, обеспечит всем населяющим Россию нациям подлинное право на самоопределение, озаботится доставкой в города хлеба и предметов первой необходимости. С учетом популярности идеи созыва Учредительного собрания Обращение провозгласило, что советская власть обеспечит своевременный его созыв.

Мировая война особенно остро поставила вопрос об обеспечении мира. Крестьянство мечтало о земле. «Мир — народам, земля — крестьянам!» — этот лозунг большевистской партии получил широчайший отклик. В связи с этим не случайно, что именно Декрет о мире,

принятый II Всероссийским съездом Советов 8 ноября (26 октября) 1917 г., явился первым внешнеполитическим актом советской власти. Всем воюющим странам и их народам было предложено начать немедленные переговоры о справедливом демократическом мире. Советское государство заявило о своем отказе от агрессивной захватнической войны, которая была объявлена тягчайшим преступлением против человечества, провозгласило право наций на самоопределение, отмену тайной дипломатии и опубликование тайных договоров, неправомерность аннексий и контрибуций.

Одновременно с Декретом о мире был принят Декрет о земле, составленный на основании Крестьянского наказа о земле. По этому Декрету, явившемуся первым актом, направленным на национализацию частной собственности, крестьяне безвозмездно получили 150 млн десятин земли (одна десятина равняется 1,092 га) и освободились от уплаты 3 млрд долга банкам и помещикам, а также от уплаты 700 млн рублей золотом за аренду земли ежегодно.

Советская власть предприняла ряд законодательных мер общесоциального характера. 11 ноября (29 октября) 1917 г. было принято постановление СНК «О восьмичасовом рабочем дне», в тот же день обнародовано обращение Народного комиссариата просвещения «О народном просвещении», в котором содержалось видение задач государства в области народного образования. Вскоре было опубликовано Правительственное сообщение «О социальном страховании», отразившее рабочие страховые лозунги. ВЦИК утвердил Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов и принял Положение о рабочем контроле и др.

Бесспорно, огромное значение для многонациональной страны, в которой бок о бок проживали 194 национальности, народности и этнические группы, имела Декларация прав народов России от 15(2) ноября 1917 г., закрепившая основные и действительно демократические принципы национальной политики: равенство и суверенность народов России, право народов России на самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие меньшинств и этнографических групп, населяющих Россию.

Таким образом, уже в первых актах советской власти юридически провозглашались многие политические и социальные требования, содержавшиеся в программе большевиков. Заметное место в продолжении этого процесса имела принятая в январе 1918 г. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая по предложению В. И. Ленина была позднее включена в Конституцию РСФСР в ка-

честве ее первого раздела. Именно в этом акте Революции наиболее рельефно выражалась ее приверженность коллективному началу как основе формируемого строя. За «трудящимся и эксплуатируемым народом» Революция не видела человека.

Юридически закрепляя результаты Революции и подводя определенные итоги законодательной деятельности, Декларация объявила Россию республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, закрепила ее федеративное национально-государственное устройство, провозгласила «суверенитет трудящегося народа и устранение от власти эксплуататоров». В ст. IV Декларации подчеркивалось: «III Всероссийский съезд рабочих, солдатских и крестьянских депутатов полагает, что теперь, в момент решительной борьбы с эксплуататорами, эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». Основной задачей советской власти — как раз в этом она видела рецепт окончательного устроения общества — было провозглашено «уничтожение эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победа социализма».

Таким образом, законодательство первых восьми месяцев существования Советской Республики конституировало сосредоточение полноты власти в руках Советов, формально выступавших органами пролетарской диктатуры, и легализовало возникновение Советского государства; юридически оформило огосударствление собственности и средств производства и слом существовавшего способа производства; декларировало суверенитет народов России и учредило федерацию; провозгласило мирное сосуществование основой внешней политики Советского государства, закрепило некоторые права и свободы, объем которых находился в прямой зависимости от классовой принадлежности человека. Тем самым была подготовлена известная законодательная база для разработки первой советской конституции — Конституции РСФСР, которая была принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.

Идея классового господства и пролетарской диктатуры имела определяющее значение во всей системе Конституции. Она оказывала непосредственное влияние на перечень закрепленных в ней прав и свобод и их нормативное содержание. Права и обязанности граждан были закреплены во втором разделе Основного закона «Общие положения Конституции РСФСР». На первый взгляд, Конституция закрепила основные положения и демократические требования, заложенные

в первой программе партии. Но раздел открывался ст. 9, согласно которой основная задача Конституции заключалась в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства «в виде мощной всероссийской Советской власти»; диктатура была признана главным средством реализации тех социальных целей и задач, которые стояли перед обществом. Такими целями Конституция РСФСР, а вслед за ней и конституции других советских республик провозгласили: полное подавление буржуазии, уничтожение эксплуатации человека человеком и водворение социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти.

На этом социально-экономическом и юридическом фундаменте возвышался институт основных прав граждан, в состав которого включались «действительная свобода совести», «действительная свобода печати», «действительная свобода собраний», «действительная свобода союзов». Ставилась задача предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование. Конституция провозгласила также равноправие граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности, запретила установление или допущение каких-либо привилегий на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия.

Уже на этом первом этапе конституционного строительства Советской России достаточно рельефно проявились новые подходы к пониманию прав граждан, прежде всего их классово-ограниченный характер. Статья 23 Конституции РСФСР закрепляла: «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции». Только «трудящиеся» участвовали в осуществлении государственной власти и управления, только им обеспечивалась свобода печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и др. Только «трудящимся» было предоставлено почетное право защищать революцию с оружием в руках, а на нетрудовые элементы возлагалось отправление иных военных обязанностей. Цитируя статью 23 Конституции РСФСР, В. И. Ленин говорил: «Мы открыто заявили, что в переходное время, время бешеной борьбы, мы не только не обещаем свобод направо и налево, а заранее говорим, что мы будем лишать прав тех граждан, которые мешают социалистической революции».

Именно интересами диктатуры пролетариата оправдывалось закрепление в конституции многостепенных, неравных и открытых выборов, служивших одной из форм подавления политических про-

тивников, между тем как в первой программе партии содержалось требование всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Некоторые категории граждан (лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли или живущие на нетрудовой доход, частные торговцы, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений и т.п.) вообще не могли избирать или быть избранными. За рабочими были закреплены определенные преимущества в избирательных правах. Так, Всероссийский съезд Советов составлялся из представителей городских Советов по расчету один депутат на 25 тысяч избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету один депутат на 125 тысяч жителей. Преимущество рабочего класса обеспечивалось и при формировании нижестоящих Советов.

Формирование новой политической системы сопровождалось решительными мерами в социальной сфере, в том числе по разрешению жилищного вопроса, особенно обострившегося в период мировой и гражданской войн, иностранной военной интервенции. Были экспроприированы и переданы местным Советам дома «капиталистических домовладельцев». В одной только Москве в 1918 г. в благоустроенные дома «буржуазии» было вселено 20 тыс. рабочих, а к концу гражданской войны — 100 тыс. рабочих. Значительное внимание большевистская партия уделяла преодолению неграмотности. Только за три года Советской власти в стране было обучено грамоте 7 млн человек.

Сравнительно широкие мероприятия в области охраны труда и социального обеспечения были реализованы первым советским Кодексом законов о труде, принятым в 1918 г. Государство установило 8-часовой рабочий день для всех трудящихся, для лиц же, не достигших 18-летнего возраста, в особо вредных отраслях производства, а также для занятых под землей горнорабочих — 6 часов. Был установлен 42-часовой непрерывный отдых, запрещались, как общее правило, сверхурочные работы. Особые гарантии были предусмотрены в области охраны труда женщин и подростков. Учреждались инспекции труда и санитарные инспекции, избираемые советами профессиональных союзов. Советское государство в законодательном порядке провело социальное обеспечение на основе рабочих страховых лозунгов. Первый КЗоТ предусмотрел участие рабочих организаций в найме и увольнении, месячный отпуск с сохранением содержания для всех трудящихся, проработавших не менее одного года, и пр. Тем самым уже в первой Советской Конституции было отдано предпочтение социально-экономическим правам и свободам граждан, сохранявшееся на всех этапах развития социализма.

Могущество государства ничем не могло ограничиваться. Часто говорят, что бытие определяет сознание. Между тем сознание определяет бытие никак не меньше, чем реалии жизни влияют на сознание и определяют его. Право свободно думать и право творить свободу, устанавливая ее границы, новый общественный строй всецело оставлял на усмотрение власти. Что же касается общества, оно должно было удовлетворяться равенством в отношении средств производства и справедливостью в распределении социальных и материальных благ в понимании этого строя. Как раз в связи с этим вторая программа партии, принятая VIII съездом РКП(б) в 1919 г., решительно отвергла «глубоко вкоренившиеся предрассудки насчет безусловного характера буржуазных прав и свобод». Демократия, говорилось в этом документе, была и остается классовым явлением, служит интересам определенного класса или классов и социальных групп. «Если не издеваться над здравым смыслом и над историей, то ясно, что нельзя говорить о «чистой демократии», пока существуют различные классы, а можно говорить только о классовой демократии». Тем самым открыто провозглашался отказ от восприятия общедемократических стандартов демократии, на что ориентировала РСДРП в своей первой программе, а сами демократические принципы становились частью механизма классовой борьбы, главным орудием которой выступало государство.

Важное значение для развития советского типа организации государственной власти и управления имела Конституция СССР 1924 г. В обращении Президиума ВЦИК «Ко всем народам и правительствам мира» в связи с образованием Союза ССР подчеркивалось: «На громадном пространстве от Балтийского, Черного и Белого морей до Тихого океана он осуществляет братство между народами и царство труда, стремясь в то же время к тому, чтобы содействовать дружественному сотрудничеству народов всего мира».

Развивая сложившиеся механизмы государственной власти, первая общесоюзная Конституция вообще не содержала общефедерального стандарта прав и обязанностей граждан. Лишь в ст. 7 Основного закона СССР для граждан союзных республик было установлено единое союзное гражданство, что же касается основ правового положения граждан — их установление Конституция СССР отнесла в ведение союзных республик.

В связи с образованием Союза ССР и принятием общесоюзной Конституции РСФСР и другие союзные республики внесли в свои основные законы необходимые изменения или приняли вновь переработанные (измененные) тексты ранее действовавших республиканских конституций, которые отразили их сочленство в Союзе ССР и государственно-правовой статус. Предусмотренные Конституцией

РСФСР, принятой 11 мая 1925 г., конституциями союзных республик, основные права и обязанности граждан были закреплены в редакции, совпадающей или близкой к формулировкам Конституции РСФСР 1918 г., с теми модификациями, которые диктовались особенностями этих республик и фактом их объединения в союзное государство и возникновением единого гражданства.

Конституция советского типа рассматривалась как важное средство успешного решения поставленных партией задач экономических, политических, идеологических и социально-культурных преобразований. Именно в этот исторический период из способа закрепления правового государства, власть которого ограничена суверенитетом народа и правами личности, они стали законом, закрепляющим строй абсолютного государства с неограниченной властью узкого слоя «вождей». Что же касается народа, во имя освобождения которого совершалась Революция, он был обречен на неимоверные тяготы и лишения во имя «светлого будущего», ключ от которого находился в руках партийного руководства. Оно всецело узурпировало государство и подчинило его достижению своих социальных миражей. Сила шла впереди права.

Но диктатура, легко переступавшая черту произвола и террора, дала невиданные результаты. Самоотверженным трудом народа в исторически короткий срок была осуществлена индустриализация страны. Менее чем за два десятилетия было построено около 6 тысяч промышленных предприятий. По структуре промышленного производства СССР вышел на уровень развитых стран мира, а по объему промышленного производства опередил Англию, Германию, Францию, уступая лишь США. Великим переворотом в устроении народной жизни явилась коллективизация сельского хозяйства, в ходе которой миллионы крестьян были произвольно объявлены кулаками и подвергнуты жестоким репрессиям.

Серьезные экономические, социальные и культурные преобразования были осуществлены на бывших национальных окраинах. Десятки народов обрели те или иные формы государственности. Преодолевалась неграмотность населения. К 1932 г. было завершено введение всеобуча. За годы первой и второй пятилеток более 40 млн человек обучились грамоте. В 1937 г. в стране насчитывалось 832 вуза против 91 — в 1913 г. Работало свыше 53 тысяч библиотек, 72 тысячи клубов и изб-читален, более 28 тысяч кинотеатров, 738 музеев, 724 театра.

К середине 30-х гг, казалось бы, завершился этап в развитии абсолютного государства, которое легко переступало через черту, отделявшую ее от произвола и насилия. Провозглашение политической свободы и установление всеобщего избирательного права, индустриализация и коллективизация, явившиеся революцией в сфере

промышленности и сельского хозяйства, несомненные успехи в сфере просвещения, оказали неизбежное влияние на общество и его потребность в свободе.

Но именно в этот период общественного развития отчетливо проявились две противоположные тенденции в развитии советского типа демократии и ее политико-юридических форм: соответствующая объективным потребностям цивилизационного прогресса тенденция к расширению конституционных форм демократизма, развитию его институтов и норм, носителем которой были широкие массы народа, с одной стороны, и тенденция к ее ограничению и фактическому отказу от конституционных гарантий народовластия и свободы личности в текущем законодательстве и социальной практике, носителями и проводниками которой выступали сложившиеся государственные и общественные структуры — с другой. И обе эти тенденции получили отражение в Конституции СССР 1936 г., Конституции РСФСР 1937 г.

Принятие Конституции СССР 1936 г. объяснялось необходимостью дальнейшего развития советской демократии. Так, Пленум ЦК ВКП(б) в постановлении от 1 февраля 1935 г. указал на необходимость некоторых изменений в действовавшей в то время Конституции СССР 1924 г. в направлении: «а) дальнейшей демократизации избирательной системы в смысле замены не вполне равных выборов равными, многостепенных — прямыми, открытых — закрытыми, б) уточнения социально-экономической основы Конституции в смысле приведения Конституции в соответствие с нынешним соотношением классовых сил в СССР...».

В Конституции нашло закрепление традиционное для коммунистической партии понимание справедливости как всеобщности труда и вознаграждении за него в соответствии с количеством и качеством: «От каждого — по его способностям, каждому — по его труду». Прямое отражение в конституции получила программная цель коммунистической партии — «неуклонный подъем материального и культурного уровня трудящихся». Она провозгласила принципы социального, политического и юридического равенства граждан независимо от их расовой или национальной принадлежности, а также пола и других условий.

Некоторые изменения, были внесены в избирательную систему. Согласно Конституции выборы строились на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Активное избирательное право получили все граждане, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, образования, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, за исключением лиц, лишенных

избирательных прав по суду или признанных в установленном законом порядке умалишенными. Делегат, т.е. доверенный народа, уступил место депутату, т.е. народному представителю, который, однако, все еще представляет не народ в целом, а избирателей соответствующего округа и ими может быть отозван.

В действительности это означало, что ортодоксальные предпочтения «самодержавия народного суверенитета» и «прямого народоправства» раннего периода Революции в этом смысле уступили свое место представительному правлению, хотя так и не были изжиты в течение всей истории советской государственности. В это же время начались процессы десакрализации власти, т.е. лишения ее ореола священности, и утверждение в общественном сознании представлений о государстве как «слуге» общества. Одновременно авторитарно-бюрократическая система обрела вполне определенные конституционные основания.

Впервые в практике советского конституционализма в Конституции СССР 1936 г. была выделена специальная глава «Основные права и обязанности граждан», в 16 статьях которой получили закрепление социально-экономические, политические и личные права и свободы советских граждан, а также их обязанности. Конституция в числе социально-экономических прав граждан указала на право на труд, право на отдых, право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности, право на образование, а также поставила под охрану государства право личной собственности и ее наследования.

В Основном законе были закреплены политические права граждан: право избирать и быть избранным во все Советы депутатов трудящихся, право объединения граждан в общественные организации, а также политические свободы, в числе которых — свобода слова, свобода печати, свобода собраний и митингов, свобода уличных шествий и демонстраций. Конституционно провозглашались некоторые личные права и свободы граждан, в том числе свобода совести, неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища и охрана тайны переписки.

Конституция дала также развернутую характеристику основных обязанностей граждан. Так, согласно Конституции труд был признан обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «Кто не работает, тот не ест». Основной закон обязал граждан соблюдать Конституцию СССР, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития, беречь и укреплять общественную, социалистическую собственность как священную и неприкосновенную основу советского строя, как источник богатства и могущества Родины, как источник зажиточной и культурной жизни

всех трудящихся. Конституция закрепила всеобщую воинскую обязанность и провозгласила, что воинская служба в Рабоче-крестьянской Красной армии представляет почетную обязанность граждан СССР, а также установила, что защита социалистического Отечества является священным долгом каждого гражданина СССР, а измена Родине карается по всей строгости закона, как самое тяжкое злодеяние.

Таким образом, Конституция СССР 1936 г. закрепила широкую систему социально-экономических, политических и личных прав и свобод и обязанностей граждан. Она провозгласила такие права и свободы, которые являлись новеллой для мировой конституционной практики, и тем самым сыграла серьезную роль в становлении принципа международной защиты прав человека, оказала значительное воздействие на содержание положений Устава ООН о защите прав человека, а также Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

Но именно в этот период наиболее рельефно проявилось пренебрежение личностным фактором в общественном развитии. Под предлогом борьбы с «буржуазным индивидуализмом» идеология и политика активно внедряли в общественное сознание и социальную практику извращенные представления о коллективизме и человеке как безгласном «винтике», лишенном собственной инициативы. Абсолютизация административно-бюрократических методов руководства обществом и государством, подмена законности административным усмотрением и утверждение примата политики над правом оправдывались тезисом И. В. Сталина об усилении классовой борьбы по мере социалистического строительства: «Уничтожение классов достигается не путем потухания классовой борьбы, а путем ее усиления. Отмирание государства придет не через ослабление государственной власти, а через ее максимальное усиление...». Несогласные с ним были объявлены «перерожденцами либо двурушниками, которых надо гнать вон из партии».

Относительно умеренные начала, присущие Конституции СССР, конституциям РСФСР и других союзных республик, оказались неспособны дать необходимую прочность провозглашенным ею учреждениям. Сила вновь опередила право. Тезис об усилении классовой борьбы послужил обоснованием чрезвычайного законодательства 30-х гг. и антиконституционной практики массовых репрессий. Позднее эта практика была распространена на целые народы.

На этой «теоретической» базе основывался отказ от таких завоеванных столетиями борьбы общечеловеческих ценностей, как неприкосновенность личности, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и других демократических принципов уголовного судопроизводства. Золотой век, как оказалось, был выкован из каленого железа.

В 1956 г. КПСС, «решительно осудив» культ личности, потребовала «полностью восстановить принципы советского социалистического демократизма, выраженные в Конституции Советского Союза, до конца исправить нарушения революционной социалистической законности». Были предприняты серьезные меры политического, идеологического, организационного и юридического характера, направленные на совершенствование методов партийного и государственного руководства обществом.

Определенные меры были предприняты и в сфере упрочения законности и обеспечения политических и личных прав и свобод граждан. В связи с этим важное значение имела ликвидация в 1953 г. Особого совещания при МВД СССР. Были отменены постановления ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г. и 14 сентября 1937 г., предусматривавшие упрощенный порядок рассмотрения дел о террористических актах, об актах вредительства и диверсиях, легализовавшие попрание конституционных принципов неприкосновенности личности и жилища, права обвиняемого на защиту и других гарантий личной свободы и безопасности граждан. 24 мая 1955 г. Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР, которым на прокуратуру возлагалась задача охраны от всяких посягательств политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан, гарантированных Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик.

Некоторые изменения были внесены в избирательное право и избирательную систему. Признавая нецелесообразным дальнейшее сохранение такой меры уголовного наказания, как лишение избирательных прав, Верховный Совет СССР 25 декабря 1958 г. принял закон «Об отмене лишения избирательных прав по суду». Правоохранительные органы начали реабилитацию жертв произвола. Были восстановлены некоторые ранее разрушенные автономии и пр.

Таким образом, было осуществлено известное оздоровление социально-политической обстановки в стране и преодолены наиболее одиозные проявления авторитаризма. Сложилась обстановка своеобразной эйфории, которая наложила отпечаток на все содержание принятой в октябре 1961 г. третьей программы КПСС. Возможно, в том числе именно поэтому она оказалась изначально нереалистической, а вошедшее в нее обещание построить коммунизм в течение жизни одного поколения стало примером политического прожектерства.

Программа КПСС поставила вопрос о необходимости изменения Конституции СССР 1936 г. В апреле 1962 г. ЦК КПСС внес на обсуждение Верховного Совета СССР предложение о создании комиссии

по подготовке проекта новой конституции, ибо со времени принятия Основного закона 1936 г. произошли такие важные изменения в экономической, общественно-политической жизни страны и ее международном положении, которые нельзя было полностью учесть внесением отдельных поправок к конституции. На подготовку и принятие новой Конституции СССР ушло пятнадцать лет. Конституция СССР 1977 г., Конституция РСФСР 1978 г., конституции других союзных республик представлялись в качестве юридического выражения нового этапа развития демократии и такого статуса личности, который воплощает социальное равенство и полноту всесторонне гарантированных социально-экономических, политических и личных прав человека. «Основным направлением развития политической системы советского общества, — говорилось в ст. 9 Конституции СССР, — является дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения». Аналогичные положения содержались в конституциях всех союзных и автономных республик. В действительности это не означало отказа от принципа абсолютизации государственного руководства обществом, оно лишь вступило в новый этап своего развития, на котором обеспечение государством относительного социального и материального благополучия граждан требовало от них безусловного повиновения и верности ему.

На этом этапе развития отечественной государственности был юридически узаконен отказ от изжившей себя идеи диктатуры пролетариата, а государство провозглашено «общенародным». Именно этим предопределялось содержание ст. 1 Конституции СССР и соответствующих статей конституций всех союзных и автономных республик: «Союз Советских Социалистических Республик — есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны». «Общенародным» характером государства было обусловлено и содержание ст. 2 Конституции: вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет принадлежащую ему власть через Советы народных депутатов, которые составляют политическую основу СССР и которым подотчетны и подконтрольны все другие государственные органы.

Тем самым Конституция формально закрепила за Советами ведущее положение в осуществлении государственной власти. Согласно

ст. 93 Основного закона СССР 1977 г. «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь».

Конституция вместе с тем закрепила некоторые формы непосредственной демократии: «Наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)». Незначительные изменения претерпела избирательная система. Принятые вскоре законы о выборах в высшие законодательные органы Союза ССР, союзных и автономных республик, в местные Советы народных депутатов сохранили в неприкосновенности формализм сложившейся в стране избирательной практики с неспособностью выявить действительную волю избирателей и фактическим определением персонального состава депутатского корпуса партийными структурами.

При этом несущей конструкцией государства, как и прежде, оставалась КПСС. Конституция в развернутом виде закрепила доминирующее положение КПСС в политической системе советского общества. По существу, было узаконено слияние партии и государства, превратившегося в средство достижения партийных целей и подчиненного партийной политике. Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций была объявлена КПСС. Она определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма, говорилось в ст. 6 Конституции СССР. Тем самым «руководящая роль» партии не просто закреплялась в качестве доминанты социально-исторического прогресса. Этим декларации о полновластии Советов сводились на нет. Под превращение государства гражданского в государство партийное была подведена конституционная основа.

Инструментами и проводниками политики партии в соответствующих сферах жизни общества выступали профсоюзы, ВЛКСМ, кооперативные и другие общественные организации. Основной Закон провозгласил их возросшее участие в «управлении общественными и государственными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов», их общесоюзные органы наделили правом законодательной инициативы. Впервые в конституционной практике закреплялись правовые основы организации и деятельности трудовых коллективов.

Впервые в Конституции появилась глава «Социальное развитие и культура», в которой раскрывались задачи и определялись направления политики государства в социальной и духовно-культурной сферах. В свете новых качественных характеристик миропорядка, сложившегося ко времени ее принятия и во многом благодаря СССР, Конституция провозгласила: отношения СССР с другими государствами строятся на основе соблюдения принципов суверенного равенства; взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров (ст. 29).

Существенный шаг был сделан в развитии конституционного регулирования взаимоотношений государства и граждан. Например, в главе X Конституции СССР 1936 г. основным правам, свободам и обязанностям посвящалось 16 статей, а в разделе II «Государство и личность» Конституции СССР 1977 г.— 37 статей. Основной Закон подтвердил единое союзное гражданство, закрепил равенство граждан перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств. Осуществлению этого принципа были призваны служить «политика всестороннего развития и сближения всех наций и народностей страны, воспитание граждан в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма, возможность пользоваться родным языком и языками других народов СССР». Конституция демократически решила вопрос о правовом положении иностранцев и лиц без гражданства в СССР, уравняв их в правах и свободах с отечественными гражданами. Одновременно Конституция предусмотрела право иностранцев, преследуемых «за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность», искать убежища в СССР.

Провозглашенное в качестве основного направления развития политической системы общества развертывание демократии обусловило положения Конституции о правах и свободах граждан: «Граждане СССР обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гаран-

тируемых Конституцией СССР и советскими законами», — говорилось в ст. 39 Конституции. Существенно дополнила Конституция перечень обязанностей граждан. Если в главе X Конституции СССР 1936 г. обязанностям граждан были посвящены 4 статьи, то в главе 7 Конституции СССР 1977 г. — 11. В частности, Основной Закон закрепил обязанности граждан добросовестно трудиться в избранной области общественно полезной деятельности, соблюдать трудовую дисциплину, беречь и укреплять социалистическую собственность, бороться с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества, бережно относиться к общественному добру. Впервые в развернутом виде были установлены гражданские обязанности: соблюдать Конституцию СССР и советские законы, уважать правила социалистического общежития, с достоинством носить звание советского гражданина, оберегать интересы советского государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета, защищать Отечество, нести воинскую службу в рядах Вооруженных Сил СССР, уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка. Основной Закон возложил на граждан также обязанности, которые вытекали из конституционно провозглашенного принципа социалистического интернационализма: уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей советского многонационального государства, содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и укреплению всеобщего мира. В нем получили отражение и этико-социальные (заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно-полезному труду, растить достойными членами социалистического общества и обязанность детей заботиться о родителях и оказывать им помощь), а также экологические и историко-социальные обязанности граждан (беречь природу, охранять ее богатства, заботиться о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей).

Таким образом, Конституция СССР 1977 г. и республиканские конституции 1978 г. закрепили самый широкий за всю конституционную историю советского общества комплекс прав, свобод и обязанностей граждан и сыграли значительную роль в формировании гарантий социально-экономических и гражданских прав. В равной мере они способствовали утверждению в общественном сознании демократических идей и принципов.

Конституция сохранила нетронутыми экономические, политические и идеологические основы государственности, существенно смягченные просвещением и широкой социальной политикой. Что же

касается свободы, она продолжала, как и прежде, выступать средством для осуществления коллективного социального строя, в котором индивидуальности человека во всем многообразии его бытийности вновь оставалось мало места. Уже в преамбуле Основного Закона подчеркивалось «социально-политическое и идейное единство советского общества» и его развитие по «пути коммунизма». Идеологема коммунизма, «борьба за победу» которого выступала главной целью государства и определяла стоящие перед ней задачи, пронизывала все содержание Конституции. Политические права и свободы предоставлялись гражданам «в соответствии с целями коммунистического строительства», «в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя» и т.д. Это вело к утрате этими правами индивидуального характера, они выступали только как способ социализации личности.

Однако к этому времени монолитно-целостная истина, монополизированная партией и активно утверждаемая ею в обществе, утратила привлекательность. Вскоре после ее введения в действие отчетливо проявилось и расхождение между заложенным в Конституции потенциалом эволюционного развития общества и общественной практикой. Отсутствие сосредоточенной власти привело к тому, что Конституция оказалась не в состоянии оказать ожидавшееся обществом позитивное воздействие на развитие социальных процессов. Провозглашенные в Конституции демократические принципы игнорировались оторванной от народа структурой государственной власти, обюрокрачивание государственных и общественных структур приняло небывалые в советской истории размеры.

Неспособность власти ввести страну в русло мировой цивилизации вела к потере Коммунистической партией социальной инициативы. В полной мере проявилась несостоятельность концепции совершенствования так называемого развитого социализма. В этих условиях КПСС была предпринята попытка придать своим программным документам вид, более отвечающий внутренним реалиям страны и международной обстановке.

XXVII съезд КПСС в 1987 г. принял новую редакцию Программы партии, которая хотя и была избавлена от ряда прожектерских схем своей предшественницы, сохранила в нетронутом виде те экономические и политические принципы, которые и завели общество в тупик. Сама общественная практика обусловливала необходимость коренной реформы политической системы, которая стала тормозом на пути реализации демократических реформ. Именно этот вопрос явился центральным в повестке дня, состоявшейся 28 июня — 1 июля 1988 г. XIX Всесоюзной конференции КПСС.

Во второй половине 1988 г. изменением в структуре высших органов государственной власти СССР и союзных республик и обновлением избирательной системы и закостенелой избирательной практики было положено начало практическому реформированию советской политической системы. На место Верховного Совета пришел Съезд народных депутатов, безальтернативность кандидатов в депутаты уступила место конкуренции кандидатов и их предвыборных программ. В конечном счете речь шла о переходе от авторитарно-бюрократического строя к обществу «гуманного, демократического социализма».

Однако к этому времени глубокий кризис, охвативший общество, поразил и саму партию. Выдвинутые ею ориентиры оказались обществом отвергнутыми. В немалой мере этому помогла длившаяся многие десятилетия информационная война, которая велась против СССР. Великое государство рухнуло, как только верховная власть оказалась не способна ответить на социальные и духовные искания общества, подобно тому, как за семьдесят четыре года до этого утрата народной веры в патриархальную власть царя привела к крушению монархии. Россия вступила в новый этап своего развития, не имея, однако, ни четких социальных ориентиров, ни соответствующей правовой основы.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУЩНОСТЬ, ДЕЙСТВИЕ, ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Глава 5
УРОКИ ИСТОРИИ И СМЫСЛ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 1993 Г.

§ 1. Опыт прошлого: предостережение и уроки

Конституционный строй — это демократия, защищенная конституцией. Его смысл заключается в том, чтобы найти такие формы организации общественной жизни, которые гарантировали бы устойчивый политический режим и прочный общественный порядок. Конституционный строй требует социального порядка, основанного на гарантируемых конституцией свободе, равенстве и справедливости, и органично связан с конституционализмом. Он невозможен вне правового государства, в котором обеспечены верховенство права и права человека, высшая юридическая сила конституции и разделение властей, он требует сбалансированности интересов людей и их объединений и общего блага.

Поиски свободы, равенства и справедливости, толкнувшие Россию на дорогу Октября 1917 г., спустя семь с небольшим десятилетий потерпели неудачу, ставшую роковой для советской государственности. В 1991 г. наш народ пережил историческую трагедию крушения СССР. Великое государство, отравленное ядом государственного нигилизма, усиленного бесталанностью собственного руководства и властолюбием людей, оказавшихся у кормила власти в России, пало. Этому способствовали деградация экономики, утрата нравственных ориентиров обществом и государственного смысла обманутым народом, который всегда выступал главной скрепой отечественной государственности на ее долгом историческом пути.

Но еще до этого, 12 июня 1990 г., Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, явившуюся прологом к разрушению СССР. В РСФСР была учреждена должность президента, и 12 июня 1991 г. состоялись выборы Президента РСФСР. 25 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР утвердил официальное название Российского государства — Российская Федерация (Россия). В этот же день Президент СССР объявил о сложении полномочий. Этому предшествовало подписание 8 декабря 1991 г. руководителями РСФСР, Украины и Белоруссии так называемого Беловежского со-

глашения о прекращении существования СССР в качестве субъекта международного права и образовании Содружества Независимых Государств, к которому 21 декабря 1991 г. присоединились руководители ряда бывших союзных республик.

Цель столь обширного экскурса в историю России — показать, в какой мере наше прошлое оказывает влияние на наше настоящее. Мы успешно преодолели трудности становления новой государственности России и способны обеспечить ее политическую и цивилизационную идентичность, порукой чему — возрождение государственного смысла многонационального народа нашего Отечества.

Опыт, этот лучший из учителей, многому нас научил. В частности, мифом оказалась вера в возможность окончательного и единственно правильного устройства общества, способного обеспечить гармонию в его взаимоотношениях с человеком. Как оказалось мифом и убеждение вождей Октябрьской революции в том, что внешний по отношению к экономике, политике, культурно-духовной сфере регулятор в лице могущественного государства, даже если он сопряжен с насилием и диктатурой, способен решить судьбу народа.

В действительности общество не может устойчиво развиваться без развитых механизмов саморегуляции и саморазвития: политического (в форме демократии, способной выявить всю палитру общественных мнений и свести их в единую государственную волю), экономического (в форме рыночного хозяйства, свободы экономической деятельности и равной защиты всех форм собственности), социального (базирующегося на отказе от теории и практики классового антагонизма) и юридического (в форме конституции, гарантирующей гражданскую, а не партийную природу государства, а также свободу и права человека). Именно отсутствие таких механизмов и прочных демократических традиций породило в советский период отечественной истории регулятивный суррогат в форме так называемой административно-командной системы.

Эта система как совокупность государственных, политико-юридических структур и учреждений и присущих им методов руководства экономическим, политическим, социальным и духовным развитием общества явилась неизбежным результатом ликвидации основ экономического и политического механизмов саморегуляции и саморазвития общества. Именно она привела к всесилию бюрократии, выступавшей проводником партийной политики. «Жизненное пространство» общества было максимально сужено, в нем не нашлось места гражданскому обществу. Границы самовыражения и самопроявления как личности, так и ассоциаций людей определялись не объективными потребностями общественного развития, а субъективным усмотрением и администра-

тивным произволом. Между тем нельзя управлять народом без участия самого народа, именно его воля должна составлять основу публичной власти и определять ее деятельность.

Государственный социализм и централизация народного хозяйства, казалось бы, долженствующие освободить общество от пороков капитализма и гарантировать условия для развития личности, на деле привели к «обесчеловечиванию» экономики и оказались несовместимы с личностным фактором социального развития. Предприимчивость, здоровая конкуренция и личная инициатива стали лишними, нередко даже преследовались по закону, от личности требовалось только повиновение.

Ограниченность пространства индивидуальной свободы не компенсировалась даже немыслимым для прошлого социальным обустройством страны, в том числе в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, жилищного строительства, охраны труда и отсутствия безработицы. Социализм, особенно на последнем этапе своей истории в нашей стране, достиг серьезных успехов в защите «всех», но он так и не смог гарантировать экономическую свободу индивида и создать надежный механизм защиты «каждого» в виде независимой судебной власти, которым граждане могли пользоваться по собственному усмотрению.

Этим обусловливалась и внутренняя противоречивость советских Конституций СССР 1936 и 1977 гг. и РСФСР 1937 и 1978 гг.: с одной стороны, эти конституции отражали объективную тенденцию к углублению демократических основ организации общества, закрепляли действительно широкие для своего времени и социально значимые права и свободы. Они предусмотрели также отказ от наиболее одиозных проявлений пролетарски-классового подхода, выражавшегося в ограничении политических и гражданских прав по классовому принципу, и провозгласили такие ценности, как народовластие, свободный от эксплуатации труд, право на образование, на социальное обеспечение, охрану здоровья и пр., сопровождавшиеся соответствующей социальной политикой. Эти завоевания трудящихся оказали несомненное и весьма глубокое влияние на становление современных международных стандартов в области прав человека и формирование механизмов их защиты. Западноевропейская социал-демократия, широко представленная во власти европейских государств, немало взяла из опыта СССР и мирового социализма.

Но несомненно и то, что в советской государственно-правовой теории и политической практике длительное время акцент делался не на ценностях, присущих всему обществу, а на пролетарски-классовом подходе к объяснению сущности демократии и прав личности.

Гипертрофия такого подхода и таких оценок в их нередко вульгарно-социологическом истолковании вела к обеднению сущностных характеристик прав человека. Мы долгое время игнорировали закономерности развития человеческих прав и свобод как в национальном, так и в интернациональном масштабах. Согласно логике такого подхода права и свободы — это не общечеловеческие, а классовые права; они служат не гарантией индивидуальной свободы человека, а выступают в качестве средства его социализации. Человек выступал как рабочий или крестьянин-бедняк, что само по себе было как бы сертификатом благонадежности, как середняк или интеллигент, за которыми нужен глаз да глаз, как кулак, «буржуазный элемент» или «служитель культов», которым, конечно же, нет места в царстве свободы.

Отсюда было совсем недалеко до «социального машинизма» и признания человека безгласным «винтиком» государственного механизма, лишенным не только самостоятельной ценности, но и собственной инициативы. Возможно, в этом была своя жестокая, но имеющая и социально-экономические, и политические, и психологические основы логика. Но наша собственная история свидетельствует, что даже высокие и благородные социальные цели, если они лишены моральных ориентиров и не очеловечены в своем осуществлении, ведут к тирании. Дорога к свободе пролегает не через абстрактный гуманизм — ее основой являются реальные интересы реального человека.

Мы абсолютизировали авторитарно-бюрократические методы руководства государством и обществом, подменили законность административным усмотрением, утвердили примат политики над Конституцией и правом. Это привело к отказу от таких завоеванных столетиями борьбы общечеловеческих ценностей, как свобода и неприкосновенность личности, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и других демократических принципов организации отношений между государством и личностью, хотя в конституционном законодательстве они неизменно провозглашались.

Собственно, историю советского типа демократии и ее политико-юридических форм можно представить как борьбу двух противоположных тенденций: расширения коллективных форм демократии и ограничения и фактического отказа от конституционных гарантий политической свободы отдельного гражданина и личных прав в текущем законодательстве и общественной практике. Эти тенденции, являющиеся отражением борьбы социального и личного начал в организации общества, присущи любому социуму. Победа государственного начала в нашей стране была обусловлена главным образом централизацией экономики. Это начало с некоторыми модификациями сохраняло свой приоритет перед личным началом в течение десятилетий, и не только

благодаря мощи репрессивного аппарата, но и благодаря патернализму, т.е. «отеческому правлению» государства. Оно брало на себя заботу об относительном социальном и материальном благополучии граждан, за что последние были обязаны государству безусловным послушанием, поддержкой и отказом от любых проявлений социальной активности вне контроля госаппарата.

Именно Советское государство первым конституционно провозгласило и в пределах имеющихся ресурсов материально гарантировало социально-экономические, или, по принятой в международной практике терминологии, экономические, социальные и культурные права. Их конституционное закрепление и обеспечение — несомненный и весьма существенный вклад в теорию и практику прав человека. Во многом именно благодаря позиции Советского государства социально-экономические права нашли отражение во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., были закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и ряде других документов, вошедших в международное право позднее. Несомненен выдающийся вклад нашей страны в крушение колониальной системы и обретение свободы народами, нещадно эксплуатировавшимися в течение столетий.

Но несомненно и то, что исходным базовым принципом государственного строительства на различных этапах советского периода отечественной истории неизменно выступало понимание свободы как средства для осуществления коллективного социального строя. В извечной дилемме «коллективное или личное» социализм оставил для личности и ее индивидуальности слишком мало места. С этой точки зрения вполне логично, что в этих конституциях на самом высоком законодательном уровне закреплялась авторитарно-бюрократическая система с присущими ей методами руководства обществом, которая в силу собственной природы является ограничением свободы и не терпит проявления социальной активности вне контроля государства. Власть же в свою очередь неизменно ориентировалась на всемерную защиту определенных социальных институтов и соответствующих им идеологем.

Конституция из объективно обусловленного и адекватного закономерностям общественного развития отражения процесса взаимодействия общества и граждан и их объединений превратилась в средство контроля госаппарата над обществом и составляющими его структурами. Всякое политическое, социальное, хозяйственное, духовно-культурное инакомыслие и иные формы бытия, которые не соответствовали идеологеме социализма, были исключены.

Практический социализм и отражающий его конституционализм так и не пришли к осознанию, что интересы личности и общества совпадают в обретении свободы.

В связи с этим конституционная реформа была призвана прежде всего юридически высвободить человека из-под абсолютного контроля государства и вернуть общество на путь естественно-исторического эволюционного развития. Проблема заключалась не только в конституционном закреплении, но и в реальном обеспечении независимости гражданского общества и определении форм его самоуправления.

Другой вопрос, как этого добиться. Немало людей, которые, отвечая на этот вопрос, и сегодня готовы руководствоваться мифологемой XVII–XVIII вв.: «Меньше государства — больше свободы». Но она ведет в социальный тупик. Российское государство было и остается главным фактором культуры и прогресса нашей Родины. Наша собственная история учит, что речь не должна идти об отказе от государственного регулирования. Проблема заключается в рационализации всей системы публичной власти и адекватном определении сфер регулятивного воздействия государства и пределов такого воздействия. Вне государства невозможно развитие ни экономики, ни социальной сферы, ни науки, ни культуры, ни образования. Именно государство выступает основным гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Государство представляет собой юридическое олицетворение многонационального народа России, оно является главной организующей силой общества и служит обществу. Именно государство является выразителем воли народа внутри страны и за рубежом и гарантией его интересов в глобальной конкуренции, в которой слабый обречен на потерю своей цивилизационной и политической идентичности.

Конституция призвана выступать основным законом государства, регламентирующим поведение субъектов права. Но одновременно в ней заложены качества основного закона общества, регламентирующего деятельность государства, определяющего пределы государственной власти и гарантирующего общество и личность от произвола госаппарата. Опыт прошлого убедительно доказал неэффективность монополизации власти одной политической партией, неизбежно ведущей к превращению государства гражданского в государство партийное, и необходимость закрепления политического плюрализма и провозглашения свободы деятельности общественных объединений. Государство не может и не должно быть инструментом политической партии для реализации той или иной идеологемы, которой она привержена, оно служит всему обществу, воля которого сводится воедино органом народного представительства.

Отечественный социокультурный опыт в период конституционной реформы остро ставил проблему формирования конституционных гарантий от режима личной власти, неподконтрольной народу и создаваемым им органам, от верховенства аппарата над выборными органами власти народа. Главное направление решения этой проблемы заключается в формировании такой социально-экономической и государственной структуры, которая по природе своей сделала бы невозможным возникновение авторитарности или возрождение командно-административных методов управления обществом. Проблема заключалась в выработке достаточных гарантий подчинения государства и его агентов закону.

В связи с этим особое значение имело установление принципов конституционного строя, прежде всего демократического социального правового государства и таких форм экономической, политической, социальной и духовной организации общества, которые были бы способны обеспечить его саморегуляцию и саморазвитие. Если государство есть носитель порядка, то в демократическом обществе именно Конституция должна выступать основным правопорядком государственной и общественной организации взаимодействия людей и их объединений. Именно она направляет социальную активность субъектов общественного действия в русло совместно определяемых всем обществом и закрепляемых в самой Конституции целей.

Важный урок, преподанный отечественной историей, заключается в том, что приоритет, который в советской правовой теории и конституционной практике неизменно отдавался группе социально-экономических прав, негативно сказался на механизме обеспечения политических и личных прав и свобод (право на участие в осуществлении государственной власти и управления, на свободу мысли, совести и религии, неприкосновенность личности и жилища, выбора местожительства и др.). Они оказались на втором и третьем планах, сопровождались на начальном этапе строительства социализма социальной селекцией, делением общества на «партию хороших граждан» и «партию врагов». Советский тип демократии действительно добился социального и политического равенства «партии хороших граждан» и народовластия в смысле всеобщего участия в голосовании, которым санкционировался «генеральный курс», всецело определяемый учением марксизма-ленинизма. Но он так и не смог дойти до осознания значения разделения властей и реального народного представительства.

Интересы личности и общества едины в обретении свободы. Права человека — не дар государства, не чье-то благодеяние, а атрибутивное свойство всякого индивида и по-настоящему демократически органи-

зованного общества. Его прогресс невозможен вне индивидуальной свободы, гарантированной от вездесущести бюрократа-чиновника законом и независимой судебной властью. Именно отказ от личностного начала в организации социума и гипертрофия коллективного начала, в котором не нашлось места человеку во всем многообразии его индивидуального бытия, стали причинами крушения великого и одновременно трагического социалистического эксперимента. И именно в этом заключается еще один урок нашей истории.

§ 2. Конституционное совещание 1993 г. и учреждение конституционного строя

Обильный событиями 1993 г. оказался кульминационным пунктом в определении перспектив социально-политического развития России. Социально-политическое противостояние в обществе угрожало самим устоям российской государственности. Как часто бывает в периоды социальных катаклизмов, противоборство общественных сил, выражавших различные социальные интересы и по-разному представлявших себе будущее России, отвергавших малейший компромисс, несло угрозу единству и целостности Российского государства. Вопрос стоял о сохранении политической и цивилизационной идентичности страны.

Оказалось, что демократия, чтобы быть доступной свободе, нуждается в высвобождении из-под гнета психологии социального противостояния, которая формировалась в течение последнего столетия отечественной истории. Политическая полярность давно изжила себя и гибельна для общества. Плодами демократии в полной мере можно воспользоваться, будучи подготовленным к этому долгим политическим воспитанием гражданского духа, одинаково далекого от рабского подчинения или погони за очередной социальной химерой.

Доминирующей тенденцией этого периода в истории России выступала философия свободы, соединявшая в общественном сознании разнородные, казалось бы, внутренне несовместимые ценности индивидуализма и коллективизма. Свободы, которая воспринималась как освобождение от государственного опеки, и равенства и справедливости, которые невозможны вне государственного регулирования. С одной стороны, «меньше государства — больше свободы», с другой — большие социальные ожидания, которые демократия в принципе не в состоянии удовлетворять.

Конституция, разрабатывавшаяся в этих условиях, не могла не отразить в своем содержании различные течения общественной мысли, которые при всей разнородности исходных посылок и конечных выводов были едины в выборе демократии. Для одних она выражалась в укрощении государственного абсолютизма и превращении государства

в «сторожевую собаку» правопорядка, а для других — в восстановлении функции социального служения государства как фактора благополучия народа и прогресса общества.

5 июня 1993 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 669 «О мерах по завершению подготовки проекта новой Конституции Российской Федерации» в Москве было созвано Конституционное совещание. До этого, 20 мая 1993 г., президентским Указом № 718 был определен его состав: представители федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей. Предусматривалось включение в состав Конституционного совещания также представителей Президента и Правительства, высших судов и Генеральной прокуратуры. В этот состав должны были также войти народные депутаты Российской Федерации — члены Конституционной комиссии Съезда народных депутатов и представители от каждой фракции народных депутатов.

Президент России Б. Н. Ельцин внес на обсуждение Совещания свой проект Конституции, подвергнутый критике многими его участниками, в том числе за отказ от закрепления принципа социального государства, чрезмерность полномочий главы государства, порядок распределения мест в Совете Федерации и т.п. 24 июня 1993 г. Верховный Совет прекратил сотрудничество с Конституционным совещанием, тем не менее оно проработало больше месяца и разработало проект Конституции, одобренный Совещанием 12 июля 1993 г.

Конституционный кризис, однако, не был преодолен; его апофеозом, спровоцированным Указом Президента Российской Федерации № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и предпринятыми в соответствии с ним мерами, явились трагические события 3–4 октября 1993 г. и подавление оппозиции, сопровождавшееся кровавыми столкновениями и жертвами.

Конституционное совещание, возобновившее свою деятельность после событий 3–4 октября 1993 г., по составу представленных в нем политических сил было более определенным, этот форум работал уже в существенно усеченном составе. Но на этом этапе конституционной реформы важнее была деятельность Комиссии Конституционного совещания по доработке проекта Основного Закона, в состав которой входили известные государственные и общественные деятели, представители политических партий, руководители юридических ведомств, известные правоведы.

Напряженная работа указанной комиссии предопределила выполнение Конституционным совещанием своего предназначения. Проект Конституции Российской Федерации, впитавшей социокультурный опыт нашего народа и отразившей европейскую и мировую культуру конституционного обустройства общества, был подготовлен в сжатые сроки.

Конституция России учредила конституционный строй, в основу организации и функционирования которого положены современные идеи и ценности конституционализма. Конституционный строй России есть демократия, защищенная Конституцией. Это юридический образ естественно сложившегося в ходе мировой истории порядка социальных отношений и институтов. Общество тем самым вернулось на путь естественно-исторического развития, прерванного Великой Российской революцией в 1917 г., не отбрасывая, однако, всего позитивного, что было присуще семидесятилетнему опыту развития нашей государственности на советском этапе истории.

Конституционный строй России совмещает в себе принципы сильного демократического государства и естественной свободы и гарантированных прав личности. Сила государства подчинена установленному Основным Законом конституционному режиму и ограничена пределами, которые власть не может переступить, ибо рискует утратить собственную легитимность. Что же касается личности, пределы ее свободы ограничены «золотым правилом поведения»: «относись к людям так, как хочешь, чтобы относились к тебе» («не делайте другим того, чего не хотите себе»). В юриспруденции это правило выражается простой и ясной формулой: «Твоя свобода заканчивается там, где начинается свобода другого». Оно получило закрепление в Конституции России, согласно ст. 17 которой «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Фундаментальный принцип практической морали стал юридически обязательным велением.

Конституционный строй России основывается на принципах, которые охватывают все сферы жизни общества: социальную, экономическую, политическую и духовно-культурную. В их числе — главенствующее положение в системе конституционных ценностей человека, его прав и свобод, принципы народовластия, рыночной экономики, плюралистической демократии и др.

Наиболее жаркие споры участников Конституционного совещания и его Комиссии по доработке проекта Основного Закона вызвали, пожалуй, три вопроса.

Во-первых, вопрос о природе Российского государства, его роли не только гаранта правопорядка (правовое государство), но и актив-

ного участника социально-экономических, политических и духовно-культурных отношений и гаранта благополучия человека (социальное государство). В конечном счете вопрос стоял так: должно ли государство ограничиваться чисто полицейской ролью и быть безразличным к коллективным интересам народа, в том числе образованию, науке, культуре, здравоохранению и пр., либо государство ответственно за создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободу развития человека.

В более широком контексте вопрос заключался в соотношении индивидуализма и коллективизма в природе Российского государства и его взаимоотношений с человеком. Либо личность представлена в Конституции во всем богатстве ее социальной и духовной жизни, способная освоить добро, красоту, свободу и справедливость, либо человек замкнут в круге меркантильных интересов и заботы о собственном материальном благополучии.

Попытка слепо копировать чуждую духу нашего народа социальную организацию, в которой государство будет ограничиваться чисто полицейской ролью, не увенчалась успехом. Российское государство не может быть равнодушно к экономике, образованию, науке, культуре, литературе, к охране труда и здоровья людей, поддержке семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, установлению государственных пособий и пенсий и т.д.

Это означало неприятие стремления отдать коллективизм под суд научной философии и закрыть ему дорогу в практический конституционализм, а именно в этом заключался смысл борьбы против конституционного провозглашения принципа социального государства. Возможно, именно это — преодоление противоположности между индивидуальным и коллективным и закрепление их баланса в организации взаимоотношений личности и общества — есть главное в характеристике действующего Основного Закона. Это делает честь современному практическому отечественному конституционализму.

Коллективизм, исходивший первоначально из права общества распоряжаться своими сочленами по собственному усмотрению, пришел к осознанию права личности на общество, которое обязано заботиться о ее нуждах и способствовать ее развитию. Такое осознание вылилось в конституционное провозглашение принципа социального государства, а также экономических, социальных и культурных прав граждан. Индивидуализм, изначально основанный на признании равенства перед законом и судом и с неизбежностью приходящий к согласию с социальными привилегиями, проистекающими из обладания собственностью, удовлетворился провозглашением принципа правового государства.

Результатом согласия явилось демократическое социальное правовое государство. Такое решение стало ответом на вызовы социальной практики, повелительно требующей соединения свободы личности и силы государства, которое ответственно не только за поддержание правопорядка, но и социальное благополучие народа. Иными словами, «человек — гражданское общество — государство в их тесном взаимодействии и взаимной ответственности» — в этот состоял вектор конституционной реформы. Она открыла дорогу личной инициативе и предприимчивости человека, но одновременно возложила на государство заботу о великих коллективных интересах нашего народа.

Во-вторых, вопрос о природе российского федерализма, который многими участниками Конституционного совещания толковался как договорный. Это означало бы, что Российская Федерация основана на договоре, а не на Конституции, что вело к крайне опасным тенденциям, способным разрушить единство и целостность Российского государства. Эти тенденции отражали так называемый парад суверенитетов, под которым в тот исторический период понимали принятые большинством республик в составе России декларации о суверенитете.

Историческая заслуга Конституционного совещания заключается в том, что оно отвергло принцип договорной федерации применительно к России; Конституция закрепила принцип конституционной федерации, основанной на Конституции, единой и в конституционно-правовом смысле неделимой. Ее базовым основанием является суверенитет Российской Федерации, т.е. верховенство Российского государства на своей территории и независимость во внешних сношениях.

В-третьих, тесно связанный с предыдущим вопрос о статусе Президента России, круге его полномочий и месте в системе разделения властей. Либо «федеральный Президент», представляющий лишь федеральный уровень публичной власти, ограниченный в своих полномочиях и не способный воздействовать на социальные, экономические и политические процессы в Российской Федерации или ее субъектах; либо «Президент Российской Федерации», обладающий должными прерогативами.

Конституция установила, что Президент России является главой государства, а не главой исполнительной власти, как это было предусмотрено ранее действовавшим Основным Законом. Она наделила его обширными полномочиями, соответствующими масштабным функциям главы государства и достаточными для обеспечения эффективного функционирования всей системы публичной власти в России. Тем самым Конституция отразила опыт истории нашего Отечества: только сильная и дееспособная власть, контролирующая всю территорию огромной многонациональной страны, способна

обеспечить социально-экономическое, политическое и культурное развитие России.

Одновременно Конституция предусмотрела гарантии от перерастания российской президентуры в авторитарное правление. Глава государства избирается на шесть лет, одно и то же лицо может пребывать в должности Президента России не более двух сроков подряд, акты главы государства находятся под контролем суда, он может быть отрешен от должности.

10 ноября 1993 г. проект Конституции Российской Федерации был опубликован в «Российской газете». 12 декабря 1993 г. Конституция была принята всенародным голосованием, а с 25 декабря, т.е. со дня ее официального опубликования, она вступила в силу.

Это имело историческое значение. Общество, которое держал в постоянном напряжении глубокий политический кризис, обрело демократический правопорядок; гражданское противостояние, инициировавшееся внутренними и внешними недругами России, начало преодолеваться. Страна вступила в новую эпоху.

Глава 6
КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 Г.: ПРИРОДА, ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ

§ 1. Конституция — Основной Закон

Под конституцией, несмотря на различие конкретных подходов и характеристик, вслед за широко известным немецким государствоведом Г. Еллинеком (1851–1911) долгое время понимали, а часто понимают и сегодня законодательный акт, которым определяются организация высших органов государства, порядок призвания их к отправлению своих функций, их взаимоотношения и компетенция, а также основы положения индивида по отношению к государственной власти. Она объединяет основные государственные институты и учреждения, пределы их полномочий и способы и порядок их формирования, формы деятельности, а также гарантии человека и гражданского общества от неправомерного вмешательства публичной власти.

С формальной точки зрения, конституция может совпадать с иными законами государства, но в практике современного конституционализма она обычно отличается от них по способу издания, внесения изменений и дополнений, а юриспруденцией признается ядром правовой системы соответствующего государства. Она обладает высшей юридической силой и поставлена, таким образом, над иными законами и нормативными актами, определяет деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти и устанавливает те рамки, которые, пока конституция действует, законодательные, исполнительные и судебные органы и их должностные лица не вправе преступить.

Конституционное совещание изъяло из наименования Конституции словосочетание «Основной Закон», которое неизменно присутствовало в прежних конституциях России и СССР. Оно присутствовало и в первоначальном проекте действующей Конституции. Из такого изъятия, однако, не следует, что меняется место Конституции в иерархии правовых актов, оно лишь свидетельствует об отождествлении составителями проекта содержания понятий «Конституция» и «Основной Закон» и желании избегнуть в силу их совпадения повторения.

Таким образом, конституция есть основной закон государства, но она не ограничивается лишь установлением государственного строя. Государство и право не представляют собой нечто, существующее вне

взаимодействия людей. Напротив, они являются именно результатом развития социальных связей, способом организации совместной жизни и деятельности людей, их взаимодействия во имя индивидуальной и социальной жизни. Конституция формирует основы правового режима общества, его политического единства, определяет цели, функции, организацию и порядок деятельности государства и его органов, их взаимоотношений с гражданами.

Регулируя внешние границы свободной деятельности различных социальных структур, отношения собственности, брака и семьи, свободу образования, творчества и культуры и т.д., конституция тем самым устанавливает юридические основы организации общественной жизни в некоторых наиболее важных ее сферах. В силу этого конституция в действительности является основным законом не только государства, но и общества. В связи с этим перед составителями конституции неизбежно встает проблема поиска оптимального соотношения «государственного» и «общественного» в организации социума; речь идет об исключении поглощения общества государством и одновременно надежных гарантиях государства от разрушительного воздействия на него общественных структур, цели и деятельность которых не тождественны конституционному строю.

Отечественная конституционно-правовая доктрина долгое время развивалась под влиянием советских конституций, которые выступали юридическим оформлением сменявших друг друга программ Коммунистической партии. Представления прошлого, особенно воспринятое Коммунистической партией учение о народном суверенитете Ж.-Ж. Руссо и основных правах как способах и средствах участия граждан в созидании нового строя, по настоящее время весьма сильны. В связи с этим уместно обратить внимание на опасность, которая таится в подходах к истолкованию понятия, правовой природы, функций, действия, форм реализации, разграничения полномочий различных органов государственной власти и т.п. Конституции с представлениями, сложившимися до и вне Основного Закона.

Термин «конституция» в действующем Основном Законе в различных словосочетаниях встречается более 100 раз. Анализ интерпретаций данного термина позволяет выявить ряд аспектов его смысловой нагрузки, которые вкладывались в этот термин создателями Конституции и должны учитываться в процессе практического применения Основного Закона и его норм.

Во-первых, Конституция есть основной закон, обладающий особыми гарантиями стабильности. Он может быть пересмотрен в особом, предусмотренном самой Конституцией порядке. Следовательно, любая попытка пересмотра или новации Конституции в нарушение или в обход установленного действующей Конституцией порядка есть узурпация власти, долженствующая влечь установленные зако-

ном правовые последствия. В связи с этим самым Конституционное совещание, сознательно усложнив порядок пересмотра Основного Закона и внесения в нее поправок, предусмотрела особые гарантии прочности действующей Конституции России и установленного им конституционного строя.

Во-вторых, Конституция есть закон, который учреждает конституционный строй, устанавливает систему органов государства и порядок их формирования, их компетенцию, определяет характер взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления, основы правового положения личности и права человека и гражданина.

В-третьих, Конституция есть закон, формирующий и обеспечивающий политическое единство народа. Согласно Конституции многонациональный народ России является единой в политическом отношении государственной гражданской нацией — носителем суверенитета и источником власти. Конституция, однако, содержит одновременно гарантии от гипертрофии этого единства путем признания идеологического и политического многообразия и закрепления федеративной природы государства.

В-четвертых, Конституция выступает способом юридической формализации государственного строя России путем закрепления его фундаментальных основ. Благодаря этому Российское государство обретает качество конституционного. Конституция определяет основные ценности государства и общества и порядок их государственной защиты.

В-пятых, Конституция есть закон, устанавливающий пределы государственной власти посредством закрепления прав человека и гражданина и возложения коррелирующих с этими правами обязанностей на государство, а также пределы индивидуальной автономии личности, характер взаимоотношений личности и государства и меру их взаимной лояльности и ответственности. С этой точки зрения Конституция представляет собой закон, устанавливающий границы гражданского общества и гарантирующий его от неправомерного вторжения государства и его агентов.

В-шестых, Конституция есть способ закрепления и выражения высших правовых норм и в этом смысле сама является так называемой абсолютной нормой, т.е. системой высших правовых норм, которой не могут противоречить любые правовые акты, действующие в государстве. В связи с этим Конституция выступает в качестве закона, обладающего верховенством на всей территории государства, высшей юридической силой и гарантирующего единство и целостность отечественного государственного сообщества, его территориального, экономического, политического, духовно-культурного и правового пространства.

Таким образом, понятие Конституции чрезвычайно сложно выразить в краткой дефиниции, необходим учет ее различных аспектов,

причем в зависимости от конкретных обстоятельств тот или иной аспект может оказаться превалирующим. Например, при разрешении споров о компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации Конституция выступает как гарантия политического единства народа и одновременно как гарантия прав и интересов субъектов Федерации, вытекающих из федеративного устройства государства. В случае же конфликта интересов личности и государства доминирующее значение приобретает гарантийная функция Конституции, выступающей в качестве юридической формы урегулирования взаимоотношений человека и государства как «равноправных партнеров» в общественном договоре и способа ограничения пределов государственной власти, а также обеспечения свободы и прав личности.

Иными словами, Конституция есть юридическая форма конституирования основных правовых начал сложившегося в государстве и обществе социального порядка во всем многообразии его аспектов. Поскольку моделируемый ею социальный порядок соответствует объективным закономерностям социально-исторического развития, действующая Конституция России выступает юридической основой и способом обеспечения естественно-исторической эволюции общества и оформляющего его государства. Она устанавливает конституционный строй государства, рационально его организует и гарантирует стабильность. Отсюда следует, что Конституции присущи три основные функции — учреждение конституционного строя, его рациональная организация и обеспечение стабильности строя демократического правового государства.

§ 2. Конституция и Российское государство

Словосочетание «Конституция Российской Федерации» содержит указание на взаимосвязь Основного Закона России и Российского государства. Государство в этой взаимосвязи первично, что касается оформляющей его Конституции — она вторична. Именно поэтому об учредительной функции Конституции можно говорить только в определенном смысле.

В частности, российская государственность, истоки которой обычно относят к IX веку, в своем развитии прошла долгий исторический путь. Конституция относительно молода. Она исходит из существования государства. Что же касается учредительной функции Конституции — она заключается в преобразовании государства в соответствии с волей многонационального народа России, обновлении его институтов, характера взаимоотношений государства и общества, статуса человека и гражданина, самого устройства государства и т.п.

Иными словами, Конституция не легитимирует волю к государственному существованию как таковому; Российское государство на всех этапах своего долгого исторического развития находилась в определенном политическом состоянии. Конституция закрепляет отличные от ранее существовавших государственные формы, адекватные потребностям цивилизационного развития общества. В силу этого Российская Федерация выступает не правопреемником всех предшествовавших форм российской государственности (РСФСР и СССР, Российская империя и т.п.), она является продолжателем тысячелетней отечественной государственности. Ее современный облик представлен действующей Конституцией России, верховенство которой является главным фактором единства Российского государства.

В свою очередь Российское государство выполняет по отношению к Конституции служебную роль. В частности, Конституция возлагает на государство определенные обязанности по отношению к обществу и личности, ассоциациям граждан. Именно оно является гарантом Конституции и установленного ею общественного строя и сформированного на основе Конституции правопорядка. Это означает, что государство как политическая форма существования многонационального народа России предшествует всем последующим положениям Конституции и образует его основополагающий принцип, описание которого с точки зрения его организации, формы, принципов деятельности, ограничений и т.п. осуществляется в этих последующих положениях.

В наименовании «Конституция Российской Федерации» также присутствует указание на федеративную природу государства, которая в рамках действующего Основного Закона правовым образом не может быть преодолена; в-третьих, федеративное устройство Российской Федерации сопрягается с единством государства. Российское государство — единое федеративное, а не союзное государство, основанное на сочленстве объединившихся в него субъектов. Следовательно, общефедеральные конституционные стандарты организации власти, суверенитета и свободы личности имеют универсальный характер и обязательны для всех субъектов Федерации. Это означает также, что федеральная Конституция не нуждается в ратификации или подтверждении в иной форме субъектами Федерации, она связывает всех ее субъектов на всей территории государства и действует прямо и непосредственно, а в силу занимаемого в системе законодательства места обладает высшей юридической силой.

Таким образом, Конституция и юридически оформленное ею Российское государство составляют определенное единство. Основной Закон России обращен не к оторванной от реальности абстрактной модели государства вообще, он легитимирует конкретное государство — Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, как это

установлено ч. 1 ст. 1 Конституции. При этом перечисленные в этом определении признаки дополняются далее указанием на то, что Российская Федерация также является социальным и светским государством (ст. 7, 14). Без учета этих конституционных характеристик целостная картина государственности России невозможна.

Для обозначения места Конституции в иерархии правопорядка России используются термины «высшая юридическая сила» («Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу» — ч. 1 ст. 15) и «верховенство Конституции» (Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации» — ч. 2 ст. 4), которые обычно толкуются как равнозначные.

Высшая юридическая сила означает свойство Конституции, вытекающее из ее положения в иерархии правовых актов России. Высшая юридическая сила Конституции выражается в требовании соответствия ей всех иных нормативных актов.

Что же касается верховенства Конституции, этим термином выражается территориальный аспект высшей юридической силы Конституции — «на всей территории Российской Федерации». Но этим содержание понятия этого понятия не исчерпывается. Верховенство Конституции также означает, что она, во-первых, воплощает в своем содержании принципы надпозитивного (естественного) права, которыми определяется весь позитивный правопорядок России и ее субъектов, во-вторых, само Российское государство подчинено Конституции.

§ 3. Сущность Конституции: от классового противостояния к гражданскому миру и социальной солидарности

Сущность конституции представляет собой ее универсальную объективную характеристику. В этой категории отражается природа конституции, ее внутреннее содержание и смысл. Именно сущность конституции определяет все остальные ее свойства. Ею определяются природа государства, его назначение, функции, принципы деятельности и отношений с обществом и личностью.

Сущность конституции не есть нечто раз и навсегда данное и неизменное. На различных этапах общественного развития она претерпевала значительные изменения, которые объективно обусловлены социальной структурой общества и доминирующими в нем представлениями о движущих силах социального прогресса. В частности, западноевропейский конституционализм, взрастивший Великую французскую революцию конца XVII в., положил в основу сущностной характеристики конституции теорию общественного договора, которая объясняет возникновение публичной власти и правовой системы соглашением между людьми, формой которого как раз и является кон-

ституция — юридическая форма закрепления и гарантия принципов естественного права, народного суверенитета, гражданского общества.

Теория классовой борьбы как движущей силы истории, неизбежно приводящей к социальной революции, которая получила законченное выражение в марксизме, привнесла в юриспруденцию иное понимание сущности конституции. Как писал германский социалист Фердинанд Лассаль (1825–1864), «действительная конституция страны» есть «фактические соотношения сил, существующих в стране. Писаная конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил».

Отечественный конституционализм XX в. явился отражением теории классовой борьбы, соответственно, в государственно-правовой доктрине советского периода российской государственности неизменным оставался акцент не на целях, ценностях и интересах, свойственных обществу и его членам независимо от их классовой принадлежности, а на пролетарски-классовом подходе к оценке сущности и содержания основного закона. Классическое для сложившейся в этот период истории страны теории конституции определение сущности конституции, которая позднее Великой российской революцией была воплощена в практике советского конституционализма, было дано В. И. Лениным: «Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе».

Российский конституционализм формировался в острой идейной борьбе. Уже в этот период истории России высказывались принципиально иные суждения о сущности конституции. Можно сослаться на обнаруженный в архивах губернского жандармского управления в г. Саратове «Проект Русской Конституции», который его автором был назван «Основной Государственный Устав Российской империи». Проект был разработан в России и в 1894 г. опубликован Комитетом фонда вольной русской мысли в Лондоне, а затем нелегально распространялся в России. В предисловии к проекту, составленном издавшим его Комитетом, было, в частности, сказано: «В нашем отечестве невозможна ни дворянская, ни буржуазная, ни клерикальная конституция, потому что Средние века не оставили в России таких элементов, которыми на Западе могли держаться дворянские и клерикальные конституции, а капитализм еще не успел закабалить народ под владычество буржуазии. Интеллигенция, как бескорыстная служительница народа, должна выдвинуть проект конституции, основанный не на классовых вожделениях, а на чистых идеалах народного блага, на справедливом сочетании разнообразных интересов, существующих в государстве, и потребностей самого государства, как целого».

В силу исторических условий и обстоятельств, в которых развивалась Россия в начале XX в., этот взгляд не был востребован. Гипертрофия классового подхода и классовых оценок, проявившаяся в определении В. И. Ленина, который, в свою очередь, воспроизвел дефиницию Ф. Лассаля, в течение долгого времени оставалась неизменной в конституционно-правовой доктрине нашей страны, хотя на разных этапах ее развития подвергалась определенным модификациям. Такая гипертрофия вела к обеднению сущностных характеристик конституции и игнорированию и даже прямому противостоянию системе закономерностей социально-исторического развития общества. Законодательство в течение десятилетий предусматривало, а наука и массовое общественное сознание оправдывали неприятие и даже насильственное подавление, как классово чуждых, интересов, не вписывавшихся в модель общественного развития, нарисованную основоположниками научного коммунизма.

В начале 90-х гг. прошлого столетия общество отвергло эту модель. Государство не должно служить оружием классового господства, но должно служить общественному согласию и компромиссу, формированию баланса многообразных интересов, имеющихся в обществе. Соответственно, конституция является актом гражданского мира и социальной солидарности.

Конституция есть принятый сочленами общества и отвечающий их естественному стремлению к свободе акт о принципах, на которых учреждается государство и в соответствии с которыми оно действует. Соответственно, она выступает в качестве юридически узаконенного баланса интересов всех социальных слоев общества, а также наций и этнических групп, образующих единое государственно-правовое сообщество, представляемое Российским государством. Не узкоклассовые вожделения, а справедливое сочетание и взаимодействие индивидуальных и коллективных интересов, личная свобода и общее благо в его социальной и индивидуальной интерпретации — в этом состоит сущность конституции.

Таким образом, конституция является легитимацией социального согласия и партнерства, гражданского мира. Именно этому подходу отдали предпочтение создатели действующей Конституции Российской Федерации. Ее преамбула начинается со слов: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...» Понятия «многонациональный народ», «власть народа» неоднократно встречаются в тексте Конституции Российской Федерации, но в ней невозможно найти понятия «класс», «классовое господство». Напротив, в ней содержатся прямые запреты на разжигание социальной и иной розни. В ст. 13 Конституции такой запрет адресован общественным объединениям, а в ст. 29 — каждому, т.е. всем физическим лицам, включая граждан, иностранцев или лиц без гражданства, пребывающих на территории России.

Весьма определенно «внеклассовый» характер Конституции России выражен в ее положениях, посвященных свободе и правам человека. Речь идет именно о правах человека безотносительно к его социальному статусу. Конституция пользуется терминами «человек», «все», «каждый», «личность», «лицо», «никто», «гражданин», «граждане и объединения граждан», «дети», «трудоспособные дети», «родители», «нетрудоспособные родители», «население», «должностное лицо», «обвиняемый», «гражданин», «иностранный гражданин», «лицо без гражданства» и др., но в ней нет понятий «классы», «рабочие», «крестьяне», «классовая борьба» и пр.

Под этим есть глубокие основания. В результате взаимодействия интересов различных социальных слоев и групп населения, политических и этнических общностей формируются общие для всего народа интересы, которые и обусловливают волю народа, лежащую в основе Конституции и определяющую ее общеобязательность. Общее благо есть не простое сложение интересов индивидов или их ассоциаций, а нечто новое, складывающееся в результате диалектического взаимодействия всего многообразия интересов, связывающих общество, основывающееся на принципе социальной солидарности. Непременной характеристикой этого общего интереса и лежащей в его основе общей воли народа является и то, что в этом интересе находят выражение перспективы общественного развития.

Сущность Конституции носит не абстрактно-теоретический характер, она выражена в текстуальном закреплении в Конституции принципов естественного права, народного суверенитета и гражданского общества.

Непосредственно в тексте Основного Закона получил закрепление юридический догмат воли народа, составляющий главный элемент его сущностной характеристики. Волей народа легитимируется та модель организации власти, суверенитета, свободы и прав человека, которая получила закрепление в Основном Законе. Согласно его ст. 3 «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». И далее в названной статье Конституции определяются формы осуществления народом своей власти — непосредственно через референдум и свободные выборы и опосредованно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Одновременно запрещается присвоение власти кем бы то ни было и ее осуществление специально уполномоченными на то органами и должностными лицами.

Главное — народ обладает учредительной властью, т.е. властью творить Конституцию, которая может осуществляться им самим или созданной им конституантой (учредительным собранием). Что же касается государственной власти — законодательной, исполнительной или судебной, — это учреждаемая народом власть, которая действует

от имени народа и по его уполномочию. Отсюда следует, что государственный суверенитет вторичен по отношению к суверенитету народа, поскольку пределы государственной власти, ее «свободного» усмотрения устанавливаются народом в Конституции и не могут быть нарушены государством без риска утраты своей легитимности.

Народ передает государству не саму власть, а право на власть. В силу этого осуществление власти ее конкретными носителями оправдано постольку, поскольку они выражают воплощаемые в Конституции интересы народа в принимаемых ими актах законодательной, исполнительной и судебной власти.

Юридической формой определения легитимности публичной власти могут быть только референдум и свободные выборы. А поскольку законная власть всегда временная власть, постольку свободные выборы носят периодический характер и должны проводиться согласно срокам, установленным Конституцией и законами о выборах. Изъятия из этого правила возможны только на законном основании и лишь при наличии условий, предусмотренных законом. Этим был обусловлен акцент конституционной реформы 1993 г. на юридическом обеспечении «примата общества над государством». Проблема состояла не только в конституционном закреплении, но и обеспечении приоритета гражданского общества в установленных Конституцией формах его самоуправления.

Речь при этом не должна идти об отказе от государственного регулирования. Государство было и остается главным фактором культуры и прогресса. Задача заключается в рационализации всей системы публичной власти. Речь в связи с этим идет также о конституционных гарантиях от режима личной власти, неподконтрольной народу и создаваемым им органам, от верховенства аппарата над выборными органами власти народа.

Проблема главным образом состоит в конституционном закреплении такой социально-экономической и государственной структуры, которая сделала бы невозможным возникновение авторитарности либо сохранение командно-административных методов управления обществом. Из формулы народного суверенитета, провозглашенного в ст. 3 Конституции России, вытекает необходимость выработки достаточных гарантий от авторитаризма, основывающихся не на личных качествах человека, избранного на должность Президента России, а заложенных в самой системе организации власти. Главной формой воплощения народовластия и гарантом демократического развития общества являются не исполнительная или судебная власть, а народное представительство. Именно в актах народного представительства, а не в указах и распоряжениях президента, пусть даже обладающего равной с парламентом легитимностью, или постановлениях правительства, выражается воля народа.

Социальное и юридическое назначение Основного Закона не сводится лишь к гарантированию общества от развития неблагоприятных процессов и тенденций или от дестабилизации его социально-экономической и политической природы. Главное — в адекватном определении на современном этапе конституционного строительства обусловленных социальной природой общества форм экономической, политической, социальной и духовной организации общества, способных обеспечить его саморегуляцию и саморазвитие. Именно Конституция является основным правопорядком государственной и общественной организации взаимодействия людей и их объединений, а также способом интеграции социальной активности субъектов общественного действия в русло совместно определяемых всем обществом и закрепляемых в самой Конституции целей. Гарантиями должного выступают власть, действующая в установленных Конституцией границах, народный суверенитет, осуществляемый в предусмотренных Основным Законом формах и пределах, суд, являющийся живым органом конституционного правопорядка, и, конечно, гражданский дух сочленов Российского государства.

§ 4. Толкование Конституции

Конституция регулирует, причем лаконично и нередко в достаточно общих чертах, наиболее важные сферы общественных отношений. В ней неизбежны явные или скрытые недоговоренности, а также конкуренция норм по силе их действия. Этим предопределяется значение толкования Конституции, которое Основным Законом отнесено к компетенции Конституционного Суда России.

Толкование Конституции осуществляется и другими субъектами права. Конституционное закрепление этого права за Судом означает лишь, что никакой иной орган государственной власти в Российской Федерации — федеральный или субъекта Федерации — не может давать официального и обязательного для органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений толкования Конституции. Это исключительная прерогатива именно Конституционного Суда, если, конечно, не принимать во внимание гипотетическую возможность ее толкования самим конституционным законодателем — народом — на референдуме.

В основу существующих концепций толкования права положен правовой догмат воли, который, несмотря на всю свою условность, благополучно преодолел все перипетии социального развития и остается краеугольным камнем отечественной правовой доктрины. Но этот догмат претерпел определенные изменения и не сводится теперь только к безраздельно господствовавшему в прошлом постулату о «воле

экономически господствующего класса» или «воле всего народа», выражением которой является Конституция или вся система позитивного права. Отечественная теория толкования и практика правоприменения теперь акцентируют внимание на необходимости выяснения либо воли конституционного (и обычного) законодателя, либо воли и смысла самой Конституции (обычного закона).

Однако нормативного определения понятия «толкование Конституции Российской Федерации» не существует. Лишь в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» говорится о «неопределенности в понимании положений Конституции», которое преодолевается толкованием Конституционного Суда. Не обращался специально к этому вопросу и сам Конституционный Суд, но принятые им решения позволяют сделать вывод, что *толкование Конституции и ее норм заключается в выявлении объективного смысла Конституции и содержащихся в ней правоположений.*

Речь идет не о том, что имели в виду авторы Конституции, а как следует понимать ее положения; изучение воззрений составителей Конституции помогает тому, чтобы выявить объективное содержание Конституции, свободное от индивидуальных представлений. Следовательно, решающее значение для интерпретатора Конституции имеет воля самой Конституции, а не воля участников Конституционного совещания, составившего проект Основного Закона.

Толкование Конституции и ее норм включает в свое содержание как уяснение, так и разъяснение смысла интерпретируемых норм; процесс толкования означает и познание конституционной нормы, т.е. интеллектуальную деятельность, не выходящую за рамки сознания самого интерпретатора, и разъяснение нормы, т.е. предметную деятельность Конституционного Суда по доведению до всеобщего сведения познанного им содержания конституционных норм.

При этом такая предметная деятельность применительно к статусу Конституционного Суда всегда имеет письменную форму и выражается в его решениях по конкретным делам, рассматриваемым в связи с определенным конституционным спором, и в этом смысле можно говорить о казуальном толковании, или по терминологии Закона о Конституционном Суде, «правовой позиции», выраженной в решениях Конституционного Суда, либо итоговом решении Конституционного Суда о толковании Конституции, которое именуется постановлением и по общему признанию обладает нормативным значением. Закон о Конституционном Суде (глава XIV) регламентирует только порядок нормативного толкования, которое рассчитано на неоднократное применение, осуществляется в отношении широкого круга общественных отношений, является официальным и обязательным.

Последнее, однако, не означает, что правовая позиция Суда, выраженная в решении по конкретному делу, распространяется лишь

на участников конституционного спора, в связи с которым она была сформулирована. Все решения Конституционного Суда являются источниками права и им присуща материально-правовая сила закона. Прецеденты, создаваемые Судом, как и акты собственно толкования, имеют нормативно-регулирующее значение, и в этом смысле они также являются высшими по своей юридической силе правовыми нормами, распространяющимися на неопределенный круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений. Указание на это можно вывести из ст. 6 Закона, согласно которой решения Суда обязательны не только для участников конституционного спора, но и иных субъектов права.

Таким образом, толкование Конституции состоит в преодолении Конституционным Судом неопределенности в понимании ее положений, в выяснении ее объективного смысла и выявлении содержащихся в Конституции позитивных правовых принципов. По существу, толкование Конституции есть один из способов ее конкретизации, предшествующей применению норм Основного Закона.

Вопрос об объеме толкования (адекватном, расширительном, ограничительном), способах толкования (систематическом, филологическом, историко-политическом, логическом), значении цели в истолковании конституционной нормы (телеологическое толкование) не получил разрешения в Конституции и Законе о Конституционном Суде. Однако некоторые требования к осуществляемому Судом толкованию Основного Закона в этих актах, а также решениях самого Конституционного Суда, сформулированы либо могут быть из них выведены.

В частности, согласно ч. 2 ст. 16 Конституции никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя. Интерпретация всех последующих положений Конституции не может противоречить нормам главы 1 Основного Закона и поэтому должна осуществляться в сопряжении с ними.

Отсюда следует требование о системности толкования, выявлении системообразующих связей конституционных норм и права в целом: субординации, координации, происхождения и т.п. Как отдельные конституционные нормы, так и конституционные институты составляют часть целого и в рамках целого выполняют свои функции. Необходимо сопоставлять и учитывать функциональное назначение отдельной нормы или норм Конституции с ее общими функциями и истолковывать эти нормы в русле коренных конституционных положений. Иными словами, полученные в процессе конкретизации отдельной конституционной нормы результаты не должны противоречить содержанию других конституционных норм или в целом Конституции и ее фундаментальным основам, получившим выражение в Основном Законе.

Указанное предписание Конституции, однако, не означает, что какие-либо последующие ее положения могут быть объявлены противоречащими главе 1 и потому нелегитимными. В действительности из него следует, что последующие положения Конституции не могут быть истолкованы и применены в отрыве от принципов конституционного строя, закрепленных в данной главе Конституции. К примеру, конституционный принцип разделения властей не препятствует распределению некоторых прав, в силу их юридической природы присущих одной из властей, между органами другой власти. В частности, в силу закрепленной в Конституции России модели разделения властей законодатель выполняет некоторые задачи управления и контроля, включая ратификацию и денонсацию международных договоров, назначение на должность и отрешение от должности и др., а исполнительная власть, в свою очередь, осуществляет некоторые функции законодательства, издавая нормативные акты. Подобное распределение служит гарантией от разрыва между властями, способствует формированию баланса властей и является частью механизма их взаимодействия. Нормативное содержание этого и других принципов конституционного строя раскрывается в последующих главах и статьях Основного Закона, без чего оно не может быть адекватно оценено, а также федеральных конституционных и иных законах.

Иными словами, проблема состоит не в определении иерархии норм Основного Закона, а в обеспечении сочетания и взаимодействия разных конституционных норм; именно сочетания, а не соподчинения. Кроме того, Конституция предъявляет к правоприменителю еще одно важное требование, особенно значимое в условиях федеративной организации государства: коль скоро федеральная Конституция формирует единое политическое, а, следовательно, и экономическое, и правовое пространство, то в процессе решения связанных с применением Конституции проблем необходимо пользоваться такими способами и действовать в таких формах, которые способствуют сохранению этого единства. Разумеется, при условии, что сами эти способы и формы действия являются конституционными, соответствуют Основному Закону или основаны на нем.

Необходимо иметь в виду, что Конституция есть единый документ и все ее положения должны рассматриваться во взаимосвязи, системно. В силу этого Конституционный Суд при толковании положений Основного Закона не должен ограничиваться только дословным текстом нормы, но и оценивать ее контекст, а также место в общей системе конституционных норм. При этом любая конституционная норма должна интерпретироваться таким образом, чтобы избежать противоречий с другими нормами Конституции, ибо все элементы Основного Закона находятся во взаимозависимости и в рамках единой системы выполняют свою роль.

Отсюда следует также требование к Конституционному Суду в процессе толкования Конституции с уважением относиться к позитивному праву, учитывая иерархию правовых норм и их многообразие. Речь идет о том, что Конституционный Суд в процессе казуального или нормативного толкования Конституции часто вынужден обращаться к выявлению содержания иных законов — федеральных и субъектов Федерации. Здесь, по существу, речь идет о взаимодействии и сочетании норм Конституции и иных законов, что составляет неотъемлемую черту правового регулирования общественных отношений. Взаимодействие и сочетание этих актов, не совпадающих по своей юридической силе, не устраняет, однако, их субординации и соподчинения. В этом последнем случае конституционные нормы выступают мерилом конституционности иных законов с точки зрения их содержания и соответствия защищаемым Основным Законом целям и ценностям. При этом закон не должен признаваться ничтожным, если его противоречие Конституции не является явным или если его можно интерпретировать в соответствии с Конституцией и эту интерпретацию предписывать в качестве стандарта поведения иным правоприменителям.

В связи с этим в постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П Конституционный Суд указал, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды в процессе правоприменения осуществляют казуальное толкование соответствующих норм. При этом в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению норм. Конституционное толкование нормативного акта или его отдельного положения, проверяемого посредством конституционного судопроизводства, относится к компетенции Конституционного Суда, который и обеспечивает выявление конституционного смысла, действующего права. При этом данное Судом истолкование является общеобязательным, в том числе для других судов.

Конституционный Суд может выводить способ правильного разрешения конституционного спора из общих начал и смысла Конституции. При этом речь идет, с одной стороны, о том, что принципы конституционного строя, закрепленные в главе 1 Конституции, в которых прежде всего выражены общие начала и смысл Конституции, приобретают в определенных ситуациях непосредственно регулирующее значение. С другой стороны, Суд в процессе казуального или нормативного толкования не может и не должен абстрагироваться от ценностей естественного права и обязан учитывать помимо «буквы» еще и «дух» Конституции.

В последнем случае имеются в виду общеправовые принципы гуманизма и справедливости, юридического равенства, демократизма и др. Эти принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав

человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права.

Важным требованием к интерпретации конституционных норм является практическая согласованность и функциональная рациональность даваемого им толкования. При этом Суд не всегда может рассматривать дословный текст интерпретируемой нормы в качестве той границы толкования, которую невозможно преодолеть. Анализ языка Конституции и ее истории достаточен при «первичной» интерпретации Основного Закона. Рациональное применение Конституции или принятого на ее основе закона может потребовать от интерпретатора выйти за пределы чисто грамматического толкования, основанного на дословном тексте конституционной нормы. Тем самым Конституционный Суд выполняет одновременно в известной мере правотворческую функцию, поскольку предлагает такие решения, которые связаны с дословным текстом Конституции весьма тонкими нитями.

Весьма отчетливо проявились этот подход и эта функция в постановлении Конституционного Суда от 31 октября 1995 г. о толковании ст. 136 Конституции. Как известно, Конституция, регламентируя порядок внесения в нее поправок, в ст. 136 устанавливает, что поправки к ее главам 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. Суд пришел к выводу, что положения ст. 136 Конституции могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Речь идет о законе о поправке к Конституции Российской Федерации, который, как известно, не упоминается в тексте Основного Закона.

Таким образом, в принципиальном плане речь идет об обеспечении в процессе толкования конституционных норм совпадения фактической и юридической Конституции. Толкование Конституции составляет основу фактической (или, по иной терминологии, «устной») Конституции, которая не может противоречить писаной Конституции. Соответствие фактической Конституции, т.е. «устного» конституционного права писаной Конституции — основной критерий адекватности интерпретации последней и непременное условие реализации функции Конституции по рационализации организации и функционирования социума, стабилизации институтов конституционного строя, ограничения государственной власти и возможностей ее вторжения в сферу индивидуальной автономии личности и гражданское общество.

Этой функцией Конституции определяется и граница ее толкования. Она исключает возможность нарушения Конституции, отклонения от текста и изменения Конституции. Если интерпретатор выходит за рамки Конституции, он не толкует Конституцию, а изменяет или нарушает ее. В этом отношении интерпретатор лишен свободного выбора, а границы его усмотрения обусловлены распространяющейся на каждого субъекта конституционного права обязанностью соблюдать Конституцию, недопустимости нарушения Конституции или ее изменения.

Толкование Конституции должно быть стабильным. Это означает, что акты толкования должны быть совместимы между собой и не противоречить друг другу. Отдельные противоречия между ними возможны, они могут быть обусловлены либо «поиском права», либо внесением в Конституцию дополнений и изменений, привносящих изменения в нормативное содержание ранее интерпретированных конституционных положений, которые в силу этого нуждаются в новом понимании. В их основе не внезапное «озарение» интерпретатора, продиктованное сиюминутной политической или социально-экономической конъюнктурой или иными субъективными факторами, а объективные процессы развития самого права и регулируемых им отношений.

§ 5. Сохранение идентичности Конституции в процессе толкования, а также внесения в нее поправок и пересмотра

Конституция принималась в условиях глубоких формационных преобразований во всех сферах жизни общества и обусловленных ими социальных противоречий. В связи с этим она явилась не итогом экономического, социального, политического, духовного и юридического развития общества, но была моделью настоящего и будущего. Это ставило перед создателями проекта Основного Закона две разновекторные задачи: с одной стороны, предусмотреть возможность уточнения этой модели с учетом опыта и быстро меняющихся реалий социального и юридического развития, с другой — гарантировать стабильность конституционного строя России и составляющих его институтов.

При этом вторая задача воспринималась как более насущная, поскольку предыдущая Конституция в результате ее нарушений, считавшихся не только допустимыми, но и неизбежными, а также многочисленных и не всегда сочетавшихся между собой изменений и дополнений оказалась неспособна обеспечить рациональную организацию общественного бытия и его стабильность. Конституция РСФСР 1978 г. оказалась заложницей парламентского большинства;

в нее было внесено около 360 изменений и дополнений, выражающих волю большинства в парламенте и порой противоречащих друг другу.

Тем самым наше общество на собственном опыте убедилось в том, что основой правопорядка может выступать только Конституция, но не решение большинства парламента, которое в условиях плюралистической демократии не всегда постоянно. Именно поэтому в самой Конституции было установлено, что она не может быть отдана на усмотрение Федерального Собрания, особенно в своих фундаментальных положениях, касающихся основ конституционного строя и прав человека, а также внесения в Основной закон конституционных поправок и пересмотра Конституции.

Хорошо сознавалась, однако, и опасность позитивистского формализма. Конституция не должна была превратиться в тормоз давно назревших преобразований, диктуемых эпохой. Устранение крайностей некритичного позитивизма виделось, во-первых, в эластичности самой Конституции, во-вторых, в установлении границ для ее изменений, по-разному определявшихся для фундаментальных положений Конституции, которые устанавливали основы конституционного строя России и права человека и гражданина и которые не могли изменяться парламентом, и иных ее положений, изменение которых возможно при условии соблюдения необходимого для изменения Конституции большинства в парламенте и согласия субъектов Федерации.

В связи с этим перед создателями Конституции стояла проблема формирования механизма новации как отдельных положений Конституции (поправок), так и ее пересмотра в целом; это в свою очередь требовало конституирования непосредственно в Основном Законе власти, наделенной полномочием на такое обновление. В широком социальном контексте речь идет о создании условий эволюционного развития Конституции, следовательно, также общества и государства.

Что же касается собственно юридического аспекта проблемы, он касается легитимированных самой Конституцией форм и способов внесения в нее изменений, т.е. организации процесса ее обновления, которое может затрагивать либо отдельные положения Конституции, либо охватывать ее в целом, включая основы конституционного строя. Словом, вопрос заключается в том, какая власть и какие изменения может вносить в Конституцию.

Глава 9 Конституции предусматривает несколько властей, наделенных полномочием на обновление Конституции, водораздел между которыми предопределяется масштабом обновления. Доминирующее положение в их ряду занимает многонациональный народ Российской Федерации; именно он обладает учредительной властью и вправе всенародным голосованием принять новую Конституцию России. Властью, способной учредить Конституцию, обладает и Конституционное Собрание, представляющее многонациональный народ страны.

Значительно меньшим объемом полномочий по новации Конституции, которая может касаться только отдельных ее положений, обладают учрежденные власти. В частности, субъектами права вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции являются: Президент, Совет Федерации, Госдума, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Госдумы.

Федеральное Собрание не вправе пересматривать положения глав 1 (Основы конституционного строя), 2 (Права и свободы человека и гражданина) и 9 (Конституционные поправки и пересмотр конституции).

При этом и поправки к Конституции, принимаемые парламентом в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, для вступления в силу требуют согласия не менее чем двух третей субъектов Федерации. Последнее условие не требуется для внесения изменений в статью 65 Конституции. Наконец, властью, способной вызвать изменения в Конституцию, обладают и субъекты Федерации. Однако эта власть распространяется на изменение только наименования субъекта Федерации, причем новое наименование субъекта включается в статью 65 Конституции указом Президента России.

Исходя из этой дифференциации властей, уполномоченных на обновление Конституции, сам Основной Закон различает *поправки* к Конституции и *пересмотр* Конституции. Смысл такого разграничения заключается в том, что федеральный законодатель не уполномочен в порядке обычного нормотворчества вносить изменения в положения ряда глав Основного Закона, а их внесение в иные главы обусловлено одобрением, т.е. согласием субъектов Федерации в лице их органов законодательной власти.

В частности, по смыслу главы 9 Конституции **поправка к Конституции**, как это установлено Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», — это любое изменение текста глав 3–8 Конституции, т.е. исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции. Как следует из постановления Конституционного Суда от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции, предложения о поправках облекаются в форму особого акта — проекта закона Российской Федерации о поправках к Конституции. При этом одним законом о поправке к Конституции охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста; сам же закон получает наименование, отражающее суть данной поправки.

Это означает, во-первых, важную гарантию рационализирующей функции Конституции как способа установления адекватных потребностям демократического развития общества форм социального,

экономического, политического и юридического бытия общества и ее стабильности, поскольку учредительная власть, т.е. власть, учреждающая Конституцию, остается за ее субъектом — многонациональным народом Российской Федерации, конституировавшим себя в качестве единой государственной гражданской нации, — и не может осуществляться Федеральным Собранием, большинство в котором в условиях плюралистической демократии не постоянно.

В отличие от поправок пересмотр Конституции означает внесение изменений в фундаментальные положения Конституции, закрепленные в главах 1 и 2,— «Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека и гражданина». Кроме того, в самой Конституции установлено, что глава 9 Конституции также «неприкосновенна» для федерального законодателя. В этом заключается дополнительная гарантия стабильности Конституции.

В связи с последним замечанием, однако, необходимо иметь в виду два обстоятельства: 1) стабильность и неизменность Конституции, как отмечалось, не означает невозможность ее «превращения», или актуализации Конституции, т.е. ее содержательного развития без изменения буквального текста. Констатация такого «превращения» осуществляется, в частности, толкованием Основного Закона Конституционным Судом Российской Федерации; 2) пересмотр Конституции, как представляется, никогда не может простираться до отмены идентичности Конституции как государственно-правовой формы рациональности и стабильности общества в условиях демократии, т.е. до отказа от демократии, прав человека и верховенства права, составляющих краеугольную основу развития современной цивилизации. Речь идет о том, что как *поправки к Конституции, так и ее пересмотр имеют некоторые объективные пределы — демократия, верховенство права, права человека и гражданина, — которые не могут быть легитимно преодолены*.

Иными словами, пересмотр Конституции может вести к иному «наполнению» демократического правового государства с присущими ему верховенством права и гарантированными правами человека, но не отказу от них. Пересмотр Конституции никогда не может простираться до преодоления ее идентичности, т.е. соответствия реалиям социально-экономического, политического, духовного и правового развития общества, а также потребностям государственного существования многонационального народа Российской Федерации как единой государственной гражданской нации и общим для современного этапа цивилизационного процесса объективным закономерностям, в числе которых — демократия, верховенство права, права человека и гражданина. Этим, в свою очередь, предопределяются пределы конституционной инициативы и полномочия субъектов, участвующих в процессе новации Конституции.

Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Тем самым предусматривается возможность передачи учредительной власти конституанте, т.е. Конституционному Собранию, и определяется механизм такой передачи, в которой доминирующую роль играет парламент.

Основной Закон определяет природу Конституционного Собрания как конституанты и предполагает принятие Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации», который должен определять порядок внесения и принятия предложений о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции. Однако созыв Конституционного Собрания возможен лишь при условии, что предложение о пересмотре будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Причем положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы следует понимать как предусматривающее голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно от численности каждой палаты, установленной ст. 95 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Конституционное Собрание, созываемое в соответствии с федеральным конституционным законом, может либо подтверждать неизменность действующей Конституции, либо разработать проект новой Конституции. В случае разработки проекта новой Конституции она может быть принята самим Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. Тем самым в комментируемой части ст. 135 либо предполагается принятие закона о всенародном голосовании по проекту Конституции (федеральным законодателем данное положение интерпретировано как Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»), либо порядок проведения всенародного голосования должен быть урегулирован в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Собрании Российской Федерации»).

При проведении всенародного голосования Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей. Если, однако, вынесенный на всенародное голосование проект не набрал установленного большинства голосов, это должно считаться подтверждением неизменности действующей Конституции Российской Федерации, что, как представляется, вытекает из комментируемого положения в его системном единстве с иными положениями Конституции (преамбула, ст. 1, 3, 134).

Конституция, однако, не устанавливает, какой орган и в какие сроки управомочен созвать Конституционное Собрание, как не определяет и его состав, порядок ее формирования и деятельности, характер взаимоотношений с органами государственной власти. В связи с этим непосредственно в Конституции предусмотрено принятие Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации».

Конституция устанавливает *круг субъектов, которые вправе вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции,* т.е. субъектов конституционной инициативы, в числе которых — Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

При этом Конституция особо оговаривает, что речь идет не о просто законодательной инициативе, а именно о предложениях о поправках и пересмотре положений Конституции. Причем круг субъектов, которые вправе вносить предложения о поправках к Конституции и предложения о пересмотре Конституции, совпадает. Он несколько уже круга субъектов права законодательной инициативы, как он определен в ст. 104 Основного Закона; в частности, с предложениями о поправках к Конституции и пересмотре Конституции не могут выступать отдельные члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Не упоминаются в данном контексте и высшие суды — Конституционный и Верховный. Особо оговаривается, что исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не праве вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции (ч. 3 ст. 92). По мнению участников Конституционного совещания 1993 г., выработавшего проект Конституции, это является дополнительной гарантией сохранения рационализирующей и стабилизирующей функции Конституции; легитимность конституционного строя не должна приноситься в жертву политическому эгоизму.

§ 6. Конституции и уставы субъектов Федерации

Россия единое и целостное федеративное государство, в составе которого — 85 субъектов. В их числе — республики, края и области, автономные образования, города федерального значения. Каждый из субъектов Федерации обладает собственной правовой системой, вписывающейся в единую правовую систему Российской Федерации. Доминирующее положение в системе нормативных правовых актов субъекта Федерации занимают конституции (в республиках) и уставы (в иных субъектах Федерации).

В ст. 5 Конституции России установлено, что республика имеет свою конституцию и законодательство, другие субъекты Федерации — свои уставы и законодательство. Это положение существенно дополняется ст. 66 Конституции России, которая устанавливает, что статус субъектов Федерации определяется Конституцией России и конституцией или уставом субъекта Федерации в зависимости от их вида.

Наличие у республики конституции часто связывают с тем, что она является государством в составе Федерации, обязательным атрибутом которого является наличие высшего на своем уровне нормативного правового акта — конституции. Что же касается иных субъектов, поскольку они являются не государствами, а государственно-территориальными или национально-территориальными образованиями, они принимают свои уставы.

В действительности учредительные акты субъектов Федерации по значению, месту в законодательстве субъектов и содержанию не имеют существенных различий. Не случайно в России долгое время слово «конституция» использовалось как тождественное термину «устав» («Основной государственный устав»). Эти акты закрепляют статус субъекта Федерации, в том числе предметы ведения и полномочия субъекта, его взаимоотношения с Федерацией, систему органов государственной власти, избирательную систему, организацию местного самоуправления, и раскрывают другие аспекты организации публичной власти данного субъекта, основы его участия в регулировании и защите прав человека и гражданина. Тем самым они составляют весьма важный элемент отечественной конституционной системы.

При этом учредительные акты субъектов Федерации обладают высшей юридической силой в их законодательстве. Конституционный контроль в республиках и областях осуществляют конституционные и уставные суды. В частности, в настоящее время конституционные и уставные суды реально действуют в 16 субъектах Федерации.

Но учредительные акты субъектов Федерации не могут противоречить Конституции Российской Федерации. Если же такое противоречие обнаруживается, то действует Конституция Российской Федерации. В связи с этим наличие у субъектов Федерации учредительных актов не означает их суверенности. Действующая Конституция России не признает делимости государственного суверенитета.

Создатели Конституции Российской Федерации предусмотрели ряд гарантий соответствия ей конституций и уставов субъектов Федерации, в том числе:

— верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4);
— высшая юридическая сила, прямое действие и применение Конституции на сей территории России (ч. 1 ст. 15);

— формирование субъектами Федерации системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77);
— взаимное согласие Российской Федерации и ее субъекта для изменения статуса последнего в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66);
— возможность проверки соответствия конституций и уставов субъектов Федерации посредством конституционного судопроизводства, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации. При этом положения конституций и уставов, признанные не соответствующими Конституции, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125).

Смысл этих гарантий заключается в гармонизации конституционного законодательства России. Тем самым обеспечивается непротиворечивое функционирование Российской Федерации как единого и целостного государства, основывающегося на воле народа и служащего его интересам.

Таким образом, конституции и уставы субъектов Федерации — органическая структурная часть конституционно-правового законодательства России. Эти акты действуют в территориальных границах соответствующих государственных образований. Они однотипны в своей основе, ибо воспроизводят одинаковые принципы конституционного строя, сформулированные в федеральной Конституции, в равной мере признают права и свободы человека и гражданина, права народов, населяющих нашу Родину, и в равной мере исходят из непреложности единства и целостности Российского государства. Но одновременно конституции и уставы отражают специфику, а также исторические и национальные особенности субъектов Федерации. Тем самым создаются условия для сохранения и развития населяющих нашу Родину народов, их культуры, языков, литературы, искусства, составляющих духовное богатство нашей многонациональной державы.

§ 7. Конституция и общепризнанные принципы и нормы международного права

Замкнутость планеты, формирование мирового хозяйства, глобальные коммуникации и т.д. объективно обусловливают качественно более высокий уровень интегрированности, целостности и взаимозависимости мира. Этим, в свою очередь, обусловлены два взаимосвязанных встречных процесса: интернационализация внутригосударственного

регулирования, особенно в гуманитарной сфере, а также в сферах торговли, транспорта, здравоохранения, борьбы с преступностью и пр., и отчетливо проявляющаяся тенденция конституционализации международных отношений. Последняя отражает вполне закономерные процессы становления наряду с национальным также транснационального (регионального, континентального и даже глобального) конституционализма, юридическим основанием которого являются императивные нормы международного права, получившие всеобщее признание, а организационным — международные организации, объединяющие все либо большинство государств современного мира либо его части, что, в свою очередь, влечет взаимозависимость и взаимную ответственность государств, не свойственных традиционному пониманию государственного суверенитета. Важной характеристикой конституционализации международного сообщества и еще одной составляющей транснационального конституционализма является существование одновременно с международным законодательством института независимой судебной власти.

Международное право в конечном счете вырастает из национального правопорядка и отражает интересы суверенных государств. В результате обратной трансформации установленные им правила становятся частью национальных правопорядков, гарантируемых создаваемыми государствами органами и организациями и соответствующим образом организованным правосудием. Так происходит конституционализация межгосударственных отношений.

Таким образом, а) право, б) организационные формы взаимодействия государств, в) наделенные соответствующими полномочиями за счет самоограничения государствами-членами собственных прав органы, г) наднациональное правосудие — таковы основные элементы транснационального конституционализма. Главный вопрос в связи с этим заключается в том, на какой основе — силы или права — должна происходить конституционализация международного правопорядка, гарантируемая независимой судебной властью, каковы ее темпы и кем они определяются, в какой мере процессы становления транснационального конституционализма соответствуют цивилизационно-культурным особенностям народов, отвечают ли принципу их государственной бытийности, какими способами осуществляются и пр.?

Отсюда в том числе вытекает необходимость избавляться от всего, что препятствует развитию отечественной правовой мысли и законодательства в направлении, адекватном потребностям эпохи и конкретно-исторической ситуации. Однако такое развитие теоретического наследия и юридической практики в ее самом широком смысле должно осуществляться не вопреки или вне конституционной идеологии

демократии, включая ее международные аспекты, а с учетом проистекающих из указанной идеологии требований и ориентиров.

Действующая Конституция, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права и учитывая практику конституционного регулирования других государств, преодолела многие препятствия к открытости внутреннего правопорядка для норм международного права. В данном контексте весьма примечательны многие положения преамбулы Конституции, в том числе об осознании нашим многонациональным народом себя частью мирового сообщества, уважении к общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, утверждении прав и свобод человека и гражданина как свидетельства ясного понимания объективного характера региональных, континентальных и планетарных интеграционных процессов и ориентации Российского государства на участие в них.

В развитие положений преамбулы ч. 4 ст. 15 Конституции устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Словосочетание «общепризнанные принципы и нормы международного права» содержатся также в ст. 17, 63, 69 Конституции.

Отсюда, однако, не следует, что Конституция России воспроизвела так называемую монистическую теорию соотношения отечественного правопорядка и международного права, согласно которой они якобы образуют единую систему. Напротив, в самом тексте ч. 4 ст. 15 Конституции отчетливо просматривается признание международного и внутригосударственного права двумя различными правовыми системами, что имеет под собой глубокие основания. В частности, международное право отличается от внутригосударственного права по объему регулирования, субъектам, процессам создания и источникам, гарантиям соблюдения и продолжает оставаться в основном межгосударственным правом. Что же касается Конституции, она устанавливает механизм их согласования и взаимодействия. Такое согласование и взаимодействие осуществляется в структуре национального правопорядка, в конституционных и отраслевых правоотношениях, а также в правоприменении, следовательно, функционально возложено не только на законодательную и исполнительную власть, но и на правосудие.

Таким образом, нормативное содержание положений ч. 4 ст. 15 чрезвычайно богато. Во-первых, указанные положения представляют собой общую трансформацию общепризнанных принципов и норм международного права в качестве обязательных для субъектов рос-

сийского права. Эти принципы и нормы в силу их опосредования Конституцией и прямого конституционного веления непосредственно обязывают законодателя, исполнительную власть и правосудие, ориентируют их, определяют пределы дискреции и устанавливают определенные запреты. При этом на федеральном законодателе также лежит обязанность по установлению санкций за нарушение указанных принципов и норм, реципированных Основным Законом России, субъектами внутригосударственного права.

Во-вторых, общепризнанные принципы и нормы международного права Основным Законом содержательно сопрягаются с учредительной функцией Конституции, которой учреждена Российская Федерация, легитимируемая не только волей единой государственной гражданской нации России, но и получившими всеобщее признание в современном мире началами организации и функционирования межгосударственной системы (преамбула); составляют интегральную часть правовой системы России (ч. 4 ст. 15); являются критерием, которым руководствуется Российское государство, признавая и гарантируя права и свободы человека и гражданина (ст. 17); устанавливают пределы усмотрения Российской Федерации при предоставлении убежища политическим эмигрантам (ч. 1 и 2 ст. 63); наконец, составляют основу конституционного статуса коренных малочисленных народов и обязывают Российское государство гарантировать этот статус на уровне не ниже, чем это предусмотрено указанными принципами и нормами (ст. 69).

В-третьих, Конституция раскрывает основные признаки указанных принципов и норм, в том числе *императивность* содержащихся в них велений как проистекающих из воли народа как конституционного законодателя («Мы, многонациональный народ Российской Федерации... исходя из общепризнанных принципов»), *универсальность* в смысле всеобщего признания, что выражается в самом их обозначении в качестве общепризнанных, юридическую обязательность для субъектов российского права, поскольку эти принципы и нормы входят в правовую систему России.

В-четвертых, Конституция, не устанавливая общий примат международно-правовых принципов и норм над внутригосударственным правопорядком, закрепляет приоритет международного договора Российской Федерации в применении, если и поскольку между ним и нормой национального закона возникла коллизия. Это означает, что нормы закона, предусматривающие иные правила, чем установленные договором, сохраняют свою юридическую силу, но не применяются при разрешении дел, касающихся государства, также участвующего в соответствующем договоре.

В-пятых, Конституция различает понятия действия договора, и в этом случае речь идет об обязывающей силе договора для государства в целом или в лице соответствующих органов, например, об обязанности законодателя или иного нормодателя России, и применения. Отсюда — разграничение самоисполнимых и несамоисполнимых договоров, с одной стороны, и пределы приоритета международного договора в применении в случае его коллизии с национальным правопорядком, — с другой. В частности, Конституция в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с нею норм международного договора в силу ч. 1 ст. 15 всегда обладает безусловным верховенством; преимуществом в применении обладают только ратифицированные федеральным законодателем международные договоры, что же касается межправительственных или межведомственных соглашений — они таким преимуществом по отношению к национальному закону не обладают, что вытекает из взаимосвязанных положений ст. 10, 71, 86, 90, 105, 106, 107, 113, 114, 125 и др.

В-шестых, из системного единства Конституции и права России в целом следует, что общепризнанные принципы и нормы международного права также образуют системное единство, что требует учета их взаимосвязанности. Указанные принципы и нормы в равной мере императивны, и каждый из них должен рассматриваться в контексте всех других принципов, что, в частности, исключает их оценку в качестве противоречащих друг другу или вступающих в противоречие с Основным Законом. Последнее особенно часто наблюдается при сопоставлении принципов самоопределения народов и политического единства и территориальной целостности государств.

В-седьмых, Конституция, различая общепризнанные принципы и общепризнанные нормы международного права, не содержит определения понятия этих принципов и норм, как не называет и их источников. В ней нет также прямых указаний на методы их выявления и способы установления содержания, что само по себе предполагает достаточно широкую дискрецию федерального законодателя, главы государства, правительства, других органов исполнительной власти Российской Федерации. В связи с этим существенно возрастает и роль судов Российской Федерации, особенно высших.

В частности, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» впервые в отечественной юридической практике дано легальное определение понятия общепризнанных принципов международного права как *основополагающих императивных норм международного права, при-*

нимаемых и признаваемых международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

Тем самым Верховный Суд указал на главные конститутивные признаки общепризнанных принципов международного права, в числе которых — основополагающий характер, императивность содержащихся в них велений и всеобщность признания в качестве таковых. При этом обращает на себя внимание известное совпадение данного определения с характеристикой императивных норм jus cogens («неоспоримое право»), которая содержится в ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров: jus cogens — это норма общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

В отличие от общепризнанных принципов под общепризнанными нормами международного права Верховным Судом понимаются *правила поведения, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательных*. Верховный Суд не провел, таким образом, между ними контрастной грани: общепризнанные принципы международного права — суть его нормы; в свою очередь, указанные нормы — договорные или обычные — закрепляют соответствующие принципы, признаваемые государством обязательными для него. Иными словами, общепризнанный принцип — всегда норма, но далеко не всякая норма есть принцип. Применение в сочетании отчасти совпадающих по значению терминов «норма» и «принцип» передает одну и ту же идею... принципы включают в себя нормы международного права, а употребление термина «принципы» обосновано их более общей и фундаментальной природой.

Несмотря на огромное количество международных договоров и обычаев, число действительно универсальных международно-правовых принципов и норм, получивших всеобщее признание, относительно невелико. Сосредоточенные главным образом в Уставе ООН, они занимают главенствующее в иерархии норм международного права положение.

Эти принципы и нормы, в основном покрывающие сферу межгосударственных отношений, не могут быть отменены государствами ни в индивидуальном порядке, ни по взаимному согласию. При этом Устав ООН, закрепляя в ст. 2 комплекс принципов в качестве обязательных для государств — членов ООН, в ее п. 6 особо оговаривает, что ООН «обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного

мира и безопасности». А согласно ст. 103 Устава в том случае, когда обязательства членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу».

Указанные принципы нормативно раскрываются в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., и Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержащейся в Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. Содержание указанных принципов может раскрываться также в иных документах ООН и ее специализированных учреждений.

В науке международного права обычно выделяют следующие общепризнанные принципы международного права: суверенного равенства государств; невмешательства во внутренние дела; равноправия и самоопределения народов; неприменения силы или угрозы силой; мирного урегулирования споров; нерушимости границ; территориальной целостности государств; уважения прав человека и основных свобод; сотрудничества государств; добросовестного выполнения международных обязательств. Причем Декларация 1970 г. особо оговаривает, что указанные принципы взаимно связаны и каждый из них должен рассматриваться в контексте всех других принципов, что принципиально важно для их непротиворечивого толкования и применения.

В связи с этим вызывает возражение оторванное от реалий современного этапа развития международного права или прямо игнорирующее их и не столь безобидное, каким оно кажется на первый взгляд, поскольку адресовано в качестве ориентира юридической практике, утверждение, что «перечень общепризнанных принципов международного права не может быть, во-первых, исчерпывающим; во-вторых, только нормативно закрепленным», результатом которого является эклектическое соединение воедино действительно общепризнанных принципов международного права и принципов, составляющих основу национального правопорядка или правосознания. Юридический романтизм столь же опасен, как и юридический нигилизм.

Другое дело, что процесс развития этих принципов нельзя считать завершенным. Они являются тем фундаментом, на котором формируется следующий, более конкретный и формально определенный с точки зрения прав и обязательств участников международного общения, слой международного правопорядка. В этом последнем случае,

однако, также нельзя забывать, что международное право выросло и развивалось как результат отношений именно между государствами, которые и ныне продолжают оставаться основными субъектами международного права; оно, в свою очередь, создается путем согласования воль участников межгосударственных отношений, которые участвуют в этих отношениях на основе юридического равенства и по собственному волеизъявлению становятся субъектами международно-правовых отношений. В связи с этим не следует преувеличивать и значение установленного Конституцией в ч. 3 ст. 46 прямого доступа индивидов в международные органы в целях защиты своих прав. Такой доступ прямо обусловлен согласием Российского государства, которое взяло на себя соответствующие обязательства, гарантируемые правовыми и организационными средствами, носит субсидиарный по отношению к внутригосударственным средствам правовой защиты характер и сам по себе не является свидетельством международной правосубъектности индивидов, во всяком случае в контексте определяемого Конституцией России соотношения международного и внутригосударственного права.

Существенное значение для составления адекватной картины конституционно-правового механизма реализации международных обязательств в правовой системе России имеет конституционное разграничение действия и применения международных договоров Российской Федерации. Прямое действие договора еще не означает возможности его непосредственного применения. В частности, согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерацией принимаются соответствующие правовые акты.

Этим предопределяются пределы судебного применения международного договора Российской Федерации: если он был ратифицирован, вступил в силу, официально опубликован и не требует издания дополнительных внутригосударственных нормативных актов, то положения такого договора действуют непосредственно и имеют приоритет в применении по отношению к противоречащим им правилам, содержащимся в законе.

Таким образом, из Основного Закона не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. Но эти принципы и нормы, выражающие общечеловеческие ценности и соответствующие интересам всех

народов, не являются чем-то внешним по отношению к Основному Закону России, а в силу волеизъявления конституционного законодателя выступают частью российской конституционной системы. Данные принципы «вмонтированы» в ткань Конституции и составляют ее содержательную характеристику, а нормы Конституции, ориентирующие внешнюю политику государства или закрепляющие конкретные права и свободы человека и гражданина, должны толковаться и применяться согласно этим принципам и нормам и конкретизирующим их актам и не могут вступать с ними в коллизии. Речь идет о принципиальном согласии Российского государства со сложившимися международными стандартами и конституционным восприятием их в качестве масштабов правотворчества и правоприменения. Что же касается международных договоров России, они, будучи равны по статусу федеральному закону, обладают приоритетом в применении. При этом Конституция в самой себе содержит механизм интеграции в правовую систему России новых принципов и норм (а это не статичная, но развивающаяся система), а также международных договоров Российской Федерации, тем самым опосредуя основные тенденции мирового развития.

Глава 7
ДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЕЕ НОРМ

§ 1. Прямое действие Конституции

Конституционное совещание 1993 г. изъяло из названия подготовленного им проекта слова «основной закон», неизменно присутствовавшие в советских конституциях, поскольку исходило из тождественности обозначаемых этими терминами понятия. Соответственно, Конституция — нормативный правовой акт, и именно в этом качестве она является частью действующего правопорядка России; ее действие представляет процесс постоянного функционирования в качестве нормативного регулятора.

Действие Конституции не тождественно ее реализации, это — условие и момент ее осуществления, т.е. готовность к внедрению конституционных постановлений в социальную практику в установленной самой Конституцией и иными законами формах. Для обозначения этого аспекта действующего характера Конституции и ее норм Основной Закон пользуется понятием «вступление в силу». В частности, в п. 1 раздела второго Конституции установлено, что Конституция вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования. Именно вступление в силу является начальным моментом и точкой отсчета действия Основного Закона. В этом заключается статическая сторона действия Конституции.

Действие Конституции во времени. Пространственная сфера действия Конституции

Конституция была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. и вступила в действие со дня опубликования 25 декабря. Именно с этого момента ее постановления обязательны для всех субъектов права. Она распространяется на всю территорию государства и находящихся на ней юридических и физических лиц. В силу личного верховенства Российского государства над гражданами России она также распространяется на отечественных граждан, пребывающих за границей.

Поправки к главам 3–8 Конституции, которые принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного

закона, вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей Федерации.

Действие Конституции может прекратиться по основаниям, указанным в ней самой. В частности, Конституция прекращает свое действие в случае принятия в установленном в ее главе 9 порядке новой Конституции Российской Федерации и ее вступления в силу.

Предметная сфера действия Конституции

Конституция имеет предметную сферу действия, так как она регулирует определенные предметы, т.е. устанавливает ее субъектов и регулирует отношения между ними. В связи с этим вопрос о предметной сфере действия конституционного права одновременно является вопросом о предметах, подлежащих его регулированию.

Ответ на этот вопрос, как было установлено в предшествующих главах, в науке конституционного права формулируется по-разному. Однако можно считать доказанным, что речь не может идти об абсолютизации регулятивного значения Конституции России. Конституция универсальна, поскольку она устанавливает фундаментальные основы отечественного правопорядка, составляющие исходные начала всякого отраслевого регулирования. Однако, порой детально регламентируя многие, в том числе частные вопросы организации и деятельности государства и его органов, Конституция в то же время содержит достаточно общие и не всегда отличающиеся формальной определенностью положения, которые устанавливают наиболее важные начала правового регулирования вообще.

В связи с этими перед Конституционным совещанием 1993 г. стояла дилемма: либо будущая Конституция России является торжественной декларацией принципов, обязывающих законодателя, но не являющихся полноценной нормативной основой правоприменения, либо это закон, обязывающий не только законодателя, но и всякого правоприменителя. Выбор Конституционного совещания носил однозначный характер: согласно ч. 1 ст. 15 Конституции она имеет прямое действие. Это означает ее регулятивное воздействие не только на общесоциальную, но и юридическую практику. Причем действующий характер ее норм так же не зависит от выполняемых ими функций, равно как и от занимаемого в системе Конституции места; начиная с преамбулы и завершая заключительными статьями, все конституционные правоположения обладают регулирующим значением и носят действующий характер.

При этом в ст. 15 Конституции прямое действие Конституции упоминается в одном ряду с ее высшей юридической силой и обязательностью применения на всей территории Российской Федерации. Это означает, что она является реальным регулятором конституированного ею социального порядка, а ее предписания являются источником

обязанностей главы государства, законодательной и исполнительной власти и могут служить основой разрешения дел в судах и иных органах правоприменения. Отсюда также следует, что прямое действие Конституции не зависит от принятия законодателем конкретизирующих ее актов.

Конституционное совещание, формулируя ч. 1 ст. 15 Конституции, также учитывало события 90-х гг., связанных с децентрализацией государственной власти и центробежными тенденциями, развивавшимися в некоторых регионах страны. Республики в составе Российской Федерации за редким исключением приняли декларации о государственном суверенитете. И именно прямое действие Конституции было тогда и продолжает оставаться фактором упрочения государственного единства России при сохранении ее федеративной природы: Конституция формирует политическое единство народа и является законом жизни политического организма, каковым выступает государство; что же касается суда, он, прямо и непосредственно применяя Конституцию, контролирует состояние здоровья этого организма, предпринимая в случае надобности необходимые меры.

Прямо действующей правовой нормой является любая конституционная норма независимо от занимаемого в системе Основного закона места и выполняемых функций, а также преследуемых целей. При этом действие Конституции не ограничивается только регулированием, оно шире регулирования и включает иные формы воздействия на общественные отношения, например информативное, ценностно-ориентационное, но именно конституционное регулирование, рассматриваемое в динамике, т.е. в процессе осуществления норм Конституции, составляет ядро прямого действия Основного Закона. Регулирующее воздействие Конституции на общественные отношения может осуществляться как *непосредственно,* если конституционных норм достаточно для реализаций правоположений Основного Закона, так и *опосредованно* — после предварительной их конкретизации в иных законодательных актах.

§ 2. Непосредственное и опосредованное действие как формы прямого действия Конституции

В основе разграничения непосредственного и опосредованного действия Конституции — различные уровни регулирования общественных отношений, субъектами которых выступают государство, государственные и общественные органы и организации, органы местного самоуправления, должностные лица или граждане и т.д. И если на более высоком уровне конституционного регулирования часто достаточно конституционных норм, то на другом уровне, особенно в конституционных правоотношениях с участием граждан, необхо-

дима большая степень формальной определенности при установлении их прав и обязанностей, что обеспечивается посредством норм административного, гражданского, трудового, уголовного и других отраслей права. В этом последнем случае конституционные нормы, конкретизируясь в нормах соответствующих отраслей права, действуют опосредованно.

Разумеется, это не означает смешения предметов регулирования Конституции и отраслей права, их качественное своеобразие остается неизменным, но нормы эти взаимодействуют и сочетаются. Если воспользоваться терминологией, используемой при установлении государственных границ, конституционные нормы в данном случае служат делимитации правового регулирования, т.е. определяют общее направление правового регулирования общественных отношений, а отраслевые нормы демаркируют это регулирование, т.е. определяют их конкретные рамки, взаимные права и обязанности, персонифицируют субъектов и т.д.

Прямое действие конституционных норм в его различных формах присуще всем способам правореализационного процесса, в том числе выполнению (соблюдению и исполнению), использованию, применению; оно осуществляется в рамках именно конституционных правоотношений, а не административно-, уголовно-, гражданско-правовых отношений; действие конституционных норм может осуществляться в различных формах, выходящих за рамки регулирования, действие этих норм равнозначно их воздействию; наконец, действие конституционных норм может протекать не только в рамках конституционных правоотношений между конкретными субъектами, но и в форме издания законодательных актов, предусмотренных Конституцией.

В ст. 18 Конституции России установлено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Это означает революционное переосмысление отечественной правовой доктрины, долгое время отвергавшей принципы естественного права. Согласно юридическому позитивизму, права и свободы сами по себе не могут действовать или не действовать, действуют или не действуют конституционные нормы, в которых эти права и свободы закреплены. Непосредственно действующий характер прав и свобод человека и гражданина означает, что права и свободы непосредственно обязывают законодателя, исполнительную власть и правосудие. Как сказано далее в названной статье Конституции, «они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В этой конституционной формуле важно обратить внимание по крайней мере на следующие обстоятельства: во-первых, в ней программируется развитие законодательства. Гражданские и по-

литические права, как известно, определяют сферу индивидуальной автономии и политической активности, и законодатель в силу веления нормы ст. 18 Конституции не может издавать законы, которыми эта сфера могла бы сужаться. Речь идет о том, что эти права и свободы есть своеобразная узда для законодателя. Что же касается социальных, экономических и культурных прав, они заключают в себе обширную социальную программу, реализация которой осуществляется различными способами — как путем принятия актов законодательства, так и мерами по обеспечению прав и свобод граждан, осуществляемыми Правительством.

Во-вторых, в данной конституционной формуле содержится один из основных критериев деятельности в присущих им формах органов государственной власти, включая судебные, а также органов местного самоуправления; в-третьих, главной гарантией прав и свобод человека и гражданина является правосудие. Права и свободы человека и гражданина «обеспечиваются правосудием» — конституционным, гражданским, административным и уголовным. А это означает, что конституционные права и свободы не есть «просто» элемент правоспособности, это не гипотетические, производные от воли законодателя, а субъективные права и свободы. Они вытекают из достоинства каждого человека и подлежат судебной защите, как и права и свободы, предусмотренные отраслевым законодательством. Судебная защита конституционных прав и свобод не требует в качестве предварительного условия их отраслевой имплементации. Суд, как и другие органы государственной власти и их должностные лица, обязан защищать права человека и гражданина независимо от того, конкретизированы нормы Конституции в отраслевом законодательстве или нет.

Нормы Конституции Российской Федерации действуют непосредственно во всех случаях правомерного, не противоречащего конституционным установлениям поведения граждан, должностных лиц, государственных и общественных органов, государства как особого учреждения. Нормы Конституции действуют непосредственно, если соответствующие общественные отношения урегулированы именно конституционными средствами и их достаточно для разрешения конкретной жизненной ситуации.

Непосредственное действие конституционных норм имеет важное значение при коллизиях в праве. При этом возможны коллизии между Конституцией и законом, которые разрешаются в соответствии с постановлением о высшей юридической силе Конституции, а также между законами — в этом случае действует тот закон, не только буква, но и дух которого соответствует федеральной Конституции.

Многочисленные политические и правовые конфликты 1992–1993 гг. наложили определенный отпечаток на содержание действующей Конституции России, заставив ее создателей предусмотреть

в самом Основном Законе возможные варианты развития коллизий в будущем и закрепить основные способы их разрешения. Согласно ст. 15 Конституции она имеет высшую юридическую силу. Отсюда следует, что «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Речь идет, как видим, о любых правовых актах — нормативных и ненормативных, причем независимо от того, издаются они федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, должностными лицами и т.п.

Особо оговаривается в Конституции, что деятельность Президента России также осуществляется в рамках Конституции и с соблюдением ее положений. Глава государства в установленном Конституцией порядке осуществляет свои функции и полномочия (ст. 80), при вступлении в должность он присягает «соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации» (ст. 82), издаваемые им указы и распоряжения «не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (ст. 90). Так же связана Конституцией деятельность Правительства и его главы. Председатель Правительства «в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу» (ст. 113). Постановления и распоряжения Правительства издаются «на основании и во исполнение Конституции» (ст. 115). Если же акты Правительства противоречат Конституции, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, они могут быть отменены Президентом Российской Федерации (ст. 115).

Конституция предусмотрела также возможность коллизии между международным договором Российской Федерации и законом Российской Федерации. В случае такой коллизии применяются правила международного договора. Конституция закрепляет не общий приоритет норм международного права в отношении законов, а приоритет применения. Закон или его отдельные положения при наличии такой коллизии не утрачивают силу, для этого необходимо решение законодателя; такие положения лишь не могут применяться.

При этом, однако, возникает и вопрос, как должна разрешаться коллизия между международным договором Российской Федерации и Конституцией, если таковая возникает. В этом случае также действует правило о высшей юридической силе Конституции, поскольку согласно ее ст. 15 (ч. 4) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а в рамках этой единой правовой системы нет актов, которые по своей юридической силе стояли бы

выше Конституции. Следовательно, именно Конституция, а не нормы международного права, обладает общим приоритетом.

Организационной формой разрешения возникающих правовых споров или конфликтов является Конституционный Суд: «Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению» (ч. 6 ст. 125).

Непосредственное регулирующее значение конституционных норм существенно возрастает при наличии пробела в праве для его устранения применительно к конкретному делу, спору, правоотношению. Возникает, однако, вопрос: возможно ли преодолеть «пробел» в самой Конституции и каковы пути его устранения? В Конституции, как было отмечено, предусмотрены три способа преодоления пробельности самого Основного Закона. Во-первых, положения глав 1, 2 и 9 Конституции могут быть пересмотрены с соблюдением правил, установленных ст. 135 Конституции; что же касается глав 3–8 Конституции, к ним могут быть приняты поправки в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, которые вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136). При этом, разумеется, речь идет не только о преодолении пробелов, но их устранение — одна из функций пересмотра и поправок к Конституции.

Во-вторых, по вопросам, предусмотренным Конституцией, принимаются федеральные конституционные законы. Они принимаются с соблюдением порядка, установленного ст. 108 Конституции, и не могут быть отклонены Президентом. При этом в Основном Законе не оговаривается соотношение Конституции и федерального конституционного закона, но исходя из перечня федеральных конституционных законов, принятие которых предусматривается действующей Конституцией России и *который,* как представляется, не является закрытым, и характера регулируемых ими отношений, можно сделать следующий вывод: федеральные конституционные законы есть способ конкретизации Конституции, персонификации установленных ею полномочий субъектов конституционных правоотношений, их развития с учетом потребностей общественного развития. Если Конституция закрепляет основы конституционного строя, то федеральные конституционные законы надстраивают над этим фундаментом здание конституционного строя.

В-третьих, преодоление «пробелов» в Конституции, точнее ее умолчания, возможно толкованием Конституции, даваемым Конституционным Судом по запросам Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства и органов законодательной власти субъектов Федерации.

Наряду с указанными способами устранения пробельности Конституции возможно также использование в процессе ее применения аналогии права. Речь идет о разрешении конституционного спора, исходя из общих начал и смысла Конституции. При таком применении Конституции особенно важное значение приобретают принципы права, наиболее важные из которых получили закрепление в Основном Законе. Существенную роль играет при этом также профессиональное, научное правосознание, аккумулирующее представления о сущности Конституции, ее функциях и принципах.

Таким образом, непосредственное действие конституционных норм характерно для всех форм государственной деятельности, в том числе законодательной, исполнительно-распорядительной, судебной, а также процесса осуществления гражданами принадлежащих им прав, свобод и обязанностей.

Проблема непосредственного действия Конституции и ее норм в федеративном государстве имеет еще один аспект, обычно остающийся за пределами внимания исследователей. Как известно, наряду с Конституцией Российской Федерации действуют конституции республик, а также уставы иных субъектов Федерации. Общефедеральная Конституция не нуждается в какой-либо трансформации или имплементации в конституционном законодательстве республик и иных субъектов, она действует непосредственно на территории всех субъектов Федерации, является обязательной к соблюдению, исполнению и применению всеми субъектами права на всей территории Российского федеративного государства.

Здесь, однако, надо сделать оговорку: не следует абсолютизировать непосредственное действие конституционных норм, отождествляя его с их непосредственным применением органами судебной власти. В частности, согласно Конституции права человека и гражданина не непосредственно применяются, а непосредственно действуют, они определяют применение законов и обеспечиваются правосудием. Иными словами, права человека и гражданина, закрепленные в Конституции, есть критерий правоприменения, а судебная власть является одной из главных их гарантий. Причем возможности судебной защиты различных по своему материальному содержанию прав и свобод существенно различны: если суд может непосредственно защитить конституционные гражданские и политические права и свободы, возможности такой защиты экономических, социальных и культурных прав значительно более ограничены.

Это связано с тем, что гражданские и политические права и свободы есть по существу сфера индивидуальной автономии личности, в которую государство не вправе вторгаться без законных к тому оснований. К примеру, согласно ст. 25 Конституции жилище неприкосновенно. Это означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли

проживающих в нем лиц. Такое проникновение допустимо лишь в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. На государстве не лежит обязанность гарантировать неприкосновенность жилища гражданина иначе, как путем принятия федерального закона, в котором должны быть точно указаны случаи правомерного проникновения в жилище гражданина против его воли и его исполнения. Агенты государства могут проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц по общему правилу лишь при наличии судебного решения об этом. Гарантия неприкосновенности жилища заключается и в установлении государством ответственности граждан и должностных лиц за нарушение этого конституционного права.

Что же касается экономических, социальных и культурных прав человека и гражданина, они заключают в себе обширную социальную программу, которая раскрывается в законах и иных правовых актах, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти. Так, согласно ст. 35 (ч. 1) Конституции, право частной собственности охраняется законом. Однако Конституция не дает ответа на вопрос о том, что следует понимать под частной собственностью, каковы пределы усмотрения собственника во владении, пользовании и распоряжении имуществом и каковы границы государственного регулирования отношений собственности и пр. В ст. 36 (ч. 1) Конституции закрепляется право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. Одновременно в ч. 3 этой же статьи устанавливается следующее правило: условия и порядок пользования землей устанавливаются на основе федерального закона.

Иными словами, речь идет о переводе положений Конституции на язык отраслевого законодательства, что предусматривается самой Конституцией. Названные и многие иные ее положения накладывают на государство обязанность издать соответствующие законы, имея в виду, что их смысл и содержание определяются правами человека и гражданина в том виде, в каком они закреплены в Конституции. Соответствующая обязанность возлагается и на правительство, которое, согласно ст. 114 (п. «е» ч. 1) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Чрезвычайно важно иметь эту посылку в виду, когда речь идет об ответственности. Непосредственное применение конституционных норм органами судебной власти вообще невозможно, когда речь идет об уголовной, гражданской или административной ответственности. Только вопросы конституционной ответственности регулируются Основным Законом достаточно полно для того, чтобы непосредственно применить соответствующую конституционную норму. Но и при этом в законе должны быть четко определены про-

цессуальные формы такого применения. Отсюда следует, что конституционные нормы не всегда самодостаточны с точки зрения их реализации, поскольку нередко нуждаются в конкретизации или процессуальном «сопровождении».

§ 3. Конкретизация конституционных норм законодателем и правоприменителями

Конституция закрепляет лишь главные, принципиальные положения, она моделирует основные начала экономической, политической, социальной организации общества, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, организационные и функциональные принципы деятельности государства. От нее нельзя требовать завершенности. В силу этого самой Конституцией предполагается трансформация ее норм в других законах — конституционных и обычных. Соответственно, термин «закон» и образованные от него иные термины используются в тексте Конституции более 200 раз.

Речь идет о переводе общих конституционных предписаний на язык отраслевого законодательства — административного, трудового, гражданского, уголовного и т.д., который должен сопровождаться конкретизацией постановлений Конституции, детализацией конституционных гарантий основных прав и обязанностей граждан средствами текущего законодательства, а также выработкой процессуальных форм осуществления норм Конституции. В процессе такой конкретизации недопустимо отступление от буквы и духа Конституции и заложенных в ней ценностных ориентиров, ограничение круга предусмотренных конституционной нормой правомочий или носителей соответствующих прав и обязанностей. Такое отступление означает либо нарушение Конституции и, следовательно, антиконституционно, либо изменение Конституции, что также недопустимо, если не соблюдены необходимые условия и процедуры.

Законодатель, конкретизируя конституционную норму, приспосабливает ее для реализации в процессе соблюдения, исполнения, использования или применения. В конкретизирующем нормативном акте с необходимой степенью формальной определенности устанавливается как содержание конституционной нормы, так и процедура ее осуществления.

Однако конкретизация конституционных норм осуществляется не только законодателем, но и правоприменительными органами, поскольку эти нормы обладают непосредственным действием. Правоприменитель — не маляр, призванный закрасить ту или иную поверхность в заранее выбранный цвет, а художник, которому надлежит на этой поверхности нарисовать картину. И подобно тому, как существуют законы живописи, подобно этому существуют законы

конкретизации норм Конституции в процессе их непосредственного действия и применения в деятельности судебных и иных правоприменительных органов.

По существу речь идет о толковании конституционных норм в процессе их применения. Такая конкретизация должна основываться на учете целостности Конституции. Как отдельные конституционные нормы, так и конституционные институты составляют часть целого и в рамках целого выполняют свою роль и функции. Необходимо сопоставлять и учитывать функциональное назначение отдельной нормы или норм Конституции с ее общими функциями и истолковывать эти нормы в русле коренных конституционных положений. Иными словами, полученные в процессе конкретизации отдельной конституционной нормы результаты не должны противоречить содержанию других конституционных норм или в целом Конституции и ее фундаментальным основам. Прямое предписание на этот счет содержится в самой Конституции, согласно ст. 16 которой положения ее главы 1 составляют основы конституционного строя Российской Федерации, и никакие другие положения Конституции не могут противоречить этим основам.

Целостность Конституции предъявляет к правоприменителю еще одно важное требование, особенно значимое в условиях федеративной организации государства: коль скоро Конституция формирует единое политическое, а, следовательно, и экономическое, и правовое пространство, в процессе решения связанных с ее применением проблем необходимо пользоваться такими способами и действовать в таких формах, которые способствуют сохранению этого единства. Разумеется, при условии, что сами эти способы и формы действия являются конституционными, соответствуют Конституции или основаны на ней.

Таким образом, программа нормирования общественных отношений заложена в самой Конституции, ее различных разделах, главах, статьях и параграфах. Но коль скоро все они образуют целостный акт, взаимосвязаны и взаимно обусловлены, то и конкретизация конституционной нормы должна осуществляться с учетом ее места в системе Конституции, в контексте общей направленности конституционного регулирования.

По существу речь идет также о взаимодействии и сочетании норм Конституции и текущих законов, что составляет неотъемлемую черту правового регулирования. При этом ведущее положение, занимаемое в системе права конституционным правом и его главным источником — Конституцией, определяет и обусловливает функцию, возлагаемую на иные отрасли: они призваны предусмотреть и обеспечить надежный инструментарий реализации конституционных норм в соответствии с их точным смыслом.

§ 4. Формы реализации конституционных норм

1. Понятие и особенности реализации конституционных норм

Прямое действие Конституции выдвигает на первый план реализацию ее установлений. Для обозначения соответствующих процессов в юриспруденции обычно используется термин «реализация». Этот термин встречается и в Конституции (ст. 132).

Однако значительно чаще Конституция пользуется термином «осуществление», который в различных интерпретациях встречается в ней сорок раз. В принципе, они совпадают как этимологически, так и с точки зрения вкладываемого в них специального юридического смысла. Их содержание сводится к деятельности субъектов конституционного права по внедрению постановлений Конституции в поведение граждан, должностных лиц, государственных органов и общественных объединений и пр., а также как достижение целей, провозглашенных Конституцией.

Но это только один смысл понятия осуществления Конституции. Конституция, в отличие от других правовых актов, обладает учредительными свойствами, и поэтому ее реализация не может сводиться, как в случае с другими актами, только к практической деятельности людей по приобретению и использованию прав и выполнению юридических обязанностей. Понятие «реализация Конституции» также означает процесс организации государственно-политического единства нашего народа. Речь идет о юридическом оформлении государства, учреждении его органов, наделении их, а также граждан и их ассоциаций определенными правами, возложении на них обязанностей и поддержании установленных Конституцией правовых состояний.

При этом процесс реализации Конституции в этом смысле носит универсальный характер как с точки зрения охвата различных сфер общественных отношений, так и с точки зрения воздействия на деятельность всех субъектов конституционных правоотношений. Сферой реализации Конституции являются все сферы жизни общества, и в этом процессе участвуют все субъекты права. Особенность этого процесса заключается в том, что его активными участниками являются народ и государство, государственные образования, являющиеся субъектами Федерации.

Конституционные нормы реализуются в различных формах, специфика которых обусловлена спецификой содержания этих норм, составом конституционных правоотношений, особенностями их субъектов, степенью их активности и т.п. В частности, осуществление конституционных норм протекает в форме соблюдения, исполнения, использования и применения. Их можно различать в зависимости от характера влияния государственной власти на реализацию норм Конституции. Выполнение конституционных обязанностей и ис-

пользование конституционных прав и свобод может протекать без непосредственного участия государственной власти как таковой; в этом случае государственная власть создает необходимые условия — организационно-правовые, материальные и иные для осуществления норм Основного Закона, поскольку речь идет о нормальном развитии соответствующих правоотношений и при этом отсутствуют правовые конфликты. Государство закрепляет и охраняет определенные права и обязанности, реализует заложенную в них программу, но в данном случае не требуется постоянной деятельности органов государства, их активного вмешательства с целью возвращения юридически искаженного правоотношения в нормальное русло.

Что же касается применения Конституции, оно предполагает активное участие государственной власти. Государство, согласно Конституции, не только создатель норм права, но и активный участник их осуществления во всех случаях, когда возникает спор о праве, имеют место отклонения от правопорядка или прямые нарушения конституционных и иных правовых норм, особенно в случаях, когда такие нарушения влекут применение мер юридической ответственности.

2. Выполнение конституционных норм

Выполнение конституционных норм, как отмечалось, включает соблюдение и исполнение конституционных норм. Под соблюдением права принято понимать такую форму реализации, которая выражается в том, что субъекты сообразуют свое поведение с юридическими запретами. Характерная черта данной формы — пассивное поведение субъекта; они не совершают действий, запрещенных юридическими нормами, т.е. выполняют возложенные на них обязанности.

Термин «соблюдение» встречается при изложении предписаний статей 15, 71, 93, 125 Конституции, анализ которых позволяет сделать несколько следующих выводов:

1) требование соблюдения конституционных норм адресовано всем субъектам права, в том числе органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам, гражданам и их объединениям (ст. 15), иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории России (ст. 62), а также Российскому государству как особому учреждению (ст. 2, 55, 71) и особой международной личности (преамбула, ст. 15, 46 Конституции). В последнем случае соблюдение имеет как внутригосударственный, так и международный аспект. С точки зрения внутригосударственной соблюдение охватывает сферу правотворчества, которое должно осуществляться в полном соответствии с принципом конституционности, или конституционной законности, согласно которому все законы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией;

2) требование соблюдения конституционных норм касается не только нормотворческой деятельности государства и его органов, но и всех иных видов их деятельности, а также поведения граждан. Оно пронизывает динамическое содержание личностного аспекта всех других форм реализации конституционных норм. В ст. 15 (ч. 2) Конституции на граждан возлагается обязанность соблюдать Конституцию и законы. Это не какая-то конкретная обязанность, которую можно «привязать» к той или иной сфере социальной действительности; это — обобщающий принцип и обобщающая обязанность, предваряющая все иные конституционные обязанности, а также права и свободы граждан;

3) в современных условиях роль запретов как способов регулирования поведения граждан незначительна, их удельный вес очень невелик и в Конституции. Конституция нормирует главным образом активное поведение граждан, и о соблюдении речь идет в том смысле, что личность должна сообразовывать свое поведение с теми рамками, которые установлены ею. Это особенно важно иметь в виду, когда речь идет о принципах конституционного строя, его фундаментальных правовых основах. Соблюдение в данном случае предполагает не только воздержание от нарушения этих принципов, но и активную интеграцию их в социальную практику, неукоснительное руководство ими во всех сферах деятельности государства, государственных органов, должностных лиц и граждан и их объединений.

Что же касается государства, то запреты широко используются Конституцией для нормирования его деятельности как субъекта конституционно-правовых отношений. Государство не вправе выйти за рамки, очерченные конституционными запретами, без риска утраты своей легитимности. В связи с этим особые гарантии защиты от неправомерного вторжения государства в сферу индивидуальной автономии предусмотрены Конституцией в отношении личности. В ст. 19 Конституции прямо запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Статья 29 (ч. 2) запрещает пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, а ч. 5 этой же статьи запрещается цензура. Согласно ст. 37 (ч. 2) запрещен принудительный труд.

Запреты как способ ограничения пределов государственной власти предусмотрены и в ряде иных положений Конституции, хотя слово «запрет» в данном случае не употребляется. Законодатель отдал предпочтение иным лексическим формам ограничения государства и обеспечения прав человека и гражданина — «никто не может быть лишен права» (ст. 47), «при осуществлении правосудия не допускается» (ст. 50), «закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет» (ст. 54), «в Российской Федерации не долж-

ны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ст. 55) и др.

В связи с этим можно обратить внимание на два обстоятельства, имеющие значение для выработки адекватного представления о юридической природе конституционных запретов: во-первых, запреты есть, по существу, негативные способы закрепления прав человека и гражданина, поскольку государству прямо запрещается вторгаться в сферы, отданные личному усмотрению индивида; во-вторых, запреты обладают двойственной правовой природой, особенно рельефно выраженной в ст. 54 и 55 Конституции, поскольку они обращены не только к законодателю в смысле запрета издавать те или иные законы, но и к органам исполнительной и судебной власти, всякому правоприменителю, обязанному применить закон с соблюдением предусмотренных Конституцией условий и с учетом установленной ею иерархии ценностей (преамбула, ст. 2).

Исполнение предполагает активное поведение субъектов, требуемое конституционной нормой и направленное на достижение выдвинутых ею задач и целей. Субъектами исполнения являются все субъекты конституционного права. В действующей Конституции термин «исполнение» в различных интерпретациях встречается семь раз. В состав субъектов исполнения должны быть включены представительные и исполнительные органы власти, республики, края, области и другие субъекты Федерации, а также государство в целом как особое учреждение и суверенный участник международного общения, государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, общественные объединения, должностные лица и граждане. При этом самой Конституцией установлены три формы исполнения. Во-первых, все субъекты права обязаны точно и единообразно исполнять Конституцию и законы Российской Федерации. Во-вторых, государство обязано исполнять международные договоры Российской Федерации. В-третьих, граждане обязаны исполнять свои обязанности.

3. Использование конституционных норм

Использование как форма реализации права связано с процессом осуществления прав и свобод и служит обозначению этого процесса. Его субъектами являются не только физические лица, но и все иные субъекты конституционных правоотношений, которые наделены правами.

Термин «использование» употребляется в Конституции четырнадцать раз, из них десять раз — в едином контексте с правами и свободами граждан. В некоторых случаях законодатель понятие использования прав и свобод отождествляет с понятием осуществления прав и свобод. Так, в ст. 17 (ч. 3) Конституции зафиксировано: «Осуществление прав

и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других». В этом последнем случае обращают на себя внимание следующие обстоятельства: во-первых, данное предписание обращено к гражданам (и иным лицам, находящимся на территории России), пользующимся установленными Конституцией правами и свободами; во-вторых, речь идет именно об использовании прав и свобод, ибо в противном случае имело бы место злоупотребление правом; в-третьих, в данной формуле содержится критерий правомерного поведения лица в процессе осуществления своих прав и свобод — до тех пор, пока такое осуществление не нарушает права и свободы других лиц.

Конституция устанавливает определенные критерии использования гражданами провозглашенных ею прав и свобод: 1) использование прав и свобод должно осуществляться в полном соответствии с их социальным и юридическим содержанием; 2) Конституция требует соблюдения целевого назначения прав и свобод граждан; 3) использование прав и свобод не должно влечь неисполнения обязанностей; 4) если использование прав и свобод в качестве предварительного условия предполагает выполнение обязанностей, сама эта форма правореализованного процесса может возникнуть лишь при наличии данного условия.

Таким образом, использование как форма реализации конституционных норм предполагает активную позицию субъектов конституционно-правовых отношений. Речь идет о том, что субъект своими действиями осуществляет предоставленные ему права. Причем субъектами использования являются не только граждане или иные физические лица, но и государство, равно как и все иные участники урегулированных Конституцией отношений, в той числе органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, субъекты Федерации, общественные объединения и пр.

Но если применительно к человеку и гражданину «использование» имеет позитивный смысл, то применительно к государству и его агентам в этот термин нередко вкладывается негативный смысл. В частности, согласно ст. 24 (ч. 1) Конституции сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается, а в ст. 50 (ч. 2) оговаривается запрет при осуществлении правосудия на использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

Наконец, использование как форма осуществления конституционных норм включает в свое содержание не только реализацию заложенных в установленных Конституцией правах правомочий, но и реальное пользование заложенными в этих правах социальными благами. Так, согласно ст. 26 (ч. 2) Конституции каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. В ст. 26 (ч. 2) Конституции

закреплено право каждого человека на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Тем самым на государство возлагается обязанность не просто нормировать доступ граждан к культурным ценностям, но и заботиться о сохранении культурных ценностей, принимать меры к охране памятников истории и культуры и обеспечивать возможность реального пользования гражданами учреждениями культуры.

Использование как особая форма осуществления прав и свобод оставляет простор для субъектов в выборе варианта своего поведения либо возможность для граждан (но не государства) вовсе отказаться от такого осуществления прав и свобод, хотя подобное неиспользование далеко не всегда имеет социально нейтральный характер.

4. Применение конституционных норм

Применение права обычно определяют как властную индивидуально-правовую деятельность, которая направлена на решение юридических дел, в результате которой в ткань системы включаются индивидуальные предписания. По существу, это индивидуализация правовых норм в связи с конкретной жизненной ситуацией, требующей разрешения, и применительно к конкретному субъекту. Применение правовых норм осуществляется уполномоченными на то субъектами и с соблюдением установленных для этого процедур.

Субъектами применения конституционных норм являются государство как особая государственно- и международно-правовая личность, субъекты Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления, органы судебной власти, прокуратура, должностные лица в пределах своих полномочий. Субъектами применения конституционных норм могут быть также общественные объединения в лице своих органов, в частности, политические партии. Другое дело, что правоприменительная деятельность этих субъектов осуществляется по делегированию государства и его органов, но это не лишает их деятельность правоприменительного значения.

Применение конституционных норм предполагает властное вмешательство государства, его органов и иных субъектов этой деятельности в реализацию предписаний Основного Закона. Причем, строго говоря, применение не является формой осуществления норм Конституции. Оно лишь способствует реализации этих норм, которые нуждаются в организующей деятельности уполномоченных субъектов. Эти субъекты организуют осуществление конституционных норм в том случае, если необходима персонификация соответствующей нормы или норм применительно к конкретному лицу, и именно с этой целью издаются акты компетентных органов.

Так, Конституция гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных

случаях, установленных законом, одним из правомочий которого является выплата пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца (ст. 39). Гражданин, однако, не может назначить себе пенсию: это прерогатива органов социального обеспечения. Такого рода индивидуально-правовые акты принято в теории права именовать правоконстатирующими. Они не обладают универсальным значением, не являются непременным моментом процесса реализации всех конституционных норм о правах, свободах и обязанностях. В частности, для осуществления права на свободу совести, неприкосновенность личности, других личных, большинства политических и некоторых социально-экономических прав и свобод граждане не нуждаются в активном вмешательстве правоприменительных органов. Такое вмешательство становится необходимым лишь при нарушении этих прав и свобод.

Таким образом, юридическое назначение правоконстатирующих актов применительно к конституционным нормам о правах и свободах заключается в индивидуализации этих прав, свобод и обязанностей, их «привязке» к отдельному лицу или лицам и обеспечении организационно-правовых условий наиболее эффективного осуществления гражданами принадлежащих им прав и обязанностей. Нарушение же конституционных норм о правах и свободах или невыполнение конституционных обязанностей вызывает к жизни так называемые правоохранительные акты применения конституционных норм, имеющие целью наказание виновных и выполняющие в связи с этим задачи общей и частной превенции и восстановления нарушенного конституционного порядка.

В государственном праве обычно выделяют три формы непосредственного судебного применения конституционных норм: обособленное от других, самостоятельное применение судебными органами норм Конституции; применение норм Конституции совместно с иными нормами права; использование конституционных норм для мотивировки судебных актов и для толкования других правовых норм. При этом в названных формах нормы Основного Закона могут применяться не только судебными органами, но и другими субъектами применения конституционных норм.

Конституционные нормы могут быть применены непосредственно, если обязательность их конкретизации не вытекает прямо из Конституции. При этом применение этих норм не обусловлено противоречиями и пробелами в законодательстве, они должны применяться всякий раз, когда соответствующее общественное отношение урегулировано Конституцией, а возникшая проблема может быть разрешена на ее основе.

Другое дело, что конституционных норм — и это не нуждается в специальном обосновании — не всегда достаточно для разрешения конкретной ситуации; в этом случае наряду с конституционной

применяется и норма (или нормы) отраслевого законодательства, конкретизирующая конституционное постановление. Речь идет именно о конкретизации норм Конституции, детализации правомочий субъектов конституционно-правовых отношений, установлении процессуальных форм осуществления и средств защиты.

При этом в процессе подобной конкретизации недопустимо любое отступление от буквы и духа Конституции, ограничение круга предусмотренных конституционной нормой правомочий или носителей соответствующих прав и обязанностей. Сама Конституция устанавливает фундаментальный принцип правотворческой деятельности государства, имеющий существенное значение для правильного осуществления конкретизации основных прав, свобод и обязанностей: в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 2 и 3 ст. 55).

Применение конституционных норм нельзя ограничивать только анализом тех положений Конституции и складывающихся, развивающихся или прекращающихся на их основе конституционно-правовых отношений, при описании которых употребляется термин «применение». В частности, Конституция термином «применение» при изложении ее положений пользуется шесть раз. Во-первых, в Конституции Российской Федерации определяется пространственная сфера ее распространения. Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Одновременно установлено, что нормодатель — федеральный или региональный, — выполняя, используя или применяя предписания Конституции, не вправе принимать законы и иные правовые акты (нормативные и правоприменительные), противоречащие Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15). Следовательно, в России нет анклава, свободного от действия Конституции, как нет и органа или должностного лица, который был бы при издании нормативных актов или актов правоприменения не связан ее требованиями.

Во-вторых, Конституция устанавливает условие, несоблюдение которого влечет недопустимость применения закона: законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Одновременно в этой же ч. 3 ст. 15 установлена важная гарантия прав личности: любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В-третьих, в связи с более глубокой интеграцией России в международное сообщество и признанием общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15) Конституции определяет порядок разрешения коллизий между международным договором Российской Федерации и внутренними законами: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Оценка правовой ситуации, возникшей в результате такой коллизии, ее характера, выбор подлежащего применению правила Конституции отдается на усмотрение правоприменителя. Но это не означает, что правоприменитель сам признает закон ничтожным. Это могут сделать только уполномоченные на то субъекты — Федеральное Собрание, отменив закон, или Конституционный Суд, признав его неконституционным; до этого закон продолжает действовать.

В-четвертых, Конституция определяет критерий, на основе которого правоприменитель обязан разрешить коллизию между некоторыми законами: если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (ч. 2 ст. 54). Конституция при этом не ограничивает это правило только сферой уголовной ответственности, если исходить из буквального истолкования этой нормы, данное правило обязательно для применения в гражданском, административном и других отраслях права.

В-пятых, Конституция определила порядок разрешения коллизий между нею и иными законами, принятыми до ее вступления в силу в 1993 г. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации (п. 2 раздела второго).

В-шестых, термин «применение» употребляется Конституцией в связи с изложением полномочий Конституционного Суда: акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению (ч. 6 ст. 125). Тем самым правоприменитель освобождается от обязанности применять признанный Судом неконституционным международный договор, и в случае возникновения коллизии, порядок разрешения которой предусмотрен ч. 4, ст. 15. Конституции, должен применить правило, предусмотренное законом Российской Федерации.

Ряд аспектов применения судами общей юрисдикции конституционных норм получил освещение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 8 «О некоторых вопросах применения

судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г.

Верховный Суд пришел к выводу, что закрепленное в Конституции положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами, в силу чего суды при разбирательстве конкретных судебных дел должны руководствоваться Конституцией. В связи с этим судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию в качестве акта прямого действия.

В постановлении Пленума Верховного Суда России указаны несколько основных направлений применения судами общей юрисдикции конституционных норм. Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, противоречит Конституции, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. При этом наличие решения Конституционного Суда о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части.

В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд, исходя из положений ч. 4 ст. 125 Конституции, обращается в Конституционный Суд с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос в соответствии со ст. 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» может быть сде-

лан судом первой, кассационной или надзорной инстанции в любой стадии рассмотрения дела.

В связи с обращением в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению закона производство по делу или исполнение принятого решения, исходя из требований ст. 103 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», приостанавливается до разрешения запроса Конституционным Судом, о чем должно быть указано в названном выше определении (постановлении) суда.

Верховный Суд обратил также внимание на особенности применения конституционных и иных норм, обусловленные федеративной природой России и характером разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами Федерации, закрепленного в федеральной Конституции. При рассмотрении дел судам надлежит учитывать, что если подлежащий применению закон либо иной нормативный правовой акт субъекта Федерации противоречит федеральному закону, принятому по вопросам, находящимся в ведении Федерации либо в совместном ведении Федерации и субъекта Федерации, то, исходя из положений ч. 5 ст. 76 Конституции, суд должен принять решение в соответствии с федеральным законом.

Если имеются противоречия между нормативным правовым актом субъекта Федерации, принятым по вопросам, относящимся к ведению субъекта Федерации, и федеральным законом, то в силу ч. 6 ст. 76 Конституции подлежит применению нормативный правовой акт субъекта Федерации.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИИ

Глава 8
СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

§ 1. Понятие конституционного строя

Конституционный строй, или строй конституционного государства, — социально, экономически и духовно-нравственно обусловленное явление. Оно получило обоснование в учении либерализме, предшествовавшем демократическим революциям XVII–XVIII вв. в Западной Европе, а само понятие носило ярко выраженный антифеодальный характер и означало протест против абсолютно-монархического государства. Соответственно, в его изначальном понимании конституционный строй представлял собой строй конституционного государства, власть которого не совпадает с личностью ее носителя, т.е. монарха, распоряжавшегося государством как фамильной собственностью.

Антитезой феодальному абсолютизму, т.е. государству, которое имело «право на все», в учении апостолов Нового порядка, приходящего на смену феодализму, служило государство правовое, т.е. ограниченное в своих полномочиях и в силу этого не способное поглотить гражданское общество или личность, словно огромное морское чудовище Левиафан. Тем самым философия XVIII в. строй правового государства, являвшегося синонимом государства конституционного, увязывала, с одной стороны, с представлениями об источнике власти и основных началах ее организации и функционирования, а с другой — с правами человека и гражданина, поскольку воля большинства, не ограниченная свободой индивида, вырождается в тиранию едва ли не худшую, чем монархическая власть.

Как политико-юридическая реалия конституционный строй явился результатом преобразований, вызванных демократическими революциями. Особенно последовательной в этом отношении была Великая французская революция конца XVIII в., движимая верой в права человека и суверенитет народа. Ее политическим катехизисом явилась принятая Национальным собранием 26 августа 1789 г. Декларация прав человека и гражданина, провозгласившая два фундаментальных начала демократической организации «поли-

тической ассоциации», т.е. государства: во-первых, «естественные, неотчуждаемые и священные права человека», в том числе «свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению», охрана которых является «целью всякой политической ассоциации»; во-вторых, народный суверенитет. Революция отделила осуществление власти от собственности на нее, а суверенитет монарха уступил место суверенитету народа, представители которого выступают не от собственного имени, а от имени представляемого ими государства, и ограничены в своих полномочиях конституцией. Именно этой декларацией народ был провозглашен единственным источником и носителем власти: «Началом всякого суверенитета является нация. Никакая корпорация и никакое лицо не может осуществлять власти, которые бы не исходили от нее».

Соответственно, конституционный строй в понимании раннего европейского конституционализма означал публичный порядок, ограничивающий государство конституцией и тем самым гарантирующий естественные и неотчуждаемые права человека. Данное понятие конституционного строя в эту историческую эпоху охватывало главным образом политическую сферу, т.е. организацию самого государства и его взаимоотношений с человеком: государство ограничено конституцией, а принадлежащие человеку от рождения и в силу этого неотчуждаемые права должным образом гарантированы. В этом заключался в данный исторический период смысл демократии.

Однако демократия — развивающееся явление; соответственно развитию демократии развиваются содержательные характеристики конституционного строя. XIX в. дополнил конституционный строй признанием права на ассоциации и многопартийность, в результате чего сама демократия обрела плюралистическую природу; XX в. привнес в конституционный строй социальное государство и признание экономических, социальных и культурных прав. Там самым в процессе исторического развития представления о демократии были облагорожены принципом общего блага, выраженным в организации собственности и всей системы экономических отношений, включая производство, распределение и даже потребление, а также социальной системы, развитие которой привело к признанию права человека на общество. Пришло понимание, что вне общего блага демократия вырождается в торжество эгоцентризма с характерными для него анархическим своеволием и произволом. Как раз в связи с этим частная собственность, объявленная демократическими революциями Нового времени самым фундаментальным правом человека, утрачивает ореол священности и неприкосновенности. Напротив, приходит осознание

обществом, что собственность выполняет социальную функцию. Это, в свою очередь, обусловило конституционализацию принципа социального государства.

Сегодня конституционный строй покрывает не только политическую сферу, как это было в эпоху раннего европейского конституционализма, но также социальную, экономическую и духовную организацию общества и представляет собой только такой публично-правовой порядок, которым упорядочивается не только область публичных отношений, но все сферы жизни общества в целях свободы и справедливости. Понятие конституционного строя в связи с этим справедливо дополняется указанием на то, что неотъемлемым атрибутом конституционного государства является гражданское общество.

Соответственно, для конституционализма в современном мире характерно провозглашение основополагающих принципов жизни не только государства, но и общества в целом, которые традиционно закрепляются в главах конституций демократических государств, обычно именуемых «Общие положения», «Основные принципы», «Общие принципы», «Принципы, права, гарантии», «Фундаментальные основы общества», «Основные начала» и т.д., либо соответствующие положения рассредоточены в их различных главах и статьях.

Понятие конституционного строя в отечественную конституционную практику было привнесено Законом СССР от 14 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений в Конституцию (Основной Закон) СССР 1977 г.». В действующую в тот исторический период Конституцию РСФСР 1978 г. это понятие вошло благодаря принятому I Съездом народных депутатов РСФСР Закону РСФСР от 16 июня 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», редакция которого была тождественна редакции общесоюзного закона. До этого отечественный конституционализм на советском этапе его развития пользовался понятиями «общественное устройство», «основы общественного строя и политики».

Как показала последующая история конституционного строительства России, указанные законы не «просто» привносили в конституционное законодательство терминологические изменения или уточнения; они явились предвестниками принципиально нового видения конституционного строя и присущих ему ценностей плюралистической демократии, верховенства права и прав человека, разделения властей, свободы предпринимательства и пр., которые сегодня составляют основу социального и правового порядка России.

Создатели действующей Конституции России также предпочли назвать ее главу 1 «Основы конституционного строя». Как видно

из содержания главы, Конституция не замыкается только в «государственном» и не ограничивается лишь установлением государственного строя. Она распространяет свое организующее воздействие также на различные сферы общественной жизни, включая экономическую основу общества и отношения собственности, гарантию свободной политической жизни, духовно-нравственные отношения и пр., охватывая тем самым основы социального порядка в целом. Соответственно, изучение конституционного строя не может ограничиваться только формой или способом организации государства, которые установлены конституцией, речь может и должна идти также об организации иных социальных институтов и их взаимодействии. Конституционный строй есть системное устроение различных сфер общества как органически целостного образования в соответствии с установленными Конституцией принципами, которые теперь охватывают не только политическую, как это было характерно для эпохи раннего конституционализма, но и социальную, экономическую и духовно-культурную организацию общества, и выросли из них. Иными словами, конституционный строй есть демократия в современном ее понимании, защищенная Конституцией.

Это означает, что конституционный строй есть идеальный образ естественно сложившихся в процессе исторического развития порядка социальных отношений и институтов. При этом смысл конституционного строя не только в отображении этих отношений и институтов, но и привнесении в них, настолько это возможно на каждом данном этапе государственной бытийности общества, свободы и справедливости. С этой точки зрения Конституция как юридический способ и форма установления строя жизни общества идеальна, она есть модель свободы и справедливости в наиболее значимых общественных институтах, составляющих основу жизнедеятельности социума и гарантирующих его стабильность как единого и целостного образования. Речь в последнем случае идет о поиске и конституционном оформлении равновесия между мощью государства и автономией личности, свободой рынка и пределами регулятивного воздействия на него власти, балансе между различными социальными силами и слоями общества и их интересами, позитивным правопорядком и естественной свободой, динамичностью в развитии и устойчивостью против разрушения, нацией-государством и окружающим миром.

Такое социальное равновесие в конституционном правопорядке отражается в принципах конституционного строя, в том числе демократии, социального правового государства, разделения властей, балансе индивидуальных прав и общего блага, экономической свободы

и «социального рыночного хозяйства» и др. Именно такое равновесие и тщательно просчитываемый обществом и регистрируемый Конституцией баланс составляют способ ограничения всемогущества государства и гарантию от поглощения им общественных сил и упразднения свободы. В равной мере в нем заключается гарантия от анархического своеволия и разрушения государственности.

С этой точки зрения конституционный строй есть юридическое состояние, стабильное в своих основах и благоприятствующее свободе и тем самым не препятствующее развитию. Понятие конституционного строя непременно означает подчинение государства установленному основным законом режиму конституционности, который в современном конституционализме отвечает двум основным критериям: верховенства конституции в смысле господства права и подчинения государства установленному ею режиму. Причем в последнем случае речь идет о взаимопроникновении позитивного права как волеустановления государства и естественного, т.е. надпозитивного, права как выражения нормативного сознания народа.

Таким образом, конституционный строй есть установленная демократической Конституцией России и нормами конституционного права организация государства, основанная на признании и защите сбалансированных интересов личности, общества и государства, подчинении их праву и закону, а также порядок экономической, социальной, духовной и политической жизни общества.

Конституция устанавливает только основные начала принципа конституционного строя как некоторые руководящие принципы, на которых строится единство и целостность государства и определяются его цели и задачи, сформулированные в ее преамбуле. Как раз поэтому Конституция открывается главой «Основы конституционного строя», содержащей систему норм особого рода; это основополагающие нормы-принципы, выражающие главное содержание Конституции и пронизывающие всю ее структуру.

Основы конституционного строя стабильны, поскольку призваны гарантировать незыблемость преследуемых Конституцией целей, не подвержены текущим политическим и идеологическим влияниям, а также меняющейся в условиях плюралистической демократии расстановке политических сил в парламенте. Именно поэтому согласно ст. 135 Конституции России положения ее главы 1 «Основы конституционного строя» (как и главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» и 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции») не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

Что касается динамизма основ конституционного строя, он обусловливается тем, что всякая конституция представляет собой иде-

альную модель политико-юридического, социально-экономического и духовного устроения общества, опережающую действительность. С этой точки зрения указанные принципы являются реалиями правовой жизни, но одновременно и определенной программой ее развития.

Основы конституционного строя являются главным системообразующим фактором Конституции и права в целом и обеспечивают его единство и целостность. Составляющие эти основы принципы являются той первичной и абсолютной нормой, соединяющей надпозитивное, т.е. естественное, и позитивное, т.е. созданное путем волеизъявлением государства, право, в соответствии с которой происходит развитие самой Конституции. Здесь особенно велика роль правосудия, особенно конституционного, раскрывающего богатство содержания принципов конституционного строя.

Соответственно, в основах конституционного строя заключены высшие и во многом универсальные критерии законности во всех формах функционирования правовой системы. Именно они являются фундаментом правопорядка, никакие иные нормы Конституции, как и любые нормативные акты, не могут им противоречить. В связи с этим основы конституционного строя имеют критериальное значение для оценки легитимности любых иных правовых норм, этим не ставится под сомнение их действующий характер.

§ 2. Юридическая природа принципов конституционного строя и их место в Конституции

Понятием «принцип» (от лат. principium — начало, основа, происхождение, первопричина) широко пользуется философия, логика, этика, другие отрасли обществознания. Весьма распространено это понятие в юриспруденции, которая обычно основывает свои представления на этимологическом значении этого термина — «начало», «основа».

Данное понятие конституировано и современным практическим конституционализмом либо непосредственно, либо в форме использования в конституционных текстах синонимов обозначающего его термина. В частности, в Конституции России термин «принцип» встречается в шести статьях (15, 17, 69, 72, 75, 77).

Наряду с этим Конституция открывается системой норм, обозначенных как основы конституционного строя. Это нормы особого рода, они занимают главенствующее место во всей отечественной конституционно-правовой системе и предопределяют содержание всего отечественного правопорядка, включая юридические характеристики иных принципов Конституции и права в целом. В связи с этим под основами конституционного строя обычно понимаются

основополагающие нормы-принципы, выражающие главное содержание Конституции и пронизывающие всю ее структуру; именно эти нормы устанавливают характер связей между всеми элементами Конституции и механизм ее взаимодействия со всей системой российского права, а также правовыми системами иных государств и современным международным правом.

Значение основ конституционного строя не сводится только к принципам Конституции или права в целом; они выступают формой нормативного выражения и закрепления социальных, экономических, политических и духовных устоев государственной и общественной бытийности народа как единой государственной гражданской нации на современном этапе цивилизационного развития России. Это — основы социального порядка, конституированные Основным Законом и защищаемые государством установленными самой Конституцией и правопорядком в целом средствами и способами.

Отсюда можно вывести два значения этого понятия и обозначаемого им конституционного феномена: во-первых, принципы конституционного строя являются онтологическим основанием конституционно-правовой действительности. Это означает, что их осмысление невозможно вне того социального порядка, отражением и одновременно моделью которого они являются.

Во-вторых, эти принципы являются инструментальным основанием правового регулирования и применения права. Именно в этом втором смысле основы конституционного строя чаще всего отождествляют с его конституционными принципами, т.е. основными исходными началами, положениями, идеями, выражающими сущность права как специфического социального регулятора. Значение основ конституционного строя предопределяется тем, что именно здесь формулируется гуманистическая направленность конституционного строя, в них содержатся гарантии от этатизма, т.е. установления тотального государственного контроля за общественной жизнью. Принципы организации государства закрепляются здесь в самой общей форме, они как бы создают фундамент конституционного строя, а конкретно раскрываются в последующих главах Конституции. Причем основы конституционного строя составляют принципы не только государственного, но и общественного устроения, они охватывают все сферы экономической, политической, социальной и духовно-культурной бытийности общества.

В решениях Конституционного Суда России данное понятие используется для обозначения взаимосвязанных правовых явлений и обусловливается главным образом преследуемыми его актами целей (правопорядка, определяющего направление правового регулирования

и предъявляемые к нему требования, обязанности и пределы усмотрения законодателя и участников правореализационного процесса; руководящее начало толкования и др.). Тем самым подчеркивается универсальность принципов конституционного строя, которая не ограничена ни по субъектам, ни по видам отношений, регулируемых правом; при этом пространственная сфера действия этих принципов определяется пределами распространения суверенитета Российского государства и вытекающими из них обязанностями как внутри государства, так и в международном общении.

Содержание принципов конституционного строя отличается одновременно стабильностью и динамизмом, что составляет диалектику конституционного развития, особенно характерную для сравнительно поздно воспринявших традиционные для западноевропейской политической и правовой культуры стандарты. Эти принципы стабильны, поскольку призваны гарантировать незыблемость преследуемых Конституцией целей, не подвержены текущим политическим и идеологическим влияниям, а также меняющейся в условиях плюралистической демократии расстановке политических сил в парламенте. Именно поэтому согласно ст. 135 Конституции положения ее главы 1 «Основы конституционного строя» (как и глав 2 «Права и свободы человека и гражданина» и 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции») не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. В связи с этим важно, чтобы частные изменения, вносимые в Конституцию в соответствии с установленной ее ст. 136 процедурой поправки к главам 3–8, не подрывали стабильности содержания этих принципов, их места в системе Конституции и юридической силы.

Что касается динамизма основ конституционного строя, он обусловливается тем, что всякая конституция представляет собой идеальную модель политико-юридического, социально-экономического и духовного устроения общества, опережающую действительность. С этой точки зрения указанные принципы являются реалиями правовой жизни, но одновременно и определенной программой ее развития, осуществляемой в процессе интеграции принципов конституционного строя в социальную практику. В связи с этим не Конституция вынуждена следовать за опережающей ее социальной практикой, но политика, в том числе социальная, экономическая, в сфере культуры, обязана осуществляться в соответствии с Конституцией. В этом — смысл конституционализации не только политики, но и иных сфер общественной и государственной жизни, деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, институтов гражданского общества, граждан.

Именно основы конституционного строя являются главным системообразующим фактором Конституции и права в целом и обеспечивают его единство и целостность. Составляющие эти основы принципы являются той первичной и абсолютной нормой, соединяющей надпозитивное и позитивное право, в соответствии с которой происходит развитие самой Конституцией, способной меняться без изменения ее текста. Здесь особенно велика роль правосудия, особенно конституционного, раскрывающего богатство содержания принципов конституционного строя.

С этим связано значение этих принципов как высших и во многом универсальных критериев законности во всех формах функционирования правовой системы. Основы конституционного строя являются фундаментом правопорядка, именно они определяют его облик и присущие ему модельные характеристики; в свою очередь реальный правопорядок находится в прямой зависимости от освоения обществом и государством принципов конституционного строя и их соблюдения законодателем, исполнительной властью и судом, институтами гражданского общества, гражданами. Последнее особенно важно в связи с тем, что эти принципы не только сами регулируют общественные отношения или, определяя базовые ценности конституционного строя, составляют основу и критерии такого регулирования, но и оказывают на субъекты конституционно-правовых отношений и сами эти отношения политическое и нравственно-этическое воздействие. Именно они в восприятии обществом и его сочленами образуют ядро конституционно-правового сознания и выступают критерием оценки общественным мнением уровня соответствия конституции юридической и конституции фактической.

Высокий уровень абстракции, присущий принципам конституционного строя, определяет особенности действия закрепляющих их норм и их реализации. Эти нормы, как и все положения Конституции, являются нормами прямого действия и не нуждаются в конкретизации законодателем, поскольку это не оговорено самим Основным Законом. Именно таким видением нормативной природы руководствуется Конституционный Суд России, неизменно во всех своих постановлениях опирающийся на положения главы 1 Конституции. Обширная практика реализации Конституции свидетельствует о том, что принципы конституционного строя часто осуществляются совместно с иными конституционными нормами; нередко реализация этих норм опосредуется актами законодателя, действующего в пределах усмотрения, установленного конституцией. Причем на конституционное правосудие возложена функция соблюдения законодателем этих пределов. В данном контексте принципы конституционного строя восполняют

нормативную недостаточность иных положений Конституции, которые, с одной стороны, раскрывают содержание этих принципов, с другой стороны, сами определяются этими принципами и не могут интерпретироваться в противоречии с ними.

Ни одно положение Конституции не должно противоречить основам конституционного строя, например принципам демократии, правового государства или федерализма. Это означает, что ни одно положение Конституции не может быть истолковано недемократически, вопреки основам правового государства или в ущерб федерализму. Отсюда в свою очередь следует, что любое положение Конституции должно оцениваться системно, т.е. во взаимосвязи с иными ее положениями; все конституционные положения следует толковать так, чтобы они были совместимы с основами конституционного строя и сформулированными ими принципами.

Принципы конституционного строя в своей совокупности являются системой, занимающей в общей системе конституции положение центральной подсистемы. Они тесно переплетены и взаимодействуют между собой. Конституция не дает оснований для попыток доктринального выявления или практического установления формально-юридического соподчинения принципов конституционного строя. Тем не менее возможно выявление ценностей иерархии и смыслового соподчинения этих принципов.

В частности, наиболее обобщенным принципом конституционного строя, предваряющим всю систему и лежащим в его основе, является закрепленный в ст. 1 Конституции России принцип демократического государства, который носит всеобщий в смысле охвата всех аспектов его организации и деятельности характер. Тем самым Конституция определяет форму государства, включая форму правления, форму государственного устройства и политический режим. Иные принципы конституционного строя содержательно предопределены принципом демократического государства, выступая способами его конкретизации и частных проявлений во всех сферах конституционного регулирования.

Значение ценностной иерархии и смыслового соподчинения принципов конституционного строя нельзя преувеличивать, ибо Конституция категорически не приемлет их конкуренции или противопоставления, неизбежно ведущей к разрушению не только системы самих принципов, но и целостной, сбалансированной в своих целях, ценностях и способах системы конституционного регулирования. Нормативное содержание каждого из принципов, в своей совокупности образующих целостную систему, возможно и необходимо выявлять, учитывая их взаимосвязи, а вытекающие из них требования определять в сопоставлении друг с другом, а также сформулированными

в преамбуле Конституции целями. Принципы конституционного строя, каждый в отдельности и все вместе в их системном единстве, целеустремленны; эти принципы во взаимодействии с конституционными целями совместно определяют функции Конституции, направления, характер, способы конституционного регулирования, гарантии самой Конституции и средства обеспечения конституционности, основы взаимодействия с международным правом. Именно в этом заключается критериальная фундаментальность принципов конституционного строя как онтологического основания конституционного строя и методологии познания сущности Конституции и заложенных в ней ценностей и как инструментального основания всей правоприменительной деятельности. Они органично соединяют в своем содержании начала естественного и позитивного права, предопределяют правотворчество и правоприменение, обязывают всех субъектов права; будучи социально обусловлены, эти принципы одновременно моделируют программируемый конституцией социальный порядок. Ими устанавливается масштаб свободы и справедливости и предусматриваются гарантии свободы и справедливости для всех субъектов конституционного права.

Глава 9
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

§ 1. Российская Федерация — демократическое государство

Мы живем в государстве и пользуемся его покровительством, мы обязаны государству гарантиями своей свободы и прав, собственности, семьи и даже самой жизни. Именно государство является главным фактором культуры и прогресса общества, сохранения социального мира и согласия, защиты от внешней агрессии.

В форме государства воплощается высшее проявление социального сознания народа, и именно благодаря ему наш народ не потерялся в лабиринтах истории. Оно возникло более тысячи лет назад как естественная организация властвования, которая предназначена для охраны правопорядка. Извечным и жизненным принципом государства является власть, которая подчиняет своим предписаниям всех, кто находится в пределах государства.

В связи с этим государство есть носитель порядка, в котором протекает совместная жизнь людей, пребывающих под его верховенством. Причем его природа и сущность не остаются неизменными, но меняются вместе с развитием общества, обновляется принятая в нем форма правления и политический режим, государственное устройство, методы властвования, меняются его назначение и функции. В частности, принятие Конституции России на референдуме 12 декабря 1993 г. прервало развитие советского типа демократии и организации государственной власти. В сферу экономики оказались привнесены рынок и свобода предпринимательства, многообразие форм собственности и их равная защита. В политической сфере утвердились многопартийность и идеологическое многообразие, в социальной сфере Конституция отказалась от патернализма. Главное заключалось в том, что Конституция отказалась от принципа государства партийного, являющегося средством реализации политики той или иной партии, в пользу государства гражданского, не подчиненного какой-либо партии и служащего всему обществу.

Преамбула Конституции провозглашает становление в России конституционализма, т.е. демократии, защищенной Конституцией.

Государство же выступает как рациональная организация публичной власти для осуществления общественных задач в рамках права, социального, духовного и экономического прогресса страны и ее политического единства. Согласно ст. 1 Конституции Россия есть демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления.

Согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия есть демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления. В преамбуле и главе I Конституции Российской Федерации термин «государство» («государственность», «государственный», «государственная») в различных словосочетаниях встречается 23 раза. Анализ интерпретаций данного термина позволяет выявить по меньшей мере следующие аспекты его смысловой нагрузки, которые вкладывались в этот термин создателями Конституции России, а теперь должны иметься в виду в процессе практической реализации, в том числе судебного применения Основного Закона и содержащихся в нем норм.

Во-первых, государство выступает синонимом понятия страна, Отечество, Родина. Из такого отождествления, в частности, следует, что Конституция определяет не только основные устои собственно государственной, но и общественной жизни, является основным законом и государства, и общества. При этом она одновременно содержит гарантии от поглощения государством гражданского общества, ибо устанавливает пределы государственного вторжения в общественную и индивидуальную жизнь.

Во-вторых, государство выступает в качестве определенной формы организации общества, включая территориальное устройство страны, население и формируемые им органы публичной власти. В данном контексте государство выступает в качестве особой международно- и государственно-правовой личности, обладающей суверенитетом и представляющей многонациональный народ России на международной арене и выступающей от имени народа внутри страны, а также обладающей монополией на принуждение, предусмотренное законодательством.

В-третьих, государство — это федерация в целом, а также находящиеся в ее составе республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. В этом случае речь идет о федеративном устройстве государства, сочетающем государственное единство народа с децентрализацией государственной власти, разграничением предметов ведения и полномочий между Федерацией в целом и ее субъектами и с учетом территориальных и национальных аспектов организации государственной власти.

В-четвертых, государство представляет собой систему высших органов государственной власти, в том числе Президент Российской

Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации, в компетенцию которые не могут вторгаться органы субъектов.

В-пятых, государство выступает в качестве совокупности органов государственной власти, объединяющей федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, образующих единую и рационально организованную целостную систему.

В-шестых, государство представляет собой такую организацию публичной власти, которая не совпадает с местным самоуправлением, и выступает от имени населения и несет перед ним ответственность в установленных Конституцией и законом формах.

В-седьмых, государство согласно действующей Конституции Российской Федерации является органом социального призрения, несущим ответственность не только за правопорядок (правовое государство), но и за материальное благополучие своих граждан, особенно сирых и обездоленных, что, однако, не должно вести к эгалитаризму и уравниловке (социальное государство).

Словом, государство есть рациональная организация публичной власти для осуществления общественных задач в рамках права. Именно государство объединяет многонациональный народ воедино и является носителем социального порядка, в котором протекает общая жизнь граждан.

В значительно меньшей мере Основной Закон оперирует термином «демократия». Этот термин в действующей Конституции Российской Федерации употребляется дважды — в преамбуле и ст. 1. При этом если в преамбуле говорится о «возрождении суверенной государственности России и утверждении незыблемости ее демократической основы», то ст. 1 Конституции определяет Россию как демократическое государство, квалифицируя его одновременно как федеративное и правовое государство с республиканской формой правления.

Пожалуй, в Конституции нет другого понятия, содержание которого было бы столь мало определено и которое подвергалось бы столь различным интерпретациям. Несомненно, однако, что именно этот принцип занимает доминирующее положение во всей системе принципов, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации, а во многом носит и универсальный характер, поскольку в большей или меньшей степени охватывает своим содержанием все иные принципы и присутствует в каждом положении Конституции.

В науке существует более двухсот подходов к определению демократии. Они нередко противоречат друг другу или даже взаимно исключают друг друга. Для юриспруденции важно иметь в виду, что выявление ее конституционного содержания как доктриной, так и прак-

тикой правореализации, с одной стороны, не может быть оторвано от конкретного развития демократии в Конституции. Доминирующее значение, особенно для практики правоприменения, имеют не представления, сложившиеся до или вне Конституции, а нормативное выражение демократии в Конституции, имея в виду также общие принципы права, как они отражены в Основном Законе. С другой стороны, в Конституции демократия представлена не как завершенная модель, а лишь в некоторых основных чертах. Конституция определяет основы и структуру строя конституционного государства и содержит необходимую базу для регулирования учрежденного ею строя.

Исходя из этого возможно выявить следующие характеристики конституционного нормирования демократии в Основном Законе России. Прежде всего это понятие используется Конституцией для характеристики созданного в России государства и носит всеобщий в смысле охвата всех аспектов его деятельности характер. Тем самым определяется форма государства, включая три его основные стороны, — форму правления, форму государственного устройства и политический режим. И поскольку Конституция не дает дефинитивного определения содержания, вкладываемого в этот термин и обозначаемое им понятие, оно выводится из всего текста Конституции, прежде всего основ конституционного строя и главы о правах и свободах человека и гражданина, а также последующих положений Конституции, конкретизирующих принципы конституционного строя, включая организацию публичной власти, порядок ее формирования и пр.

В частности, в ст. 1 Конституции специально оговариваются два аспекта формы Российского государства — форма правления (республика) и форма государственного устройства (федерация), и, следовательно, указание на то, что Российская Федерация демократическое государство, есть прежде всего указание на политический режим. При этом если в преамбуле Конституции речь идет о демократии как характеристике политической жизни страны и политической системе общества, то в ст. 1 речь главным образом идет о демократическом политическом режиме именно как явлении государственной жизни, т.е. как совокупности приемов и способов формирования и функционирования публичной власти и ее институтов.

Таким образом, Конституция закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма. Стало быть, демократия составляет форму государства. От имени народа выступает федеральный парламент, народом избирается глава государства.

Наряду с этим Конституция предусматривает формы прямого народовластия, прежде всего референдум и свободные выборы. За-

крепление в Конституции демократического государства означает также выражение обязанности государства по обеспечению провозглашенных в Конституции прав и свобод.

Таким образом, для демократического государства, как оно закреплено в Конституции России, характерны следующие черты и принципы: принцип политического единства общеобязательной воли, формирующейся в результате противоборства множества частных воль, из которого органично следует также принцип большинства; непосредственное политическое волеизъявление народа на свободных демократических выборах и референдуме; свобода и гласность политического процесса, которые предполагают, поскольку демократия имеет плюралистический характер, защиту меньшинства и др. Эти черты демократии в ее конституционном измерении пронизывают организацию и функционирование власти, суверенитета, свободы и прав личности и должны учитываться как в ходе законодательной конкретизации и развитии Конституции и ее исполнения, так и в процессе применения ее норм, ибо только в этом случае демократия может выступать способом солидаризации его различных частей.

§ 2. Человек, его права и свободы — высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства

Конституционный строй означает, что государство в целом, равно как законодательная, исполнительная и судебная власть, не всесильны в своих отношениях с человеком. Они ограничены Конституцией и правом обязанностями по отношению к народу в целом и гражданам в отдельности. Причем обязанности государства обладают двойственной юридической природой и двояким назначением: с одной стороны, они проистекают из функции публичной власти по организации общества и обеспечению его жизнедеятельности, с другой — они персонализированы по отношению к индивиду как носителю субъективных прав и выступают в качестве гарантий прав личности.

Словосочетание «обязанность государства» встречается в Конституции единственный раз и связано именно с правозащитной функцией государства: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, — сказано в ст. 2. — Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Множество раз в своих решениях ссылался на это положение Конституционный Суд России, раскрывая богатство его юридического содержания.

Тем самым в основу концепции конституционного строя России в Конституции положены гуманистические идеи, исходящие из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина;

а что же касается государства, оно является официальным представителем общества, несущим установление Конституцией обязанности по отношению к личности. Причем собственно юридическое содержание данного правоположения чрезвычайно насыщенно:

— Конституция трактует человека как самоценность. Человек есть цель в себе. Тем самым исключается юридическая возможность его использования в качестве средства достижения каких-либо надличностных целей;
— закрепляемая в ст. 3 Конституции обязанность государства взаимосвязана со всей системой защищаемых Конституцией ценностей: в этой системе именно человек, его права и свободы занимают доминирующее положение;
— Конституция накладывает на государство юридическую обязанность признать естественные права человека, соблюдать их и защищать от всяких покушений, от кого бы они ни исходили. Отсюда с неизбежностью вытекает право человека и гражданина в установленных Конституцией и законами формах контролировать выполнение данной обязанности. Государство в свою очередь обязано предусмотреть правозащитные механизмы, гарантирующие пользование человеком и гражданином своими правами и свободами и заключенными в них социальными благами. Тем самым указанное конституционное положение обладает и определенным программным значением, ибо программирует деятельность законодателя, исполнительной власти и правосудия;
— этим положением также подчеркивается не дарованная, а естественная природа прав человека: государство не дарует, но признает права человека, на государство же возлагается обязанность соблюдать и защищать признанные им права и свободы человека.

Поскольку эти права и свободы являются непосредственно действующими, они выступают в качестве субъективных прав, подлежащих государственно-правовой защите непосредственно на основании самой Конституции. Отсюда также следует, что законодатель не может принимать законов, не согласующихся с основными правами; точно так же исполнительная власть, как и местное самоуправление, в своей деятельности по исполнению законов связана правами и свободами человека и гражданина; судебная же власть является главной гарантией прав человека и гражданина, в том числе от возможных покушений на основные права законодательной и исполнительной властью.

Характеристика нормативного содержания данной конституционной обязанности государства Конституцией начинается с указания на признание государством прав и свобод человека. Это означает, что права

человека проистекают из человеческого достоинства и принадлежат всякому человеку.

Права человека — это, в отличие от отраслевых прав, есть конституционные права, которые предопределяют смысл и содержание отраслевых прав. Наконец, права человека — это такие права, которые принадлежат человеку независимо от его гражданской принадлежности, т.е. гражданам, иностранцам, лицам без гражданства. Именно в этом смысле сформулирована ч. 1 ст. 17, согласно которой в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Тем самым одновременно закрепляется приоритет общепризнанных принципов и норм международного права в установлении стандартов прав человека и их конституционное восприятие Россией.

Таким образом, основные права и свободы есть узда для органов государственной власти и должностных лиц. Но это только один — пассивный (негативный) — аспект функционального назначения основных прав и свобод.

Другой, позитивный, аспект заключается в том, что эти *права и свободы накладывают на государство обязанность юридически гарантировать конституционный статус человека. Речь идет о том, что важным элементом конституционализации прав человека — естественных, неотчуждаемых и принадлежащих каждому человеку от рождения, международно признанных, — является возложение на органы публичной власти обязанности соблюдения этих прав*, которые в результате их государственного признания обрели качество юридических прав.

При этом понятие соблюдения прав человека и гражданина означает не только пассивную, но и активную обязанность государства. Проблема не сводится только к установлению пределов этих прав и юридических механизмов их реализации, но и гарантированию пользования этими правами и теми социальными благами, которые в этих правах сокрыты. Это особенно важно в сопоставлении указанной обязанности государства с экономическими, социальными и культурными правами, которые заключают в себе обширную социальную программу и требуют соответствующих бюджетных ассигнований.

Иными словами, основные права и свободы, закрепленные в Конституции, накладывают на государство не только пассивную обязанность воздержания от вмешательства в границы свободы индивида, но и активную (позитивную) обязанность, выражающуюся в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие в практическом осуществлении принадлежащих ему прав и свобод.

Отсюда естественным образом вытекает следующий элемент анализируемой конституционной обязанности государства — защищать права

и свободы человека и гражданина. При этом в Конституции словосочетание «защита прав и свобод» используется при изложении нормативного содержания не только ст. 2, но и в иных статьях Конституции, в том числе ч. 1 ст. 38 («Материнство и детство, семья находятся под защитой государства»), ч. 1 ст. 45 («Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется»), ч. 1 ст. 46 («Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»), п. «в» ст. 71 (в ведении Российской Федерации находятся: «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина»; «регулирование и защита прав национальных меньшинств»), п. «б» ч. 1 ст. 72 (в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств») и др. Многократно Конституция для обозначения соответствующих процессов пользуется термином «охрана», «обеспечение», «гарантирование» и т.п.

Таким образом, Конституция формулирует институт защиты прав человека и гражданина, устанавливая систему государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (государство как учреждение в целом, все органы публичной власти и их должностные лица, в том числе глава государства, Федеральное Собрание и Правительство, органы правоприменения, субъекты Федерации и их органы государственной власти, органы местного самоуправления и т.д.), разграничивая полномочия этих органов и определяя пределы их усмотрения, предусматривая механизмы реализации и гарантии от злоупотребления правом и т.д.

Из ст. 2 Конституции следует, что обязанностью государства является соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина. Однако характер и содержание этой обязанности различны и предопределяются характером и содержанием соответствующих прав.

Если в случае с гражданскими и политическими правами правозащитная обязанность государства заключается в невмешательстве в сферу самоопределения и индивидуальной автономии личности и их ограждении от посягательств как органов публичной власти, так и их должностных лиц, то в сфере экономических, социальных и культурных прав речь уже идет о позитивных обязанностях государства. Государство в этом случае предоставляет личности соответствующие блага или гарантирует их от посягательств иных лиц.

Федеративное устройство России обусловливает участие в процессе правозащиты не только органов Федерации в целом, но и субъектов Федерации. В качестве средства защиты выступает не только федеральный закон, но и закон субъекта Федерации. При этом, однако, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к ведению Федерации, тогда как защита прав и свобод человека и гражданина входит в совместное ведение Российской Федерации

и ее субъектов. При этом именно Федерация играет доминирующую роль в защите прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом государство в целом связано ими и не может по своему усмотрению отменить или ограничить эти права и свободы. Основные права человека есть ограничение государства, тот барьер, который в демократическом обществе не может быть преодолен по собственному усмотрению ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властью.

§ 3. Российское государство (Россия) — федеративное государство

Федеративное государство обычно определяется как сложное государство, состоящие из ряда субъектов (государств или государствоподобных образований), образованных по территориальному или (и) национальному принципу и объединившихся для решения общих задач.

Устойчивый федерализм выполняет две взаимосвязанные главные функции: с одной стороны, он децентрализует публичную власть посредством ее разделения по вертикали и тем самым формирует полицентризм, гарантирующий демократические институты государства, провозглашенные в его конституции; с другой стороны, он интегрирует объединившиеся в федерацию государства и иные территориальные сообщества, обеспечивая их государственное единство. Тем самым формируются единое государственно-правовое объединение, отличающееся определенной политико-юридической самостоятельностью входящих в федерацию субъектов, наличием у них учредительной власти, не производной от власти «центрального правительства».

Интегративной функцией федерализма, единством федеративного государства обусловлено наличие федеральной конституции и законодательства, высших органов государственной власти, гражданства федерации, ее территории включающей территории входящих в нее субъектов, политическое, экономическое и военное единство государства. Децентрализацией публичной власти и разделением ее по вертикали обусловлено наличие у субъектов Федерации своих конституций или иных учредительных актов (уставов) и собственного законодательства, высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, территории, которая не может быть изменена без их согласия, а также в ряде случаев гражданства субъекта Федерации, государственных символов.

Рациональное сочетание и взаимодействие этих функций и их государственно-правовых проявлений в распределении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами является непременным условием стабильности и устойчивости данной формы государственного устройства. Чрезмерная централизация публичной

власти ведет к перерождению федерации в унитарное государство, даже если при этом сохраняются внешние атрибуты федерализма; чрезмерная дезинтеграция публичной власти чревата разрушением политико-правового, экономического и военного единства федеративного государства и вычленением из него отдельных суверенных государств, ранее объединившихся в федерацию в результате заключения союзного договора или обретших государственность в результате повышения их государственно-правового статуса федеральной конституцией.

В основе государственно-территориального устройства России лежат принципы, имеющие определяющее значение для характера взаимоотношений различных уровней федеративной системы, обеспечения единства государства и учета особенностей ее составных частей, гарантирования общефедерального стандарта прав человека на всей территории государства.

В Конституции закреплены следующие принципы государственно-территориального устройства России, непосредственно связанные с основными, исходными началами утверждаемой в государстве модели российского федерализма.

1. Принцип единства и целостности государства, который находит отражение в единстве территориального, а также политического, экономического и правового пространства России. Российский федерализм не означает аморфности государственных связей ее составных частей. Российская Федерация представляет собой единое в государственно-правовом и международно-правовом отношениях государство, суверенитет которого распространяется на всю ее территорию.

Данный принцип выражается также в положениях Основного Закона о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей ее территории и их прямом действии, об обеспечении государством территориальной целостности и неприкосновенности территории государства. В Российской Федерации обеспечивается единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8 Конституции).

Единство и целостность России обеспечиваются единством системы государственной власти в Российской Федерации, а также единством органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов в пределах их совместного ведения, единой системой судебной власти, прокуратуры и др. Важное значение для обеспечения единства и целостности Российского государства имеет единство гражданства и конституционного статуса граждан России, из чего следует, что каждый гражданин обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией (ст. 6).

2. Принцип федерализма. Согласно Конституции Россия представляет собой демократическое правовое федеративное государство

с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1). Это означает, что федерализм представляет собой не только элемент формы государства, но и имеет важное значение для выявления сущности и характера государственной власти, институтов государственности и правовой системы. При этом в Российском государстве взаимодействуют два уровня федеративной системы и государственной власти — федерация в целом, представляемая федеральными органами государственной власти (Президент, Федеральное Собрание, Правительство и др.), и субъекты Федерации, представляемые органами государственной власти этих субъектов, обладающими в пределах своего ведения всей полнотой государственной власти.

3. Принцип суверенности Российской Федерации, выступающей в государственно-правовом и международно-правовом отношениях в качестве единственного носителя верховной власти. Суверенитет Российского государства основывается на суверенитете ее многонационального народа, воля которого является источником всякой публичной власти (государства, местного самоуправления).

Суверенитет Российского государства, как отмечалось, характеризуется ее верховенством на своей территории и независимостью во внешних сношениях. Это, однако, не препятствует добровольному принятию государством на себя обязательств, вытекающих из членства в межгосударственных организациях или из международных договоров.

4. Принцип единого и равного для Российской Федерации, всех ее субъектов стандарта прав и свобод человека и гражданина. При этом согласно ст. 71 Конституции регулирование и защита прав человека находится в ведении Федерации, а защита прав человека ст. 72 Конституции отнесена к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Согласно ст. 6 Конституции каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Отсюда следует, что субъекты Федерации не вправе сужать конституционный статус личности, установленный Основным Законом. А согласно ст. 19 федеральной Конституции государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств, включая место жительства, национальность, вероисповедание и т.д.

5. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Конституция различает: 1) предметы ведения и полномочия Федерации; 2) предметы совместного ведения и полномочия Федерации и ее субъектов; предметы ведения и полномочия субъектов Федерации. При этом Конституция перечисляет только предметы ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. За их пределами субъекты Федерации

обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют ее самостоятельно.

6. Принцип лояльности Федерации по отношению к своим субъектам и субъектов Федерации по отношению к Федерации, или принцип дружественных отношений между ними. Правовое содержание данного принципа заключается в соблюдении параметров закрепленных за Федерацией и субъектами Федерации полномочий, особенно в сфере конкурирующей компетенции, невмешательстве ими в пределы ведения и полномочия друг друга.

7. Принцип лояльности в федеративных отношениях предполагает также высокий уровень государственного сознания, готовность отстаивать федеративный строй и собственные прерогативы, отказ от регионального эгоизма и готовность к согласованным решениям в случае споров между Федерацией и ее субъектами или между субъектами Федерации. Но и в этом случае границы такой лояльности определяются взаимными конституционными обязательствами участников федеративных отношений, возложенными на них Конституцией, и требованием их добросовестного выполнения.

Конституция в структуре Федерации закрепляет три вида субъектов: национально-государственный (республики в составе Федерации); административно-территориальный (края, области, города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь); национально-территориальный (автономная область и автономные округа). Тем самым действующая Конституция, сохранив основную схему прежнего типа федерализма, дополнила ее существенно новыми элементами, наделила административно-территориальные единицы высшего звена (края, области), а также города федерального значения качествами субъектов Федерации, гарантировала всем субъектам самостоятельность в предоставленных им сферах государственной и общественной жизни.

Важная особенность российского федерализма заключается в том, что в его основу положены как национальный, так и территориальный принципы, что является отражением полиэтничности национального состава России, самобытности ее исторического развития, особенностей строительства российской государственности и т.д. Этим она существенно отличается от большинства иных федераций.

При этом следует иметь в виду, что в отношении многих малочисленных народов, как и прежде, сохраняется территориальная, или надэтническая, модель федерализма. Эти народы не имеют этнонациональной государственности и в силу своей малочисленности нуждаются в особой государственной защите. В связи с этим согласно ст. 69 Конституции государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

На современном этапе развития российского федерализма преобладает общая тенденция выравнивания статуса субъектов Федерации с достаточно четко очерченным кругом их суверенных прав. Конституционному совещанию 1993 г. удалось выработать формулу, получившую закрепление в ч. 4 ст. 5 Конституции, с которой согласились участвовавшие в нем представители субъектов Федерации: «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Главное теперь — проблема гарантий равноправия субъектов Федерации, образованных по национальному и территориальному признакам, которое предполагает предоставление им равных правовых возможностей реализации всех политических, социально-экономических и иных прав народов и каждой личности. А это во многом зависит не только от самих субъектов Федерации, но и в не меньшей мере от организации власти в едином федеративном государстве, характера бюджетных отношений, налоговой политики и пр. Как подчеркивается в постановлении Конституционного Суда от 15 июля 1996 г. по делу о дорожных фондах, равноправие субъектов Российской Федерации между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти означает, в частности, единообразие конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и требует установления федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации.

Российское государство в геополитическом, экономическом и иных отношениях представляет собой не гетерогенное объединение разнородных сочленов, а единое государственно-правовое сообщество, способное по своему потенциалу обеспечить многообразие и самобытность субъектов Федерации с сохранением их тесного государственного единства на основе их естественного взаимного тяготения. Причем правовые формы обеспечения такого единства субъектов Российской Федерации, организованных в соответствии с этими различными моделями, многообразны и дают субъектам возможность выбора наиболее приемлемых для них способов взаимодействия.

Таким образом, федеративное устройство России служит, с одной стороны, сохранению многообразия различных регионов при безусловном характере общефедерального единства, с другой — такое устройство выступает способом рационального распределения компетенции и полномочий не только по горизонтали, но и по вертикали. Законодательные, исполнительные и судебные полномочия делятся между Федерацией и ее субъектами, причем само это деление должно быть осуществлено таким образом, чтобы реализация своих полномочий одной частью государственного механизма федерации требовала активизации деятельности другой части, что, в свою очередь, могло бы

способствовать более тесному единству всех субъектов Федерации, развитию их взаимосвязей и взаимозависимости.

При этом федеральная Конституция установила, что предусматриваемая ею политическая децентрализация не может быть построена на принципах отвлеченного математического равенства субъектов, а должна сообразовываться с конкретной обстановкой децентрализуемого региона, его экономическим потенциалом, развитием промышленности и сельского хозяйства, численностью населения, наличием центров культуры и пр. Конституция предусматривает такую возможность заключения договоров между федеральными органами и органами власти субъектов Федерации.

В федеративном государстве не исключается асимметрия в законодательстве и деятельности органов власти субъектов Федерации. Ее легальную основу составляет ч. 3 ст. 11 Конституции России о возможности договорного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Российский федерализм допускает асимметрию, но не в конституционном статусе субъектов Федерации, а в круге полномочий и предметов ведения, которые определены Конституцией и заключенными на ее основе договорами (ст. 11 Конституции).

Как бы ни были велики асимметрия и рамки самостоятельности субъектов Федерации, последние входят в объединенную Конституцией систему общегосударственных отношений. Поэтому эффективное функционирование этой системы немыслимо без обеспечения верховенства Конституции и федеральных законов. Иначе говоря, российский федерализм есть система, в которой все составляющие ее части и соответствующие уровни власти взаимосвязаны общеобязательными нормами Конституции и взаимной ответственностью. Закрепленное в ней разграничение полномочий и предметов ведения федеральных органов и органов субъектов Федерации лежит в основе конституций и уставов последних. Этим предопределяется значение постоянного поддержания единства конституционного пространства в нашей стране, т.е. обеспечения соответствия конституций и уставов субъектов Федерации федеральной Конституции.

§ 4. Российская Федерация – правовое государство

Проблема правового государства связана со всей совокупностью общественных отношений и всей системой конституционного права, выступающего одной из гарантий поступательного развития цивилизационного процесса в его упорядоченной и эволюционной форме.

Один из основных признаков такого государства заключается в том, что государственная власть в нем ограничена. Речь идет не об объ-

ективной ограниченности любого государства экономическими, социальными или геополитическими факторами, а об установлении Конституцией и действующим законодательством пределов государственной власти, которые последней не могут быть преодолены правовым образом. Речь идет об обязанности всех государственных властей и их должностных лиц соблюдать Конституцию и действовать совместимым с законом образом. При этом ограничение государственного вторжения в сферу индивидуальной автономии личности осуществляется посредством признаваемых за человеком и гражданином неотъемлемых прав и свобод, которые не могут быть нарушены или произвольно ограничены государством.

Именно благодаря этим правам — экономическим, социальным и культурным, а также гражданским и политическим — государственная власть не только ограничивается по сферам своего проявления и способам воздействия, но и становится подзаконной. Наличие у индивида гарантированных прав и свобод превращает его в «равноправного партнера» государства, способного предъявлять к последнему правовые притязания, обоснованность которых устанавливает суд, и тем самым способствует утверждению законности в деятельности государства.

Основные принципы правового государства — легитимность публичной власти, взаимная ответственность государства и личности, разделение властей, режим законности, единство естественного и позитивного права и связанная с ним тенденция сближения права и морали — оказывают решающее влияние на его организацию и функционирование. Конституционному государству присуща определенная организация власти. Не подавление властью индивида как отдельной личности, так и совокупного человека — народа, а участие их в организации власти в правовом государстве. Отдельная личность, а также ассоциации индивидов, народ в целом выступают при этом не только объектами власти, но и субъектами ее, и участвуют в ее осуществлении в различных формах, включая выборы и народное представительство, референдум, народную инициативу, петиции и институт конституционной жалобы, собрания и сходы граждан, институты народных и присяжных заседателей и пр. Именно суверенитет народа лежит в основе правового государства.

При этом в зависимости от форм участия народа в осуществлении государственной власти обычно различают непосредственную демократию и демократию представительную. Непосредственная демократия отличается тем, что сам народ, а не его представители, осуществляет важнейшие государственные функции законодательства и управления, в частности посредством референдума.

Для представительной демократии, напротив, характерно участие народа в осуществлении важнейших функций законодательства и управления не непосредственно, а через своих представителей. Причем

представительная демократия может выступать в форме демократии с разделением властей, согласно которому органы законодательной и исполнительной власти самостоятельны и независимы друг от друга, правительство не ответственно перед парламентом, а зависит от главы исполнительной власти, и в форме парламентской демократии, в условиях которой разделение властей не проведено, правительство формируется парламентом и находится в полной от него зависимости.

Народное представительство является самой важной организационной формой правового государства. Это, однако, не означает слияния государственной власти и народа, речь идет о передаче народом права на законодательную власть парламенту при сохранении им за собой контроля за деятельностью парламента и иных форм реализации государственной власти. Поэтому покушение на институт народного представительства есть покушение на народный суверенитет, полноту власти народа и его верховенства. Обновление представительной системы как с точки зрения ее организационных форм, так и персонального состава народных представителей — право самого народа, осуществляемое им посредством свободных выборов.

Таким образом, народовластие является другой главной характеристикой конституционного государства.

Народовластие означает, что государство как в статике, так и в динамике, в процессе осуществления возложенных на него функций руководствуется волей народа. При этом опыт конституционно-правового развития различных государств свидетельствует о том, что воля народа может двояко проявляться в организации государственной власти и ее функционировании. Во-первых, как некое руководящее начало, основополагающий принцип, составляющий фундаментальный принцип организации государства, который выражается в форме народного представительства. В данном случае, стало быть, народная воля осуществляется не самим народом, а избранными им представителями, которые формируют и выражают эту волю вовне.

Во-вторых, воля народа в практике современного конституционализма выступает как некая положительная сила, не просто лежащая в основе государственной жизни, но регулирующая ее. Речь в этом случае идет о непосредственной демократии, формы которой различны, и включают референдум, народную инициативу и др. Именно в этих формах идея народоправства, минуя опосредующее звено в виде представительных органов, непосредственно проявляется в политико-правовой действительности.

Могут ли, однако, народное представительство или существующие формы непосредственной демократии служить достаточной гарантией действительного народовластия во всех сферах государственной жизни? Конституционно-правовая доктрина давно пришла к выводу, что в сфере законодательной деятельности народное представительство

и непосредственные формы народоправства нуждаются в дополнении органом, который вносил бы принципы общественного самоопределения и в область государственного управления, согласовывал бы его как с законами, так и с теми политическими директивами, которые исходят от народных представителей и поддерживаются общественным мнением страны. Речь идет о правительстве.

Законодательная власть определяет меру возможного и необходимого, исполнительная власть служит тому, чтобы эти возможность и необходимость стали действительностью. Управление основывается на законе, и в силу этого исполнительная власть имеет своим назначением направление государственной жизни в определенное законом русло.

Для правового государства характерно, что управление осуществляется в тех пределах, которые установлены для него законом, и в этом смысле исполнительная власть является подзаконной. Однако сводится ли роль правительства, всей системы исполнительной власти к пассивному исполнению закона, к осуществлению юридических норм, продиктованных законодателями? В период ломки абсолютного государства политико-правовая доктрина отвечает на этот вопрос обычно утвердительно. В основе такого ответа — стремление возвысить народное представительство и расширить возможности его воздействия на процессы общественного развития. Конституционное законодательство устраняет зависимость народного представительства от исполнительной власти.

Именно этим во многом объясняется запрет на совмещение депутатского мандата с должностью в системе исполнительной власти, поскольку в противном случае должностные лица исполнительной власти были бы также представителями народа и, обладая его доверием, могли быть выведены из-под контроля законодательной власти. Политическая история убедительно свидетельствует, что основания для подобных опасений и поиска надежных гарантий народного представительства имеются. Рецидивы абсолютизма были обычным явлением для истории становления едва ли не всех конституционных государств.

Однако по мере утверждения правового государства подобные представления о правительстве как о простом исполнителе законов, и не более, все более уступают свое место иным взглядам — об исполнительной власти, действующей в соответствии с законом, но обладающей широкими полномочиями и самостоятельно отстаивающей интересы общества в предоставленной ей сфере государственной жизни. Исполнительная власть теперь — это такая государственная деятельность, которая, осуществляясь в соответствии с законами и оставаясь в их пределах, не определяется только ими, но обладает значительной самостоятельностью в решении стоящих перед государством задач. Речь идет об управлении.

Гарантией соблюдения ею установленных законодательной властью границ служит суд. Коль скоро, однако, принцип законности относится ко всем сферам государственной жизни, судебный контроль распространяется не только на акты исполнительной, но и на акты законодательной власти. При этом если в целом ряде случаев контроль за законностью актов в сфере государственного управления осуществляется судами общей юрисдикции, контроль за актами законодательства осуществляется специальными органами конституционного правосудия, оценки которых основываются только и исключительно на Конституции. Контроль за конституционностью законов и иных актов законодательной власти не есть посягательство на функции законодателя, точно также как контроль за актами исполнительной власти не вторгается в сферу государственного управления.

Конституционно-правовое содержание принципа правового государства не ограничивается установлением правовых пределов государственной власти, соблюдение которых контролируется судом, во имя свободы и неотъемлемых прав личности. Из Конституции вытекает, что и само государство также создает такие нормы и правила, которые гарантируют политическое единство и формируют основы правопорядка. Тем самым динамика политических процессов не ставит под сомнение идентичность государства и его жизнеспособность. Речь в том числе идет о стабилизации государства путем создания соответствующих органов, осуществляющих функции государства и действующих независимо от периодической смены политических элит, приходящих к власти в результате свободных демократических выборов.

При этом примат права как одна из основных характеристик правового государства связывает как подвластных, так и само государство. Отсюда — определенная внепартийность права, которое обладает известной автономией по отношению к свободной игре политических сил в условиях плюралистической демократии, гарантией чего является соответствие законодательства Конституции, легитимированной волей большинства народа. Закон обязателен не только для подвластных, но и для самого государства в лице его органов законодательной, исполнительной и судебной власти и их должностных лиц.

Правовое государство в Конституции закрепляется в положениях, устанавливающих фундаментальные принципы конституционного строя. В частности, ст. 2 Конституции Российской Федерации гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

В данной конституционной формуле обращают на себя внимание по меньшей мере следующие обстоятельства: Конституция устанавливает, что в иерархии ценностей человек, его права и свободы являются высшей ценностью и, следовательно, главной целью политики государ-

ства. Демократическое обновление, вызывающее глубокую ценностную переориентацию общества, возвращает тем самым проблеме человека принадлежащее ей место не только в теории, но и в общественной практике; данная конституционная норма закрепляет главный критерий правоустановительной и правоохранительной деятельности государства, его органов и должностных лиц; конституционно выражается и закрепляется идея юридической связанности государства, ограниченности его власти, поскольку на него возложены юридические обязанности перед человеком, права и свободы которого обязательны для законодателя, органов исполнительной и судебной власти; поскольку государство не предоставляет, а лишь признает, соблюдает и защищает права и свободы человека, в данной конституционной формуле находит выражение идея естественных, неотъемлемых и неотчуждаемых прав человека, которые существуют независимо от государственного их признания, в силу чего конституционные права и свободы не октроированы государством, т.е. не дарованы им, а являются атрибутивными, свойственными личности и вытекают из присущего каждому человеку достоинства. Из этой конституционной нормы вытекает также необходимость проводить различие между правами человека и правами гражданина: права человека суть общесоциальная категория, они представляют собой социальные возможности и необходимости, существующие еще до государственного их признания, а права гражданина — это такие права человека, которые находятся под охраной и защитой государства, следовательно, основные права гражданина есть юридическая форма прав человека, включенного в определенную социальную систему.

В ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплен принцип народного суверенитета. Раскрывая нормативное содержание данного конституционного положения, следует обратить внимание по меньшей мере на следующие обстоятельства: носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; Конституция устанавливает две формы осуществления власти народа — непосредственно, а также опосредованно, через органы государственной власти и местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум, под которым традиционно понимается всенародное голосование, и свободные выборы; опосредованное народовластие осуществляется не только через народное представительство, но и через все другие органы государственной власти; воплощением и выражением народовластия являются как высшие федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, так и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления; Конституция содержит запрет присвоения власти в Российской Федерации, из которого сле-

дует, что органы и должностные лица государства получают не саму власть, а право на власть, причем это право приобретается при условии соблюдения установленных Конституцией и законом процедур. Законная власть — всегда временная власть, право на осуществление которой приобретается в процессе демократического соперничества за осуществление власти. Узурпация власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.

Существенное место в характеристике правового государства в Российской Федерации занимает разделение властей. В ст. 10 Конституции Российской Федерации установлено: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Нормативное содержание данного положения Основного Закона также многозначно: Конституция закрепляет единство государственной власти в Российской Федерации; она фиксирует разграничение властных полномочий между различными органами; устанавливается самостоятельность этих органов в осуществлении возложенных на них полномочий и недопустимость их вторжения в сферу ведения и компетенцию друг друга; одновременно это положение не препятствует рационализации осуществления власти, когда Президент Российской Федерации, к примеру, обладающий правом издавать нормативные указы, тем самым выполняет некоторые функции законодателя или, будучи гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, выступая арбитром в споре между органами государственной власти, выполняет некоторые судебные функции, а парламент, утверждая государственный бюджет или ратифицируя международные договоры Российской Федерации, выполняет отдельные функции исполнительной власти и т.п. Универсальной модели разделения властей, общей для всех государств независимо от особенностей исторического развития, как отмечалось, не существует. Подобное распределение некоторых полномочий служит обеспечению взаимодействия властей и является гарантией от их разрыва.

Правовая государственность в России воплощается и в принципе верховенства Конституции. Согласно ст. 15 (ч. 1) Конституции, Основной Закон Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и другие правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Тем самым фиксируется место Конституции в системе российского законодательства, ее непосредственно и прямо действующий характер и сфера распространения. Обладая высшей юридической силой, она не нуждается для своей реализации в качестве обязательного предварительного условия в конкретизации в федеральных законах,

а также в ратификации или подтверждении в иной форме органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в этом положении особо и специально закрепляется интегративная роль Конституции: во-первых, действуя на территории всей Российской Федерации, она подлежит повышенной правовой защите всеми субъектами Российской Федерации; во-вторых, как федеральные законы и иные правовые акты, так и акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральному Основному Закону, а в случае такого противоречия действуют не законы и иные правовые акты федеральных властей или властей республик, краев, областей или автономных образований, а Конституция Российской Федерации.

Правовое государство — это государство, власть которого ограничена определенными пределами. Речь идет не только об ограничении государственной власти во имя свободы и прав человека и гражданина, но и о «связанности» власти и ее конкретных носителей Конституцией и законом. Согласно ст. 15 (ч. 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. В качестве иллюстрации можно сослаться на то, что в Конституции в достаточно общем плане определены некоторые функции главы государства, выступающего, например, гарантом Конституции и прав и свобод человека и гражданина, суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ст. 80), или правительства, осуществляющего меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики и др. (ст. 114). Согласно норме ч. 2 ст. 15 формы реализации этих функций и полномочий — не личное усмотрение государственных органов и должностных лиц, они должны быть определены и установлены законом, за рамки которых выход невозможен без риска искажения или извращения воли народа-суверена.

Основной Закон Российской Федерации исходит из того, что в основе правовой государственности лежат не только принципы, закрепленные законодательством, но и принятые в международном сообществе правила. Принцип правового государства выполняет в современных условиях интегративную функцию, обеспечивает взаимодействие сообщества правовых государств на основе получивших общее признание субъектов международно-правовых отношений принципов и норм, служит преодолению во многом искусственной изоляции страны от международного сообщества. Согласно ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Отсюда следует, что в случае, если международным договором установлены

иные правила, чем предусмотренные законом, применяются правила международного договора.

В связи с этим следует иметь в виду два обстоятельства. Во-первых, органы государства и должностные лица не вправе заключать договоры, противоречащие Конституции. Если такой договор тем не менее заключен, то действуют конституционные нормы, поскольку иное было равнозначно отказу от государственного суверенитета. Во-вторых, противоречие между международным договором и внутренним законодательным актом не влечет автоматического признания ничтожности последнего. Этот акт лишь не применяется, хотя и продолжает действовать. Следовательно, для прекращения его действия необходимо соблюдение обычной конституционной процедуры — отмены этого акта управомоченным на то органом или признания его неконституционным Конституционным Судом.

§ 5. Российская Федерация – социальное государство

Строй правового государства, устанавливаемый ч. 1 ст. 1 Конституции, является строем социального правового государства. Если правовое государство характеризует государственную власть с точки зрения ее организации, взаимоотношений и взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти, пределов вторжения законодателя, исполнительных органов и суда в различные сферы общественной и индивидуальной жизни и т.п., то социальное государство характеризует одно из основных направлений государственной деятельности и означает возложение на государство некоторых социальных задач, обусловленных экономическим и социальным развитием общества. Принцип социального государства является юридическим выражением ответственности и обязанностей государства перед обществом и личностью по осуществлению заложенной в экономических, социальных и культурных правах социальной программы.

Провозглашение России социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не означает закрепления государственного патернализма с присущим ему тотальным регулированием экономики и неприятием экономической свободы и активности личности, предпринимательства и иной хозяйственной деятельности. Социальное государство не упраздняет личную ответственность человека за собственное материальное благополучие при условии, что он своим трудом или иным законным способом в состоянии обеспечить материальный достаток для себя и своей семьи.

Конституционное закрепление социального государства означает возложение на государство общесоциальной функции; государство — не «ночной сторож», а фактор общественного благополучия, осно-

вывающегося на принципах социального равенства, солидарности и взаимной ответственности членов общества. Взвешенная социальная политика государства, преследуя цель равномерного содействия благу всех граждан и распределения материальных тягот пропорционально их экономическому потенциалу, одновременно выступает условием социальной стабильности и, в конечном счете, прочности конституционного строя, ибо создает социальную базу его поддержки, формирует атмосферу общественного доверия к политическим и экономическим институтам государства.

Политика социального государства направлена на создание условий — юридических, организационных, экономических, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Под достойной жизнью обычно понимают достойный человека прожиточный минимум, материальную обеспеченность на уровне стандартов развитого общества, возможность обладать и пользоваться материальными и социальными благами современной цивилизации, включая жилище и медицинское обслуживание, личную безопасность и социальное обеспечение, доступ к ценностям культуры и т.п. Достойная жизнь предполагает и свободное развитие человека, его физическое, умственное и нравственное совершенствование.

Для составления адекватного представления о строе социального правового государства важное значение имеет анализ гарантий конституционных прав и свобод, которые содержатся в главе 2 Конституции. Обращает на себя внимание, что гарантирующая роль государства существенно различается в зависимости от того, о каких правах и свободах идет речь — гражданских и политических или экономических, социальных и культурных. Это обусловлено тем, что социально-экономические права и свободы, в отличие от гражданских и политических, содержат в себе достаточно обширную социальную программу, требующую для своей реализации положительных усилий государства в социально-экономической и культурной жизни общества в целом и отдельного индивида, тогда как гарантии гражданских и политических прав человека и гражданина очерчивают сферу индивидуальной автономии личности и содержат запреты на вмешательство в области, предоставленные свободному усмотрению индивида.

Иначе говоря, традиционные для прошлого и ставшие теперь универсальной конституционной практикой гражданские и политические права ограничивают права государства, но не требуют от него положительных услуг в пользу граждан. Государство должно воздерживаться от вмешательства в известные области, предоставляя свободный простор личной деятельности, но индивид больше ничего не может требовать на этой почве. Государство, регулируя гражданские и политические права, не несет на себе юридических обязанностей по гарантированию этих прав, за исключением одной: предусмотреть правовые механизмы

защиты этих прав от покушений со стороны государственных органов и их должностных лиц, общественных объединений, других граждан.

В самом деле, согласно ст. 20 Конституции каждый имеет право на жизнь. Это право гарантируется тем, что смертная казнь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных. Еще более определенно характер государственных гарантий данного вида выражен в конституционном нормировании права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23), неприкосновенность жилища (ст. 25), других гражданских и политических прав и свобод (ст. 29, 30, 31 и др. Конституции Российской Федерации).

Иную структуру имеют гарантии социальных, экономических и культурных прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Право на свободу труда и на отдых, защита семьи, материнства и детства, право на социальное обеспечение, право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду или право на образование, закрепленные в Конституции, содержат в себе обширную социальную программу и требуют от государства не только признания, соблюдения и защиты, как гражданские и политические права, но и положительной деятельности по реализации этой программы, основные направления которой отражены в общей конституционной формуле социального государства.

Конкретизируя формулу социального государства, ч. 2 ст. 7 Конституции провозглашает, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Тем самым определяются основные направления государственной деятельности в социальной сфере, которая требует не только законодательного обеспечения, но и постоянных усилий органов исполнительной власти. По существу, это конституционные обязанности государства по социальной защите граждан. Они носят не разовый, а постоянный характер, и требуют высокой степени активности государства в обеспечении материального производства и распределения, государственного программирования развития экономики и в установленных законом формах управления ею для обеспечения индивидуальной и социальной жизни.

Конституционные обязанности государства в социальной сфере отличаются меньшей степенью формальной определенности, чем обязанности по обеспечению гражданских и политических прав и свобод.

Здесь значительно более широк диапазон самостоятельного усмотрения законодателя и органов исполнительной власти, границы которого обусловлены состоянием экономики, уровнем безработицы, состоянием материальной базы медицинского обслуживания и прочих условий. Но эта самостоятельность также имеет юридические пределы, может и должна осуществляться в правовых формах, предусмотренных законом и с соблюдением установленных им границ.

Иными словами, ст. 7 Конституции содержит в себе императивное требование, обращенное к законодателю. Но способы и направления реализации этого общего конституционного предписания в Основном законе не определены, эта задача возложена на законодателя и в значительной мере на органы исполнительной власти.

При этом имеет место опасность излишне широкого истолкования формулы социального государства. Попытка вложить в это понятие все желаемое и выдать его за конституционное требование не соответствует реальному содержанию конституционной формулы социального государства. В действительности принцип социального государства ограничивается рамками материальной правовой государственности: широкое социальное обеспечение, осуществляемое государством и стремящееся превратить общество в государство всеобщего благоденствия и социального обеспечения и упраздняющее тем самым ответственность за собственную свободу, не соответствует принципам социального правового государства. При этом следует оговориться, что в указанной части ст. 7 речь идет не о правах граждан в их взаимоотношениях с государством, а об общих социальных обязательствах государства, конкретизируемых в экономических, социальных и культурных правах человека.

Не менее опасно сужение социальной функции государства, попыток свести роль государства в социальной сфере к роли «ночного сторожа». В связи с этим существенно возрастает роль Конституционного Суда, от которого во многом зависит адекватное Конституции истолкование формулы социального государства, которым должны руководствоваться и законодатель при формировании социальных программ, и исполнительная власть в процессе реализации этих программ, и, разумеется, сам Суд в процессе защиты конституционного строя России, являющегося строем социального правового государства.

В практике Конституционного Суда вопрос о нормативном содержании принципа социального государства решается в процессе непрерывного правового развития и лишь постольку, поскольку это необходимо при решении конкретного дела. Суд последовательно исходит из понимания социального государства как принципа конституционного строя, который не содержит однозначных и детально регулирующих норм, положений и запретов, следовательно, в каждом рассматриваемом им деле этот принцип нуждается в конкретизации применительно к обстоятельствам данного дела.

§ 6. Российская Федерация – светское государство

Российская Федерация представляет собой светское государство. Согласно ст. 14 Конституции это означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной и что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Таким образом, принцип светского государства характеризует взаимоотношения государства и религиозных объединений, определяет их взаимные права и обязанности, устанавливает пределы усмотрения законодательной, исполнительной и судебной власти в процессе реализации принадлежащих им полномочий при регламентации порядка образования, деятельности и упразднения различных религиозных объединений, а также устанавливает равенство последних перед законом.

Из провозглашения России светским государством прежде всего вытекает, что церковь, мечеть и пр. не являются частью государственного механизма, а религия не выступает основой его политики; это элемент гражданского общества в своей внутренней деятельности, поскольку она не покушается на защищаемые Конституцией ценности и не нарушает закон. Церковь — автономный от государства и руководствующийся принятыми в религии канонами и правилами, которые, будучи источниками церковного права, не порождают, однако, для органов государства и их должностных лиц, органов местного самоуправления, граждан и их ассоциаций и т.п. юридически обязательных последствий. Отсюда также следует запрет на установление требований вероисповедного характера для государственных или муниципальных служащих, недопустимость возложения на церковь и религиозные объединения каких-либо публично-правовых функций, запрет на финансирование расходов какой-либо церкви.

При этом принцип светского государства, закрепляемый Конституцией, накладывает обязательства и на субъектов Федерации; в силу конституционного веления, согласно которому основы конституционного строя имеют универсальное для всех звеньев единой федеративной системы значение, государственность субъектов Федерации также имеет светский характер.

Провозглашение светского государства сопрягается в Конституции с закреплением свободы совести, свободы вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28). Тем самым подтверждается именно светский, а не атеистический, характер государства, которому нет дела до мировоззренческих позиций и религиозных убеждений своих граждан, ибо это дело совести именно личности.

Кроме того, из такого закрепления для государства вытекают определенные конституционные ограничения; само провозглашение государства светским и конституционное закрепление свободы совести и как одного из ее правомочий свободы, вероисповедания, означает обязанность государства не препятствовать осуществлению деятельности как церкви в целом, так и отдельного индивида в сфере и пределах, очерченных нормой ст. 28 Конституции свободно и независимо от государства. При этом, как было указано в постановлении Конституционного Суда от 23 ноября 1999 г. № 96-П, содержащееся в ст. 28 Конституции положение находится в системной связи с ее другими нормами (ст. 23, 29, 30, 31), т.е. сфере духовного развития и частной жизни, независимо от наличия или отсутствия в деятельности граждан и их ассоциаций религиозного содержания, поскольку такая деятельность не затрагивает права и интересы других лиц или иные защищаемые Основным Законом ценности конституционного строя Российской Федерации.

Иначе говоря, государство и церковь с точки зрения Конституции взаимно нейтральны, причем этот нейтралитет носит позитивный характер: государство не ведет атеистической пропаганды и гарантирует свободу религиозных объединений и граждан в отданной их усмотрению сфере духовной жизни; церковь не претендует на осуществление государственных функций и воздерживается от всего, что может способствовать насильственному изменению основ конституционного строя и нарушению целостности государства, подрыву его безопасности и т.д.

Россия представляет собой многоконфессиональную страну, в которой наряду с православным христианством и исламом существуют и другие вероисповедания, в том числе католицизм, буддизм, баптизм, иудаизм и другие. В связи с этим важное значение придается провозглашенному в ч. 2 ст. 14 Конституции равенству религиозных объединений перед законом. Такое провозглашение означает запрет для государства и его органов законодательной, исполнительной и судебной власти и их должностных лиц предоставлять преимущество и привилегии любому из религиозных объединений или ограничивать их по сравнению с другими.

В силу светского характера государства для него, в принципе, нет различий между религиозными и нерелигиозными общественными объединениями с точки зрения нормирования их создания и деятельности; в связи с этим содержащийся в ч. 5 ст. 13 Конституции запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или деятельность которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной

и религиозной розни, в полной мере распространяется на религиозные объединения. На это в том числе указал Конституционный Суд в постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П, в частности подчеркнув, что государство вправе предусмотреть определенные преграды, с тем чтобы не предоставлять статус религиозной организации автоматически, не допускать легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе в связи с проблемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправомерным воздействием на людей, находящихся в нужде или бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т.п.».

§ 7. Республиканская форма правления

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции Россия является республикой, что означает конституционное закрепление республиканского принципа. Адекватная интерпретация принципа республиканского государства требует учитывать, что современный смысл этого понятия отличается от того содержания, которое вкладывалось в него изначально,— «общее дело» (respublica); публичная власть в республике в отличие от монархии исходила от политической общности, которую составлял народ, и была обязана служить «общему благу» (salus publica). Такое видение в настоящее время ближе к характеристике демократии правового государства.

Закрепление республиканского принципа в Конституции означает невозможность легального отказа государства в лице его высших органов государственной власти — Президента, парламента, правительства, высших органов судебной власти — от республиканской формы правления.

Республиканская форма правления распространяется также на все субъекты Федерации в силу признания их составными частями Российского государства, хотя и в федеральной Конституции, и в учредительных актах субъектов Федерации республиканский принцип четко выражен лишь в конституциях тех субъектов, которые ст. 5 Конституции России названы республиками (государствами). При этом в названиях всех этих субъектов термин «республика» присутствует и несет в себе определенный правовой смысл. В связи с этим важно иметь в виду, что понятие «республика» не равнозначно понятию «государство», появившемуся в тексте Конституции под влиянием лидеров ряда республик, принимавших участие в Конституционном

совещании 1993 г., которые связывали термин «государство» с большей самостоятельностью республик и выражали претензии республик на суверенитет в отличие от иных субъектов Федерации.

Часть 1 ст. 1 Конституции подчеркивает взаимосвязи республиканского принципа организации государственной власти в России с принципами демократии, правового государства и федерализма. Российская Федерация является демократической республикой, основанной и действующей на началах правовой государственности и федерализма. Это оказывает влияние на состав высших органов государственной власти, порядок их образования, организацию, функционирование и характер взаимодействия между собой и населением.

Главным признаком современной демократической республиканской формы правления является выборность и сменяемость главы государства народом, а также участие самого народа непосредственно или в установленных в соответствии с его волей опосредованных формах в осуществлении публичной власти. Источник власти присутствует не в самом главе государства, парламенте или правительстве, таковым является многонациональный народ Российской Федерации, делегирующий право на власть органам государства, но сохраняющий при этом за собой контроль над ними. Органы государства — не учредительная, а учрежденная власть, могущая без риска утраты своей легитимности действовать лишь в пределах, установленных народом в Конституции и принятых в соответствии с нею законах.

В политической теории и государственно-правовой практике обычно различают два вида республик — президентские и парламентские, главное различие между которыми заключается в особенностях ответственности правительства. Эти особенности обусловлены сложившейся в политической системе и закрепленной в Конституции иерархией органов государственной власти. Для парламентской республики характерно доминирующее положение органа народного представительства — парламента, который играет решающую роль в формировании правительства и перед которым последнее ответственно в установленных в Конституции формах.

Напротив, в президентской республике глава государства одновременно возглавляет и исполнительную власть, сосредоточивает в своих руках и полномочия главы правительства. Этим обусловливаются широкие пределы усмотрения президента в формировании правительства, выбора министров, их назначения или отстранения от должности. При этом для пресечения возможных авторитарных тенденций в такой республике глава государства не вправе легальным способом распустить парламент, что обеспечивает взаимные сдержки и противовесы.

Президент Российской Федерации избирается всеобщим голосованием, и, следовательно, источник его полномочий не в воле пар-

ламента, как в парламентской республике, а в воле народа. Однако особенности политического развития России и противостояние различных политических сил, вылившееся в трагические события сентября — октября 1993 г., обусловили объем и характер полномочий главы государства, позволяющих квалифицировать форму правления в Российской Федерации как президентскую республику. Глава Российского государства обладает широкими дискреционными полномочиями и может действовать по собственному усмотрению, вправе действовать независимо от правительства и полностью контролирует его; наряду с Президентом действует Председатель Правительства, и министры, составляющие Правительство Российской Федерации, несущие ограниченную ответственность перед парламентом, в чем обычно усматриваются черты парламентской республики.

Из конституционного закрепления республиканской формы правления вытекают по меньшей мере следующие принципиальные требования к организации публичной власти в Российской Федерации: принцип большинства и принцип законности деятельности государственных органов и их должностных лиц. Принцип большинства означает, что управление государством осуществляется большинством, именно оно делегирует государственным органам и агентам государства право на осуществление государственной власти путем демократических свободных выборов. Принцип законности требует, чтобы государственные органы и их должностные лица действовали на основе Конституции и законов, а также основанных на них иных правовых актах, а не вопреки им даже при условии убеждения, что иное решение является более рациональным.

§ 8. Суверенитет Российской Федерации

Суверенитет (от франц. souverainete — верховная власть) есть организационно-политический и функциональный, а также юридический принцип государственной власти, выражающийся в верховенстве государства на своей территории и его независимости во внешних сношениях.

Демократизация власти, государственных и общественных институтов привнесла существенные новации в представления о суверенитете. С демократическим видением организации социума несовместима доктрина так называемого абсолютного суверенитета, по которой суверен не ответствен и не несет никаких обязанностей. Фундаментальный принцип конституционного статуса законодательной, исполнительной и судебной власти заключается в признании и конституционном закреплении доминирующего положения в обществе и государстве народа, выступающего в качестве особой юридической личности, которая стоит над всеми властями и обладает первоначальным и неотчуждаемым

верховенством, является носителем суверенитета и единственным источником власти. В силу этого источником государственного суверенитета является суверенитет многонационального народа России, который, принимая Конституцию и сохраняя за собой учредительную власть, определяет пределы учреждаемой им государственной власти, возлагаемые на государство обязанности перед народом, различными социальными структурами, личностью и пр.

Распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию означает, что государственная территория является пространственным пределом распространения государственной власти. Территориальное верховенство государственной власти выражается в том, что в пределах территории Российской Федерации не допускается иной власти, которая могла бы существовать наряду с нею или вне ее контроля.

Данное положение означает также неделимость суверенитета Российской Федерации. Именно Российская Федерация выступает в качестве единого и единственного суверена, обладающего неотчуждаемым верховенством на всей территории страны, включающей в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российское государство также обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Таким образом, государственный суверенитет не делится между Федерацией и ее субъектами, в том числе претендующими на суверенный статус. Наиболее последовательно принцип единства суверенитета и его неделимости между Федерацией и ее субъектами, что означает одновременно отказ от концепции ограниченного суверенитета, был сформулирован Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно названию и преамбуле Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г. (с протоколом к нему), республики являются суверенными государствами. Разработчики Договора проигнорировали противоречие, заложенное в самом его названии (суверенные государства в составе другого государства), поскольку суверенность государственной власти связывали не с территориальным верховенством, а с компетенцией, предметами ведений и полномочий. Это был скорее рефлекс на характерную для предшествующего этапа развития российской государственности жесткую

централизацию властных полномочий, чем констатация политико-юридического состояния взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Не случайно действующая Конституция Российской Федерации, разграничив предметы ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти ее субъектов, а также допустив возможность их перераспределения на основе внутригосударственных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11), признает суверенный характер исключительно за Российской Федерацией.

Федеративное устройство России служит, с одной стороны, сохранению многообразия различных регионов, включая национальную государственность различных этносов, при безусловном характере общефедерального единства, с другой — такое устройство выступает способом рационального распределения компетенции и полномочий по вертикали — между Федерацией и ее субъектами.

Территориальное верховенство Российского государства распространяется на всех физических лиц — граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также юридических лиц, находящихся на ее территории. В силу этого они подчиняются государственной власти России, ее законам, органам исполнительной и судебной власти (за некоторыми изъятиями, установленными для иностранных дипломатических и консульских представительств и их сотрудников).

Из суверенитета Российской Федерации вытекает и ее личное верховенство, простирающееся за пределы ее территории, в отношении своих граждан, которые и за пределами России обладают предусмотренными Конституцией правами, несут обязанности и пользуются защитой и покровительством Российской Федерации в установленных в международном общении формах.

Распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию является основой независимости России в международных отношениях. Территориальное верховенство государства проявляется по отношению к остальным государствам и иным субъектам международно-правовых отношений в пределах принадлежащей каждому суверенному государству сферы свободной деятельности. Международно-правовые акты, раскрывая содержание принципа «суверенного равенства, уважения прав, присущих суверенитету», к числу присущих суверенитету государств и охватываемых им прав относят право каждого государства на юридическое равенство, на территориальную целостность, на свободу и политическую независимость. На государствах лежит обязанность уважать право друг друга свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, равно как и право устанавливать свои законы и административные правила.

Суверенитет государств выражается также в том, что и в рамках международного права все государства имеют равные права и обязанности. В связи с этим на государства накладывается обязанность уважать право друг друга определять и осуществлять по своему усмотрению их отношения с другими государствами согласно международному праву и другим общепризнанным принципам и нормам этой правовой системы. Важной качественной характеристикой государственного суверенитета является то, что границы государств могут изменяться в соответствии с международным правом мирным путем и по договоренности. Государственный суверенитет характеризуется также правом государств по своему усмотрению принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участниками международных договоров, включая право быть или не быть участниками союзных договоров. В Заключительном акте 1975 г. особо оговаривается право государств на нейтралитет.

Юридическим выражением суверенитета Российской Федерации является верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России.

Нормативное содержание данного конституционного положения многогранно. Во-первых, оно закрепляет политическое единство многонационального народа России: Российская Федерация в политическом отношении является единой государственно-правовой и международно-правовой системой. Гарантией от гипертрофии такого единства является признание в ряде положений Конституции идеологического и политического многообразия и многопартийности, а также федеративного устройства государства.

Во-вторых, из указанного положения вытекает двойственная социально-юридическая природа Конституции: она является основным законом государства, регламентирующим поведение субъектов права, но одновременно Конституция выступает в качестве основного закона общества, установленного народом и регламентирующего деятельность государства, определяющего формы институализации государственной власти и способы ее осуществления и гарантирующего общество, различные социальные структуры и личность от произвола государства.

В-третьих, в этом положении выражен один из основных признаков правового государства, заключающийся в том, что государственная власть в нем ограничена. Речь идет не об объективной ограниченности любого государства экономическими, социальными или геополитическими факторами, а об установлении Конституцией и федеральными законами пределов государственной власти, которые последней не могут быть преодолены правовым образом. При этом границы проявления суверенитета государства обусловлены тем, что оно связано Конституцией и законом; органы государства, учреждения и должностные лица выступают агентами всего общества

и ответственны перед человеком и гражданином; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составляют часть правовой системы России; федеральные власти не могут вторгаться в сферу исключительных полномочий субъектов Федерации и др.

В-четвертых, это положение связано с федеративной природой государства и означает, что федеральная Конституция и законы в силу их верховенства на всей территории России не нуждаются в подтверждении в какой-либо форме субъектами Федерации; на всей территории государства они действуют прямо и непосредственно и не могут быть нуллифицированы субъектами Федерации. Следовательно, в случае противоречия учредительных актов (конституций, уставов), законов и иных правовых актов субъектов Федерации Конституции и федеральным законам суды и иные правоприменители обязаны применять федеральную Конституцию и федеральные законы.

В этом последнем случае, однако, необходимы некоторые оговорки: речь идет о верховенстве Конституции и соответствующих ей федеральных законов; федеральные законы обладают верховенством на всей территории Федерации, если они приняты по предметам ведения Федерации или по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, если закон издан вне пределов ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации.

Часть 3 ст. 4 Конституции органично вытекает из территориального верховенства Российского государства. Вопреки распространенному мнению, положение об обеспечении Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своей территории посвящено не только внешнеполитическому, межгосударственному, но и внутригосударственному аспекту суверенитета Российской Федерации. С точки зрения внутригосударственной характеристики суверенитета это положение означает, во-первых, юридическую невозможность уступки Российской Федерацией, ее органами и должностными лицами части территории России иностранному государству, в том числе на основании международного договора; во-вторых, запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на нарушение целостности России; в-третьих, накладывает на органы государственной власти, прежде всего Президента и Правительства, обязанности по принятию необходимых и достаточных мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обороны страны, государственной безопасности; в-четвертых, невозможность выхода субъекта Федерации из ее состава; в-пятых, в случае угрозы территориальной целостности и неприкосновенности Российской Федера-

ции, исходящей от субъекта Федерации, возможность «федеральной интервенции» для преодоления этой угрозы.

Комментируемое положение Конституции, однако, не препятствует принятию в Россию или образованию в ее составе нового субъекта или приращению ее территории с соблюдением предусмотренных международным правом требований материально-правового и процедурного характера.

Внешнегосударственный аспект территориальной целостности и неприкосновенности территории государства получил выражение и закрепление в ряде универсальных и региональных международно-правовых актов, а также двусторонних договорах России с сопредельными государствами, в том числе Уставе ООН, Уставе Совета Европы, Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и принятых в рамках этого Совещания в последующем документах и пр.

При этом самый сложный вопрос заключается в соотношении территориальной целостности государства и равноправия и самоопределения народов. Для многонациональной страны это имеет особенно важное значение, ибо от ответа на этот вопрос во многом зависят меры по блокированию возможных дезинтеграционных тенденций. Право на самоопределение имеют все народы, и в силу этого права народы «свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое социальное и политическое развитие, а государства обязаны поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

Международное право, однако, основывается на признании недопустимости использования ссылок на принцип самоопределения для подрыва единства государства и национального единства. Конституция Российской Федерации не содержит права республик в составе Российской Федерации на выход из Федерации. Не может предусматриваться такое право и конституциями республик. Установление такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного государства и единства населяющих его народов. Любые действия, имеющие целью нарушение этого единства, наносят ущерб конституционному строю Российской Федерации и несовместимы с международными нормами. Подобные действия означают также игнорирование принципа нерушимости границ, признанного в современном международном праве одной из основополагающих норм, соблюдение которых необходимо для сохранения международного мира и обеспечения всеобщей безопасности.

Международное сообщество видит решение проблемы межнациональных отношений, особенно когда это касается национальных меньшинств, не на путях формирования независимых и самостоятельных государственных образований, а посредством принятия

необходимых законодательных, административных, юридических и других мер для обеспечения защиты прав человека и основных свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на их территории. Государства несут по международному праву обязанность воздерживаться от любой дискриминации в отношении таких лиц и способствовать осуществлению их законных интересов и чаяний в области прав человека и основных свобод. Именно такое видение решения проблемы межнациональных отношений получило отражение в законодательстве Российской Федерации.

§ 9. Разделение государственной власти

Современное понимание доктрины разделения властей, первоначально признававшейся основой конституционного государства, существенно отличается от представлений ее основателя Шарля Монтескье. На взглядах французского мыслителя, как представляется, отчетливо сказались социально-исторические условия, в которых формулировалась, а также развивалась доктрина разделения властей. Речь прежде всего шла о преодолении феодального абсолютизма. Главное в ней — ее гуманистический аспект. Для французского мыслителя существо проблемы в этот период заключалось прежде всего не в рационализации государственной власти, а в обеспечении через рациональную организацию власти свободы и прав личности и возможности ее эффективного противостояния абсолютистскому государству и его агентам.

В последующем представления о разделении властей существенно изменились. Если на более ранних этапах государственного строительства под разделением властей понималось расчленение государственной власти на три различные и самостоятельные власти, которые действовали совершенно изолированно друг от друга, то теперь под разделением властей обычно имеется в виду разграничение функций — законодательства, управления и правосудия, которые осуществляются различными органами.

Принцип разделения властей был воспринят конституционным правом России в 1992 г. в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию 1978 г. Но провозглашение этого принципа не сопровождалось указанием в Конституции на необходимые сдержки и противовесы, что вызвало ожесточенные споры между законодательной и исполнительной властью, которые привели к трагическим событиям 3–4 октября 1993 г. и роспуску Съезда народных депутатов и Верховного Совета. С учетом этого Конституционное совещание иначе сформулировало содержание этого принципа. Речь согласно ст. 10 Конституции не идет теперь о параллельно существующих и абсолютно независимо друг от друга развивающихся властях, напротив,

господствующей является идея их сотрудничества и даже единства, в рамках которого сохраняется и конституционно обеспечивается различие и самостоятельность органов, осуществляющих законодательство, управление и правосудие. Такое понимание отчетливо просматривается и в практике Конституционного Суда.

Так, в постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П Суд констатировал: разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие.

Иными словами, в настоящее время понятие разделения властей равнозначно понятию организационного обособления властей. Согласно ст. 10 Конституции речь не идет о существовании трех различных властей, действующих изолированно друг от друга. Государственная власть едина, но функции ее — законодательство, управление и правосудие — осуществляются различными органами, каждый из которых может выполнять и в практике российского конституционализма и конституционной практике иных государств действительно выполняет отдельные полномочия, с точки зрения классических для прошлого представлений о разделении властей входящие в компетенцию других органов.

Словом, юриспруденция должна учитывать трансформацию содержания разделения властей в процессе исторического развития этой доктрины и практики ее конституционного воплощения, а также особенности ее отражения в ткани конституционного законодательства различных государств. Нигде в мире теория разделения властей в том виде, в каком она была сформулирована Монтескье, не нашла более или менее последовательного закрепления в действовавших в прошлом или действующих в настоящее время конституциях. Абстрактная формула разделения властей немедленно подвергалась ревизии всякий раз, как только она соприкасалась с реальной действительностью, не укладывающейся в теоретические построения, даже если они соответствовали самой строгой логике.

Отсюда следует, что этот принцип нельзя абсолютизировать; конституционное содержание этого принципа исключает противоборство властей. В частности, в постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции Конституционный Суд подчеркнул, что правовая логика ст. 111 Конституции, рассматриваемой во взаимосвязи с ее ст. 83 (п. «а») и 103 (п. «а» ч. 1), заключается в том, чтобы в условиях разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции) не допускать их противоборства, которое не согласуется

с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (преамбула, ч. 1 и 2 ст. 3). Тем самым Суд одновременно подчеркнул стабилизирующую и рационализирующую роль принципа разделения властей.

При этом статус исполнительной и судебной властей отличается тем, что они юридически подчинены власти законодательной. Доминирующее положение законодательной власти обусловливается тем, что органы исполнительной судебной власти, будучи самостоятельными в осуществлении своей компетенции, могут функционировать в пределах действующего права, их деятельность является подзаконной.

Сказанное не означает, что законодатель сам свободен от соблюдения собственных законов. Деятельность законодателя также подчинена конституции и законам, однако он вправе с соблюдением установленных в конституции правил и процедур внести в них изменения, по-новому урегулировать те или иные общественные отношения, расширить или, напротив, сузить сферу правового регулирования, направив тем самым деятельность исполнительной и судебной власти в новое русло.

Таким образом, закон обязателен не только для подвластных, но и для самого государства в лице его органов законодательной, исполнительной и судебной власти и их должностных лиц. Односторонние обязательства абсолютного государства, возлагаемые на подвластных, в условиях конституционного государства и разделения властей трансформируются в нормы, содержащие не только взаимные обязательства, но и права. Индивид является не только обязанной стороной, но и обладает правами, которым соответствуют обязанности государства в лице его органов и должностных лиц. Иными словами, разделение властей означает разграничение государственных функций, реализация которых не сливается в одном лице или органе, но, напротив, эти функции осуществляются вполне самостоятельными органами, действующими в соответствии с предписаниями закона, а не личного усмотрения или произвола, и связанными юридическими обязательствами по отношению к индивидам в виде неотъемлемых прав человека и гражданина и сопровождаемые определенными сдержками и взаимными ограничениями.

Таким образом, не существует универсальной модели разделения властей, которая могла бы быть перенесена на национальную почву различных государств без учета их особенностей и своеобразия политического менталитета и исторических традиций; напротив, в различных государствах конституционное нормирование принципа разделения властей отличается существенным своеобразием. Во всяком случае, законодательные органы Российской Федерации осуществляют не только функцию законодательства, но и в соответствии с Конституцией выполняют некоторые задачи управления и даже правосудия.

В частности, речь идет об определении внутренней и внешней политики, ратификации и денонсации международных договоров, принятии решений по вопросам национально-государственного устройства, об отрешении от должности Президента.

Исполнительная власть в свою очередь осуществляет некоторые функции законодательства в виде полномочий по изданию актов, имеющих нормативное значение, а также по заключению международных договоров, вступающих, однако, в силу после их ратификации парламентом. Охрана и защита прав граждан, осуществляемая исполнительными органами при разрешении поступающих в эти органы жалоб на нарушение конституционных и иных прав граждан, близка к правосудию.

Наконец, судебная власть также в состоянии оказывать влияние на законодательство, в частности, в процессе осуществления Конституционным Судом и Верховным Судом принадлежащей им законодательной инициативы. Судебные органы осуществляют также некоторые исполнительные функции, в частности при осуществлении надзора за деятельностью нижестоящих судов, в финансовых вопросах работы судов, организации учета и пр.

Иными словами, конституционный принцип разделения властей не препятствует распределению некоторых прав, в силу их юридической природы присущих одной из властей, между органами другой власти. Напротив, подобное распределение служит гарантией от разрыва между властями, способствует формированию действительного равновесия, баланса властей, является частью механизма их взаимодействия, а в более широком плане — стабильности государства и рациональности его организации.

Отсюда следует, что данный принцип имеет определяющее значение при установлении компетенции органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Он препятствует такому истолкованию полномочий того или иного органа государственной власти, которое может привести к утверждению самодовлеющего характера одной из частей единой государственной власти.

Нормативное содержание закрепленного в ст. 10 Конституции положения многозначно: Конституция закрепляет единство государственной власти в Российской Федерации; она фиксирует разграничение властных полномочий между различными органами; устанавливается самостоятельность этих органов в осуществлении возложенных на них полномочий и недопустимость их вторжения в сферу ведения и компетенцию друг друга; одновременно это положение не препятствует рационализации осуществления власти, когда, к примеру, Президент, обладающий правом издавать нормативные указы, тем самым

выполняет некоторые функции законодателя, или, будучи гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, выступая арбитром в споре между органами государственной власти, выполняет некоторые судебные функции, а парламент, утверждая государственный бюджет или ратифицируя международные договоры Российской Федерации, выполняет отдельные функции исполнительной власти. Универсальной модели разделения властей, общей для всех государств, независимо от особенностей исторического развития, как отмечалось, не существует. Подобное распределение некоторых полномочий служит обеспечению единства и взаимодействия институтов государственной власти и является гарантией от их разрыва или противостояния.

Таким образом, ст. 10 Конституции закрепляет функциональный («государственная власть осуществляется») и организационный («государственная власть осуществляется на основе...», «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны») аспекты разделения государственной власти. Кроме того, в данной статье установлено, что этот принцип распространяется на всю систему государственной власти в Российской Федерации («государственная власть в Российской Федерации»). А это в том числе означает, что в соответствии с принципом разделения государственной власти и осуществляется государственная власть как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, а также иных территориальных образований.

Вместе с тем сопряжение закрепленного в указанной статье принципа конституционного строя с организацией и функционированием именно государственной власти, рассматриваемое сквозь призму ст. 12 Конституции, означает, что он не распространяется на местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти.

Глава 10
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Многообразие форм собственности и свобода экономической деятельности

Свободная рыночная экономика составляет важнейшую экономическую основу конституционного строя. Ее элементами, получившими закрепление в Конституции, выступают собственность, предпринимательство и труд. При этом Конституция существенно трансформировала экономическую функцию самого государства: из управляющего народным хозяйством в условиях тотального огосударствления собственности, как это было характерно для советского периода развития отечественной государственности, государство превращается в регулятора экономических отношений, сохраняя за собой функцию управления только государственной собственностью (федеральной, субъектов Федерации).

Согласно Конституции России понятие собственности выступает в нескольких смыслах. В частности, собственность есть прежде всего форма присвоения материальных благ, и именно отсюда вытекает нормативное содержание права собственности как права владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом. Именно в этом смысле термин «собственность» используется в ч. 2 ст. 8 Конституции, устанавливающей, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Термин «собственность», однако, употребляется в Конституции и в смысле «имущество». Так, согласно ч. 2 ст. 9 Конституции земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, т.е. выступать в качестве имущества, собственниками которого могут являться различные субъекты, в том числе физические лица и их объединения, государство, органы местного самоуправления и в целом самоуправляющиеся единицы и др. Термином «имущество» охватываются также имущественные права. В этом смысле термин собственность употребляется также в ч. 2 и 3 ст. 35, ч. 1 и 2 ст. 36 Конституции.

При этом в Конституции особо оговаривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». В конституциях и уставах ряда субъектов Федерации использован термин «достояние». Представляется, что данный термин не носит гражданско-правового характера, а характеризует один из аспектов публично-правовых правомочий государства в целом, реализуемых в актах законодательной и исполнительной власти; кроме того, речь идет об обязанностях тех, кто пользуется землей и другими природными ресурсами; также имеется в виду неприкосновенность территории субъектов Федерации, которая не может быть изменена без их согласия; наконец, речь идет о праве народов, проживающих на соответствующей территории, пользоваться ее плодами.

Действующая Конституция закрепляет два вида собственности: публичную и частную, отличающиеся прежде всего режимом имущества и в меньшей степени — субъектами права собственности. При этом с учетом прежнего опыта конституционного регулирования собственности Конституция особо оговаривает гарантии права частной собственности. Согласно ч. 1 ст. 35 Конституции право частной собственности охраняется законом. В ч. 3 этой же статьи перечислены ее важнейшие гарантии: конституционное право собственности, в принципе, относится к числу неотъемлемых и неотчуждаемых прав; лишение собственника его имущества возможно как исключение; поскольку право частной собственности охраняется законом, только законом могут устанавливаться основания и условия лишения собственника его имущества; лишение собственника его имущества возможно не иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества, возможное в некоторых случаях общественной необходимости («для государственных нужд»), может быть произведено только при условии предварительного возмещения, т.е. до отчуждения имущества; такое возмещение должно быть равноценным.

При этом Конституционный Суд в своих постановлениях неоднократно подчеркивал, что право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к тем правам, которые не подлежат ограничению ни при каких условиях. Однако возможные ограничения федеральным законом должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо соответствующего конституционного права, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания норм Конституции. Сама же возможность ограничений, как и их характер, должна обусловливаться необходимостью конституционно значимых ценностей, а именно: основ конституционного строя, нравственности,

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

В Конституции в косвенной форме получила отражение и идея социальной функции собственности. Она вытекает, прежде всего, из принципа социального государства; данную идею возможно выводить из ст. 9 Конституции, которая устанавливает, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2), но одновременно оговаривает, что они используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1), а также из ч. 3 ст. 35, допускающей принудительное отчуждение имущества для государственных нужд, ч. 2 ст. 36, согласно которой правомочия частного собственника земли и других природных ресурсов осуществляются свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Важное значение в этом смысле имеет ч. 2 ст. 34, согласно которой не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Важное для развития рыночной экономики значение имеет закрепление в ч. 1 ст. 8 единства экономического пространства, свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свободы экономической деятельности. Особенность текстуального оформления этого положения («В Российской Федерации гарантируются...») свидетельствуют о том, что в Конституции речь идет по существу об обязанностях всех уровней федеративной системы и публичной власти, а также ее носителей. Речь идет прежде всего о единстве рынка, включая единство рынка свободного труда (ст. 27 Конституции), недопустимости экономического сепаратизма, неправомерности ограничения конкуренции и свободы экономической деятельности.

Таким образом, в данном и ряде других положений Конституции закреплены основные принципы экономического строя России, составляющие правовую базу развития рыночной экономики: экономический суверенитет государства и его экономическая безопасность (хотя сами эти термины в Конституции не содержатся, в отличие от федеральных законов, например Федерального закона от 14 октября 1995 г. «О государственном регулировании внешнеэкономической деятельности); многообразие форм собственности, в том числе частной, государственной, муниципальной и других; социальная функция собственности («собственность обязывает); свободное предпринимательство и иная экономическая деятельность; свободная конкуренция; защита окружающей среды; сокращение социального неравенства; защита потребителя; стремление к полной занятости; стимулирование развития

национальной экономики; обеспечение условий для эффективной интеграции экономики России в мировую экономику.

При этом, однако, свобода рынка, включая свободу экономической деятельности, не является абсолютной. Усиление регулятивного воздействия государства на рынок является общей тенденцией развития большинства государств. В частности, из Конституции вытекает, что государство в условиях рыночной экономики выполняет по крайней мере следующие функции: 1) установление правил поведения субъектов экономической деятельности; 2) защиту и охрану субъектов, а также форм этой деятельности от противоправных нарушений, от кого бы они ни исходили; 3) управление государственной собственностью (федеральной и собственностью субъектов Российской Федерации); 4) воспрепятствие слиянию функций публичной власти (государственной и местного самоуправления) и хозяйственной деятельности, направленной на получение прибыли, за исключением случаев, когда это прямо допускается законом.

Из конституционного регулирования свободы экономической деятельности вытекает также необходимость конституционно-правового регулирования труда. В Конституции термин «труд» («трудовой», «трудоспособный», «нетрудоспособный») встречается 11 раз (ст. 7, 37, 38, п. «к» ст. 72). Конституционное регулирование труда включает закрепление обязанностей социального государства по охране труда и установлению гарантированного минимального размера оплаты труда (ч. 2 ст. 7); провозглашение и обеспечение комплекса трудовых прав и свобод, в том числе свободы труда и вытекающего из нее права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; свобода от труда и запрет принудительного труда; право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда; право на защиту от безработицы; нормирование отношений между трудом и капиталом, в том числе право трудящихся на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов из разрешения, включая право на забастовку; право на отдых для работающих по трудовому договору и гарантирование установленных федеральным законом продолжительности рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска (ст. 37); установление обязанности трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38); отнесение к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов трудового законодательства (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Предпринимательство также является составным элементом свободной рыночной экономики, получившим закрепление в Конституции. В Конституции используются два различных по объему понятия — «экономическая деятельность» (ч. 1 ст. 8, ч. 1 и 2 ст. 34) и «предпринимательская деятельность» (ч. 1 ст. 34). При этом предпринимательство выступает в качестве одного из видов экономической деятельности; понятие экономической деятельности — целое, предпринимательство ее часть.

Свобода экономической деятельности наряду с единством экономического пространства, свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, поддержкой конкуренции выступает в качестве одной из основ конституционного строя (ч. 1 ст. 8 Конституции). Конституция закрепляет не право на экономическую деятельность, а именно свободу экономической деятельности: виды и формы экономической деятельности могут быть самыми различными, их содержание и конкретные проявления зависят не об усмотрении государства, а от усмотрения самих субъектов этой деятельности. При этом, однако, Конституция определяет внешние границы этой деятельности: свобода экономической деятельности гарантируется постольку, поскольку она не нарушает единства экономического пространства, свободы перемещения товаров, услуг ми финансовых средств, не направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 1 ст. 8, ч. 3 ст. 34 Конституции). Конституция, однако, особо оговаривает, что свобода экономической, в том числе предпринимательской деятельности, гарантируется государством, поскольку она не запрещена законом; запрещенные законом виды и формы экономической деятельности под защитой закона не находятся.

§ 2. Идеологическое многообразие и политический плюрализм

Общество неоднородно, поскольку в силу различных обстоятельств экономического, социального, политического характера, в зависимости от пола, возраста, направленности личных интересов и др. делится на различные классы, слои и группы населения, объединенные единством интересов их членов и осознанно или неосознанно преследующие общие цели. Именно множественность составных элементов, заключенных в обществе, образует основу идеологического и политического плюрализма. Монистическое видение общества и реализация этого видения в форме установления той или иной идеологии в качестве государственной или обязательной изначально несут в себе семена отрицания и будущего разрушения, поскольку требуют наличия внешнего по отношению к самому обществу регулятора, способного работать без ошибок и сбоев.

Между тем социально-политический опыт нашей страны убеждает, что внешний регулятор общественного развития не способен работать без сбоев. Если при этом он составляет несущую конструкцию всей политической системы, всякий такой сбой порождает реальную угрозу разрушения данной политической системы и ее центрального элемента — государства, как это произошло с Союзом ССР в 1991 г. Многообразной действительности больше соответствует плюрализм, составляющий часть внутреннего механизма саморегуляции и саморазвития общества.

Признание ч. 1 ст. 13 Конституции идеологического многообразия (наряду с признанием политического многообразия и многопартийности) в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации есть рефлекс на насаждавшийся десятилетиями идеологический монизм, закреплявшийся в советских конституциях и поддерживавшийся всеми институтами государственной власти. Такое признание означает существенное сужение пределов государственной власти, поскольку из-под контроля государства выводится сфера идеологии, под которой обычно понимается система политических, правовых, нравственных, религиозных, эстетических и философских взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности.

Признание идеологического многообразия также означает запрет для государства, его органов и должностных лиц в своей официальной деятельности по осуществлению государственно-властных функций и полномочий руководствоваться той или иной идеологией, включая идеологию либерализма, социал-демократизма, марксизма-ленинизма и пр. В этом отношении государство «выше идеологии».

Кроме того, из такого признания вытекают некоторые индивидуальные и коллективные права граждан и их объединений на разработку и развитие воззрений и теорий идеологического характера, их распространение в непротиворечащих закону формах и установленным им порядком, практическое осуществление способами, соответствующими конституционному строю Российской Федерации, и т.п.

Из признания идеологического многообразия органично вытекает положение ч. 3 ст. 13 Конституции, согласно которой никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. По существу это означает запрет, адресованный органам государственной власти, включая главу государства, законодателя и исполнительную власть, иные органы государства и их должностных лиц на установление той или иной идеологии в качестве государственной. Тем самым устанавливаются определенные пределы деятельности государства и его органов.

Одновременно этот запрет адресован иным субъектам права, включая общественные объединения, церковь и т.д. По существу он означает

признание антиконституционности провозглашения той или иной идеологии в качестве обязательной в сфере образования, художественном творчестве и иных сферах коллективной жизнедеятельности людей.

Признание идеологического многообразия сопровождается признанием ч. 3 ст. 13 политического многообразия и многопартийности, которая является структурированным выражением идеологического многообразия, его оформлением в виде различных политических партий, объединяющих граждан в зависимости от их социальной и политической ориентации.

Для Конституции безразлично количество политических партий, их численный и социальный состав, идеология и пр. Она ограничивается установлением организационных и функциональных параметров существования общественных объединений. Речь идет, с одной стороны, о том, что принципы организации общественного объединения не должны противоречить требованиям демократии и прав человека в том виде, в каком они выражены в Конституции, и, с другой стороны, цели и деятельность общественных объединений должны быть тождественны конституционному строю, т.е. не быть направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства и создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Принцип многопартийности означает также законность политической оппозиции. Конституция легализует мирное, ненасильственное соперничество политических партий за участие в осуществлении государственной власти в установленных Конституцией парламентских и иных формах.

Часть 4 ст. 13 логически следует из предыдущих положений ст. 13 Конституции Российской Федерации. Равенство общественных объединений перед законом выражается, во-первых, в равенстве их прав и обязанностей в общественной и хозяйственной деятельности, закрепленных в Конституции и Федеральном законе от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» и других нормативных правовых актах; во-вторых, в равенстве общественных объединений в их отношениях с государством и его органами.

Конституционное закрепление равенства общественных объединений перед законом выступает в качестве гарантии политического плюрализма и недопущения утверждения в обществе однопартийной системы, подчиняющей себе государство, иные политические и социальные институты. Одновременно это положение означает запрет, адресованный государству, его органам и должностным лицам, создавать более благоприятные условия для существования и деятельности одних объединений и, напротив, препятствовать существованию и деятель-

ности других объединений, если их цели и действия не противоречат Конституции и федеральным законам.

Политический и юридический смысл ликвидации общественных объединений, их запрета или прекращения деятельности заключается в устранении из конституционного политического пространства антиконституционных сил. Политический плюрализм не безграничен, он опирается на определенные юридические основы, которые определяют внешние рамки деятельности общественных объединений. Главное — в сопряжении их целей с конституционным строем. Цели, осуществление которых не тождественно конституционному строю, неконституционны или антиконституционны, и именно во имя охраны Конституции Основной Закон предусматривает возможность запрета (недопущения создания и деятельности) общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни.

Каковы масштабы нарушения Конституции, которые позволяют сделать вывод о неконституционности общественного объединения? Содержащаяся в ст. 13 Конституции формула о цели объединения, наличие которой делает его неконституционным, свидетельствует о предупредительном характере института недопущения создания и деятельности общественного объединения. При этом конституционный институт запрета создания и деятельности общественного объединения охватывает и приостановление его деятельности. Причем запрет возможен, если имеется реальная угроза конституционному строю государства.

Основанием для запрета являются не отдельные нарушения конституционных норм. Таковые, если для этого есть причины, влекут установленную уголовным, гражданским, административным законодательством ответственность физических лиц.

Словом, речь идет о наличии таких целей объединения, осуществление которых лишало бы его идентичности с конституционным строем государства. Причем упомянутую «идентичность» нельзя истолковывать как ограничение плюралистической демократии, свободы политической деятельности, в том числе по реформированию самого конституционного строя в соответствии с установленными Конституцией процедурами и в предусмотренных ею формах.

Проблема конституционности может и должна рассматриваться не только с точки зрения взаимоотношений объединения с другими участниками политического процесса, но и с точки зрения его внутренней организации, основных принципов организационного построения и функционирования. Однако в этом последнем случае

для запрета объединения нарушение демократических принципов организации и деятельности должно носить характер принципиально антидемократической позиции, выражающейся в отказе или грубом нарушении в широких масштабах прав человека, воспрепятствовании функционированию в установленном Конституцией порядке государственных институтов, суверенности государственной власти и пр. Причем антидемократическая позиция объединения должна быть подтверждена совокупностью фактов, свидетельствующих о реальной угрозе существования и деятельности такого объединения конституционному строю, безопасности личности, общества и государства.

В указанной части ст. 13 Конституции установлено, что объектами конституционной охраны, а при необходимости и защиты уполномоченными на то органами являются конституционный строй России, ее целостность и безопасность, а также социальное, национальное и религиозное согласие.

Соответствующие цели в документах объединения могут не провозглашаться вообще, но именно к этим результатам в конечном счете может привести деятельность партии, общественной организации или массового движения, если она не будет пресечена в порядке, установленном Конституцией и Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», другими федеральными законами. Достаточно наличия хотя бы одного из указанных в Конституции критериев, чтобы соответствующее объединение могло быть признано неконституционным.

Из Конституции следует, что неконституционны любая партия, организация и движение, имеющие целью насильственное изменение конституционного строя. Речь идет именно о насильственном изменении. Следовательно, любые призывы или требования изменения конституционного строя России в соответствии с установленными Конституцией и законами процедурами не могут признаваться неконституционными; таковыми являются только такие действия (или пропаганда таких действий), которые носят антиконституционный характер и несовместимы с ней.

Следует предостеречь от излишне широкого толкования и понятия насилия. Как представляется, речь должна идти не о психологическом воздействии или экономическом и политическом давлении (забастовки, стачки и пр.), а о насильственном лишении конституционных органов законодательной, исполнительной и судебной власти возможности осуществлять свои функции и полномочия. Формы такого воспрепятствования могут быть различны, но для признания их антиконституционными необходимо реальное использование насилия для изменения конституционного строя Российской Федерации.

Кроме того, следует еще раз обратить внимание на то, что в ч. 4 ст. 13 Конституции говорится, что «запрещается создание и деятельность...». Тем самым речь идет не только об организационном (создание),

но и функциональном (деятельность) аспектах общественного объединения. Следовательно, объектом оценки должны быть не только акты объединения (устав, программа и пр.), но и его деятельность, то, в какой мере выраженные в учредительных актах цели проявляются в практической деятельности объединения.

При этом достаточно провозглашения ими в своих учредительных актах указанных целей, особенно если такое объединение достаточно многочисленно, сплоченно и нацелено на антиконституционное действие, а обстоятельства и факты свидетельствуют, что такое действие произойдет. При этом, однако, в качестве доказательств не могут приниматься доктринальные посылки о революции, сломе или отмирании государства и пр.

В качестве критерия неконституционности общественного объединения Конституция, как было отмечено, называет также наличие у соответствующего объединения цели насильственного нарушения «целостности Российской Федерации». Под целостностью государства следует понимать его территориальную целостность. Стало быть, для признания объединения неконституционным необходимо провозглашение в ее учредительных актах цели насильственного отторжения территории государства, либо ее практическая политическая или иная деятельность должна быть направлена именно на насильственное отторжение территории государства или инициировать действия по насильственному отторжению государственной территории. С объективной стороны эта деятельность может также выражаться в сепаратистских устремлениях объединения с использованием насилия или деятельности, направленной на поощрение или оказание помощи иностранному государству или международной организации в насильственном отторжении части территории России.

Согласно ч. 4 ст. 13 Конституции подрыв безопасности государства — один из главных критериев неконституционности любого общественного объединения. Однако Конституция не раскрывает содержание и юридическую природу этого понятия, это сделано в текущем законодательстве, прежде всего в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности». Безопасность государства — это состояние защищенности жизненно важных интересов государства от внутренних и внешних угроз. В свою очередь под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития государства.

Таким образом, понятие «подрыв безопасности государства» носит обобщающий характер и включает насильственное изменение конституционного строя и территориальной целостности государства. В понятие безопасности государства указанный закон включает его суверенитет.

Общественное объединение, коль скоро оно развивается в конституционном пространстве, не должно ставить под угрозу безопасность государства — его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность. Само существование объединения и его деятельность не должны подрывать состояние защищенности жизненно важных интересов государства, ставить их под угрозу внутри государства или извне.

Самостоятельное место в ряду критериев неконституционности политической партии, общественной организации и массового движения занимает «разжигание социальной, национальной и религиозной розни». В связи с этим следует прежде всего предостеречь от смешения конституционного и уголовно-правового аспектов этой проблемы. Уголовное право касается ее лишь в контексте уголовной ответственности физических лиц за конкретные действия, которые признаются преступными и влекут установленное Уголовным кодексом наказание.

Конституционное право рассматривает эту проблему в значительно более широком социальном плане — в смысле государственно-правовой организации взаимоотношений между различными классами и социальными слоями, нациями и этническими группами, конфессиями и религиозными объединениями. И в этом смысле Конституция в качестве основы социальных отношений закрепляет социальную солидарность; межнациональных отношений — национальное равноправие, сотрудничество между нациями и народами, национальный суверенитет; отношения к религии — веротерпимость, отделение церкви от государства (светское государство), свободу культов и равное участие граждан в осуществлении государственной власти и управления независимо от своего отношения к религии и церкви.

Термин «разжигание», если исходить из этимологии этого слова, предполагает активную деятельность объединения или его членов, действующих в соответствии с учредительными актами объединения или по его поручению, направленную на достижение соответствующих целей. Эта деятельность может выражаться в форме агитации или пропаганды, массовых мероприятий, включая митинги и собрания, демонстрации и пр. Цель этой деятельности заключается в возбуждении классовой ненависти или нетерпимости, подрыве доверия и уважения к той или иной национальности, доказательстве превосходства одной нации над другой, воспитании неприязни к национальным обычаям, быту и образу жизни и пр., а также возбуждении недоверия и неприязни к той или иной религии и ее сторонникам, ущемлении законных интересов и прав определенных конфессий и групп верующих.

Речь не идет при этом об отдельных фактах, насколько бы значимыми они ни были (эти деяния могут повлечь уголовную, админи-

стративную, гражданскую ответственность), а о политике объединения, его деятельности, направленной на достижение противостояния и внеправовых форм и методов борьбы между классами и социальными слоями общества, нациями и этническими группами, различными конфессиями.

Иными словами, в качестве разжигания социальной розни не могут квалифицироваться констатация наличия в обществе классовой борьбы или утверждение о необходимости так называемого классового подхода к оценке и объяснению явлений социальной действительности. Речь идет не об абстрактных принципах социальной и национальной организации общества и взаимоотношений государства и церкви, церквей между собой, а о пропаганде насилия как принципа и способа действия, направленного на разжигание социальной, национальной и религиозной розни и насильственное разрешение существующих социальных, национальных или религиозных противоречий.

Особо оговаривается недопустимость создания общественными объединениями вооруженных формирований. Речь идет о запрете таких объединений, которые хотя бы косвенно преследуют политические и иные цели посредством организаций военизированного характера. Причем данный запрет имеет общее значение и распространяется на все общественные объединения.

При решении вопроса о критериях конституционности общественных объединений нельзя абстрагироваться и от международных обязательств государства, в частности, предусмотренных Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г. Ее ст. 4 устанавливает, что государства — участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения или пытающиеся оправдать либо поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью «объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом».

При этом выражение «расовая дискриминация», используемое в указанной конвенции, означает «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, име-

ющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».

Из приведенных положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации вытекают по меньшей мере три основных вывода, имеющих существенное значение для правильного понимания существа вопроса: во-первых, объявлению противозаконными и запрещению подлежат как ведущие соответствующую пропаганду организации, так и организации, хотя и не ведущие такую пропаганду или деятельность, но основанные на идеях или теориях превосходства одной расы либо группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения; во-вторых, участие в таких организациях признается преступлением, караемым законом; в-третьих, критерием законности организации является ее отношение к правам человека без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Отсюда вытекают обязанности государства, реализуемые им во внутригосударственном законодательстве, а также правоприменительной деятельности.

§ 3. Конституционные основы духовно-культурной системы

Важной составляющей общества, его природы, функционирования и развития является духовная жизнь. Она может быть наполнена богатым содержанием и способствовать формированию благоприятной духовной атмосферы жизни людей и здорового морально-психологического климата, служить созиданию либо, напротив, быть бедной, формировать атмосферу взаимного недоверия и противостояния, служить разрушению и произволу, отрицающим всякие основы порядка и коллективной битлейности народа.

К основным элементам духовной жизни общества обычно относят духовные потребности людей, сами духовные ценности, деятельность по их созданию, потребление духовных ценностей, а также духовные отношения между людьми. В связи с этим демократическая конституция как основа порядка, в котором осуществляется жизнь народа и который поддерживается государством, не может быть равнодушна к духовной жизни общества; в равной степени демократия заинтересована в богатой духовной жизни сочленов общества, усвоении ими духовных ценностей и культуры.

Чем богаче и содержательнее духовный мир людей, тем богаче и содержательнее духовная жизнь общества. При этом Конституция гарантирует прежде всего и главным образом внешнюю свободу человека и гражданина, в том числе экономическую, политическую,

что же касается духовной свободы — это прежде всего внутренняя свобода личности, свобода его сознания. Она далека от вседозволенности и права поступать так, «как хочется», быть рабом собственных страстей и влечений; истинный смысл духовной свободы заключается в свободе разума, способного выйти за рамки забот о материальном благополучии. Она плохо уживается с меркантильным расчетом и погоне за чистоганом.

Духовная жизнь общества находит свое выражение в литературе, искусстве, науке, религии, этике и т.д. Уже в преамбуле действующей Конституции России выражены основные параметры духовного мировоззрения общества, его ценностные ориентиры и цели. В их числе — указание на то, что Российское государство является высшей формой социального сознания нашего народа и главной гарантией его цивилизационной и политической идентичности, поддерживаемое и сохраняемое гражданским патриотизмом и ответственностью за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, приверженность демократии и гуманизму, а также общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, уважением к прошлому и настоящему Отечества и вера в добро и справедливость, а также стремление обеспечить благополучие и процветание России. Не меркантильный расчет и погоня за чистоганом, а способность возвыситься над мелочным эгоизмом и корыстью составляют духовные ценности России, объединяющие общества, во имя которых наш народ часто шел на многие материальные жертвы. Тем самым Конституция выступает юридической основой духовного единства общества, что никак не противоречит принципам свободы духовного самоопределения личности и современного плюрализма как базовых начал демократической организации и функционирования общества.

Конституционное регулирование основ духовной организации и функционирования общества базируется прежде всего на принципе свободы. Не случайно согласно ст. 2 Основного Закона России человек, его права и свободы являются высшей ценностью. А признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. В демократии человек не может быть средством для достижения наличностных целей. Не человек существует для государства, а государство для человека, защиты его жизни и достоинства и проистекающих из него прав и свобод, гарантирующих в том числе условия для формирования богатого духовного мира людей и общества в целом.

Естественно, вслед за этим признание в ч. 1 ст. 13 Конституции идеологического многообразия, сопровождаемое запретом на установление той или иной идеологии в качестве государственной или

обязательной. Огромное значение в развитии духовной жизни общества имеют конституционные гарантии свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Наряду с политическим, правовым, нравственным, эстетическим и другими видами сознания важное место в жизни общества занимает религия. Конституция провозглашает Россию светским государством, нейтральным по отношению к религиозным объединениям; последние отделены от государства и равны пред законом. Светскость государства означает в том числе, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Из светскости государства естественным образом вытекает свобода религии и вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию (ст. 28 Конституции России). При этом, однако, свобода совести — это не только право исповедовать любую религию, свободно выбирать, иметь и распространять любую религию, но и право не исповедовать любую религию и свободно выбирать, иметь и распространять атеистические убеждения и действовать в соответствии с ними.

Столь же важное значение в функционировании и развитии духовной жизни общества и его сочленов имеет гарантированная Конституцией России свобода мысли и слова (ст. 29). Никто не может быть принужден к выражению своих мыслей и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным образом. В связи с этим Конституция в ч. 5 ст. 29 гарантирует свободу массовой информации, одновременно устанавливая запрет цензуры.

Принцип свободы в формировании и функционировании духовной жизни общества, доминирующий в конституционном регулировании данной сферы общественных отношений, дополняется установлением Основным Законом ряда запретов на определенные виды деятельности. В частности, Конституция запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которые направлены на насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13). Согласно ч. 2 ст. 29 Конституции не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Наше законодательство в равной мере запрещает проповедь насилия, экстремизма, человеконенавистничества, фашистскую символику. Демократия в России четко различает добро и зло и подпитывается добром, справедливостью и гуманизмом, высокими нравственными принципами, в отличие от фашизма, экстремизма и терроризма, питающихся человеческими страданиями. Именно в развитии духовной свободы и гуманистического сознания заключается вектор конституционного регулирования основ духовной жизни общества и духовной свободы личности, творческого саморазвития ее сил и способностей.

Духовная свобода не равнозначна свободе от всех и всяких ограничений и вседозволенности. Свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого. Как раз в связи с этим Конституция во-первых, *устанавливает объективные пределы конституционных прав и свобод,* во-вторых, *предусматривает возможность ограничения прав и свобод федеральным законом* в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ Конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Глава 11

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО. СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ ЧЛЕНОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПУБЛИЧНОЙ ЖИЗНИ

§ 1. Общество и государство: конституционные основы взаимодействия

В науке конституционного права вопрос о взаимодействии государства и общества практически не обсуждается. Между тем ответ именно на этот вопрос имеет принципиальное значение для конституционного устроения социального порядка и его устойчивого развития. Речь, прежде всего, идет о разграничении собственно «общественного» и «государственного» и адекватном определении пределов государственно-правового воздействия на общество. Ошибка чревата либо тоталитаризмом, являющимся результатом поглощения государством общества, либо анархизмом, ведущим к безгосударственной пустоте, если возобладает противоположная тенденция.

В социальной философии общество, в качестве синонима которого часто пользуются словом «социум» (лат. societas), есть исторически сложившаяся совместная форма деятельности людей по производству материальных и духовных ценностей, т.е. совокупность людей, объединенных исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности. Общество образуют люди, взаимодействующие между собой; как раз в результате такого взаимодействия и образуется общество как единая целостная система, и именно этим общество отличается от толпы, т.е. кратковременного скопления людей, которых на время собрал в одном месте общий интерес (дискотека, спортивный матч, митинг, карнавал и пр.), либо публики (театр, музейная выставка и пр.).

Словом, общество является формой совместной жизни людей, соответственно, Основной Закон не может быть равнодушен к ее устроению. В действующей Конституции России нет термина «общество», хотя в ней восемь раз используется прилагательное «общественный» («общественные объединения», «общественная безопасность», «обще-

ственный порядок»), которое используется для обозначения форм, условий и порядка коллективной бытийности граждан и государства как его носителя. В самом широком смысле этого слова общество в действующей Конституции России тождественно многонациональному народу Российской Федерации. Народ есть государственно-правовое выражение общества во всем многообразии взаимодействующих различных социальных групп. Именно в связи с этим закономерно, что Основной Закон России начинается словами: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...», ибо Конституция закладывает основы того порядка, в котором осуществляется жизнь народа и который поддерживается государством. Наряду с народом Конституция указывает на иные формы общности людей, объединенных общими интересами или преследующих общие цели (нации, этнические общины, общественные объединения, политические партии, семья и пр.), которые являются составными частями общества.

Общество и государство не совпадают ни по происхождению, ни по объему. Формирование общества потребовало сотен тысяч лет, а окончательно оно сложилось 35–40 тысяч лет назад. Что же касается государства, его история насчитывает примерно шесть тысячелетий. Оно возникло из общества и, продолжая оставаться его частью, заняло в обществе доминирующее положение. Следовательно, общество шире государства, государство составляет ядро только одной из сфер общества — политического общества. Наряду с политической общество включает еще три сферы: экономическую, духовную, социальную.

Главное, однако, заключается в том, что в демократии общество и государство — не противостоящие сущности, а различные принципы организации. Общество — это такие сферы социальной системы, в которых составляющие эту систему общности обладают широкой автономией и самоуправлением; государство есть организованная по принципу власти и господства сфера социальной системы, которая принимает обязательные для других ее сфер решения и обладает монополией на принуждение. Как раз этим обусловлен дуализм общества и государства.

Государство — не юридическая фикция, а социальная реальность, конституированная правом; оно представляет собой союз народа, учредившего единую центральную власть, подчинившую все иные социальные институты, и покрывающую всю занимаемую им территорию. Образующие его институты, равно как принципы деятельности, отражают развивающиеся в процессе естественно-исторического прогресса реальные традиции народной жизни, которые оформляются конституцией и выступают как юридическая данность, не сводящаяся к юридическому факту или возникающему на его основе конституционному правоотношению.

Взаимодействие общества и государства носит естественно необходимый и закономерный характер, пределы которого различны в различные исторические эпохи и предопределяются типом способа производства и природой государства. Рабовладельческое общество практически отождествлялось с государством; феодализм преодолел такое тождество, притом, однако, что абсолютный монарх стоял выше закона и диктовал свою волю всему обществу; демократические революции в Западной Европе привели к разделению общества и государства и конституционно установили границы вмешательства государства в общество.

Именно в эту эпоху, т.е. в конце XVIII в., возникли современный тип государства и бюрократически организованное индустриальное общество, и с этого времени различие между обществом и государством можно считать существующим. Государство является носителем порядка, в котором протекает общая жизнь индивидов и народа в целом.

Практический конституционализм в течение прошедшего столетия претерпел глубокие изменения в смысле расширения пределов государственной деятельности. В современном мире конституционному устроению подвергается не та или иная сфера жизнедеятельности социума, но общество в целом. Объективным основанием такого расширения являются развитие индустриального общества, его социальной структуры и духовно-культурных основ, а также роли государства в глобализирующемся мире. Три фактора оказали непосредственное влияние на такое расширение: во-первых, освоение обществом государства как одной из общественных форм и самого мощного социального фактора силы, аккумулирующего солидарные интересы народа и служащего общему благу; во-вторых, обретение человеком права на общество, требующего государственных услуг и финансирования; в-третьих, взаимосвязанный процесс интернационализации национального правопорядка и конституционализации межгосударственных отношений.

Границы такого регулятивного воздействия ограничены трояким образом: с одной стороны, конституционным признанием рынка, принципы которого влияют на все сферы жизни общества и исключают слияние политической власти и экономического могущества в лице государства; установленными в самой Конституции масштабами автономии личности, равно как союзов и ассоциаций индивидов, в числе которых — семья, территориальные и иные общины, политические партии и общественные объединения, корпорации, народы и пр. (гражданское общество); суверенитетом государства, которым предопределяются масштабы интернационализации отечественного правопорядка.

Причем в последнем случае Конституция не допускает сведения роли государства только к обеспечению прав человека или гарантиро-

ванию демократических принципов. Напротив, Российское государство в установленных Конституцией пределах играет активную роль во всех сферах общества, в том числе экономической и социальной, политике и развитии культуры. Именно в этом заключается главная гарантия государственно-политической идентичности России и ее духовно-культурной составляющей.

Таким образом, конституция не только ограничивает государство, но и санкционирует его деятельность. Государство все более активно «присутствует» в тех сферах жизни общества, которые ранее для него были заповедны. Разумеется, в странах различных социальных систем и духовно-культурных основ и политических традиций эти пределы существенно различны, но тенденция к конституционному освоению всех сфер общества, в том числе экономической, социальной, политической, культурной, является универсальной для современного конституционализма в его национальной, региональной или глобальной формах.

Отсюда следует, что конституция выступает в современном мире в качестве основного закона не только государства, но и общества, и тем самым создает предпосылки для преодоления противопоставления государства и общества. Общество не может более обходиться без участия государства, его нормирующей, организующей и несущей ответственность деятельности. В демократии, способной аккумулировать интересы различных слоев и групп общества, конституция, долгое время удовлетворявшаяся устроением государства и закреплением принципов его деятельности, выступает основным правопорядком организации и функционирования общества и обусловленных его природой форм политической, экономической, социальной и духовно-культурной организации народа.

Современные конституции устанавливают основные принципы организации семьи, собственности и предпринимательства, взаимодействия труда и капитала и т.п. Конституция покрывает своим воздействием также сферу великих коллективных интересов народа: науку, культуру, искусство, образование и здравоохранение. Она устанавливает основы взаимоотношений государства и церкви. Словом, сегодня речь идет не о том, что государство не вправе вторгаться в те или иные сферы общественной и даже частной жизни, а о пределах государственно-правового воздействия на эти сферы и его способах.

Таким образом, современный конституционализм охватывает также основные принципы общества и гарантии его институтов. По существу речь идет о конституировании определенного социального идеала, обязывающего государство. Разумеется, этот идеал будет неполон без включения в состав предмета конституционного права ценностей, определяемых всеобщей человеческой природой. Конституционализм сегодняшнего дня в отличие от правового позитивизма прошлого в сво-

ем регулятивном воздействии и в данной части не может ограничиться только отношениями между людьми. Конституируемый Основным Законом порядок не может быть равнодушен к интеллектуальному и духовно-нравственному развитию человека, он должен способствовать созданию условий, соответствующих присущему каждому человеку достоинству.

В связи с этим смысл конституционного регулирования заключается в рациональной организации социального порядка, адекватного естественно-историческим закономерностям общественного развития и его стабильности. Именно в этом — разумной целесообразности организации публичной власти, несущей социально полезные функции и способной должным образом ответить на вызовы эпохи, ее взаимодействия с личностью и обществом, и устойчивости формализуемого Конституцией социального порядка — заключается главное назначение Основного Закона.

Стабильность общества, а, следовательно, прочность конституционного строя в огромной мере зависят от того, насколько государству удается согласовать многообразие присутствующих в обществе интересов и добиться их баланса. Именно такое согласование порождает солидарность сочленов общества и направляет активность социальных групп и слоев, наций и этнических общностей, объединений граждан в русло культуры и прогресса, а не разрушения и хаоса.

Конституция провозгласила Россию не просто правовым, но социальным правовым государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Смысл конституционного регулирования социальной системы заключается в постепенном формировании его однородности независимо от существующих в обществе социальных слоев или групп. Способом такого формирования являются широкая социальная деятельность и оказание государственных услуг.

Таким образом, Российское государство не может быть нейтрально к социальному благополучию людей, особенно когда речь идет о слабых и обездоленных, больных, инвалидах, детях и пожилых людях. Но в его социальной деятельности заключена угроза поглощения общества государством, которое может выйти за границы их конституционно установленного взаимодействия. Эти границы составляет гражданское общество.

§ 2. Становление гражданского общества и его историческое развитие

Понятием «гражданское общество» обычно обозначается область самореализации людей, защищенная от любых проявлений произвольной односторонней регламентации их деятельности со стороны

государства и его органов. Его часто представляют как целостную совокупность неполитических и неполитизированных социальных и экономических отношений в обществе.

Словом, гражданское общество есть социальное пространство, которое относительно независимо от государства, составляющего ядро политического общества. В свою очередь субъекты, действующие в этом пространстве, также независимы друг от друга; основой их взаимодействия выступают индивидуальные интересы, свободные от политического контроля. К. Маркс был прав, когда утверждал: «Интерес — вот что сцепляет друг с другом членов гражданского общества. Реальной связью между ними является не политическая, а гражданская жизнь. Не государство, стало быть, сцепляет между собой атомы гражданского общества...»

Понятие гражданского общества в его исторической ретроспективе своими корнями уходит в античную философскую мысль. Оно активно использовалось в трудах древнегреческих философов Платона и Аристотеля, но в эту историческую эпоху служило для обозначения сложившихся в Древней Греции, а затем и Древнем Риме форм государственности: государство есть совокупность граждан, гражданское общество.

Совпадение гражданского общества и государства в эту историческую эпоху было данностью, из которой исходили великие мыслители древности. Но главное заключается в указании на то, что становление и развитие гражданского общества органично взаимосвязано с развитием государства, разумеется, в его понимании латино-эллинским миром, которое противопоставлялось политическим учреждениям варваров своим организованным характером, наличием законов и подчинением власти этим законам.

В Средние века, в эпоху расцвета феодализма, проявляется действие тех же идей: национального единства; мира; ограничения публичной власти, проявляющаяся в эту эпоху в форме борьбы за хартии (конституционное движение обнаружится гораздо позднее), военной защите страны и правосудии. Но именно в этот период истории человечества, находящийся между Средневековьем и Новейшим временем, начало которого часто связывают с английской революцией XVII в., т.е. в Новое время, приходит понимание, что государство будущего есть форма социальной жизни, резко противоречащая феодальному обществу. Старый режим, которым для предтеч будущей Великой французской революции в конце XVIII в. выступал феодализм, основан на отсутствии политической общности, на гражданском неравенстве, на привилегиях, на порабощении огромной части населения, на феодальной форме собственности, которая устанавливает неравенство и закрепощение земельных владений соответственно неравенству и закрепощению людей.

Речь теперь шла о гражданском режиме, т.е. режиме гражданского общества, основывающегося на политической общности, на гражданской свободе и равенстве, на такой форме собственности, которая обеспечивает свободу и равенство земельных владений в соответствии со свободой и равенством людей. Именно в этом философия Нового времени видела смысл гражданского режима, который делал всех жителей государства гражданами в смысле гражданской свободы и гражданских прав.

В эту эпоху в Западной Европе во взаимосвязи с характерным для нее конституционным движением была разработана Б. Спинозой, Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ш. Монтескье и др. теория гражданского общества, в основе которой лежало представление о том, что экономические отношения, т.е. рынок, функционирует автоматически, поскольку политический организм, т.е. государство, предоставляет ему свободу развития и оказывает покровительство. Причем этот автоматизм есть результат вечно повторяющихся законов общественного развития, проявляющихся как результат бесконечно разнообразной и неповторяющейся деятельности человека в его индивидуальном бытии, реализуемом вне контроля государства. Следовательно, гражданское общество в понимании Нового времени есть ответ на запрос эпохи: гражданское общество — это режим гражданской свободы, прежде всего гражданского состояния, т.е. равенства перед законом независимо от сословных различий, и неприкосновенности собственности, в целях обеспечения возможности свободного функционирования рынка.

Гражданское общество выросло из социальной необходимости. Феодальный способ производства и адекватные ему организация сословного общества и публичной власти во главе с абсолютным монархом стали тормозом общественного развития. Рынок требовал свободы от феодальных пут. Именно поэтому гражданское общество было антифеодальным. Оно требовало признания свободы частного человека и его автономии от государства в качестве естественного и неотчуждаемого права. Этой свободе должно было соответствовать государство, приходящее на смену абсолютной монархии.

Именно противопоставление гражданского общества феодальному государству являлось аргументом в пользу такого государственного устроения, в основе которого лежат два фундаментальных принципа: личная свобода человека, пределы которой определялись гражданскими правами как правами естественными; ограничение государственной власти определенными пределами, которые она не может преодолеть без риска своей делегитимации, что выступало главной характеристикой правовой государственности.

Таким образом, гражданское общество тождественно обществу буржуазному. Оно явилось в этом смысле рефлексией одержавшего победу способа производства и выводилось из базисных условий организации социума, прежде всего феномена собственности как

фундаментального критерия такой организации. Собственность в свою очередь предопределяла социальную структуру общества и условия жизни его сочленов, организацию семьи, классовое расслоение и т.п. В связи с этим гражданское общество по праву определяли как преимущественно строй отношений собственности.

В связи с этим становление гражданского общества связано со свободным рынком с присущими ему саморегуляцией и саморазвитием; от государства требовалось представить ему свободу развития и оказывать ему должное покровительство. Отсюда гражданское общество обычно понималось как режим свободы и равенства, установленный государством для того, чтобы «автоматизм экономического общества», т.е. присущие рынку саморегуляция и саморазвитие, могли функционировать внутри государства.

Это означает, что гражданское состояние, выражающееся в юридическом равенстве индивидов и их личной свободе, и частная собственность составляют основу гражданского общества. Оно покоится на двух главных институтах, а именно: семьи и частной собственности, т.е. институте законного брака, посредством которого основывается гражданско-правовая семья со всеми проистекающими из нее правами, и в праве приобретать и отчуждать гражданско-правовую собственность, быть сторонами гражданско-правовых сделок, выступать завещателем и наследником и пр.

На заре индустриального общества гражданская жизнь главным образом сводилась к пользованию приобретенным богатством, что же касается экономической деятельности, она сводилась к деятельности по реализации и эксплуатации собственности или капитала. В этом смысле именно частная собственность является стержнем, вокруг которого изначально выстраивается гражданское общество, сочлены которого равны между собой как индивиды, обменивающиеся эквивалентными ценностями.

Отсюда — значение частного права как основного элемента правопорядка; само правовое положение личности является отражением частной собственности. Как раз в связи с этим право, по Гегелю, есть «средство обеспечения лиц и собственности». Именно владение как таковое в понимании эпохи индустриализма превращает человека в свободную личность, действующую в гражданском обществе, которое есть явление, лежащее между государством и индивидом.

Таким образом, само существование гражданского общества обусловлено разделением между политической властью и экономическим могуществом, собственностью и государством-сувереном. Этим главным разделением предопределяется разделения гражданской и военной власти, а также между государственной и духовной властью, между индивидом и государством, взаимные права и обязанности которых установлены законом.

Конституционное движение, практическое начало которому положили первые декларации прав человека, дополнило указанные разделения разделением властей, а также федеративной организацией публичной власти с характерным для нее разграничением предметов ведения и полномочий между различными ее уровнями и ее полицентричностью. Федерализм в этом последнем случае выступал отнюдь не способом организации многонационального государства, как долгое время считалось в отечественной юриспруденции на советском этапе ее развития, а гарантией демократии в соответствии с представлениями соответствующей эпохи, поскольку предполагал дробление публичной власти между различными центрами и тем гарантировал общество от ее абсолютизации.

Причем в своем последующем развитии конституционализм отверг характерные для ранней либеральной и анархической мысли представления о конфронтации между гражданским обществом и демократическим государством и непримиримости противоречий между ними. Уже для конституционного движения времен английского философа и «интеллектуального вождя XVIII века» Дж. Локка с его теорией, в основе которой лежала идея политического договора (но не Руссо, отрицавшего политический договор и тем самым лишавшего индивидуальные права всякой основы), которая оказала особенно сильное влияние на французскую Декларацию прав человека и гражданина 1789 г., было очевидно «сосуществование» государства и гражданского общества. Разумеется, притом что автономия гражданского общества, должным образом гарантированная, никогда не простирается в демократии до их разрыва.

Таким образом, гражданское общество прошло в своем становлении долгий путь, претерпевая при этом разительные метаморфозы. Оно сложилось в демократическом государстве в его западноевропейской модели и развилось до такой степени, что вполне могло обойтись лишь покровительством государства, свободного от заботы о собственном могуществе. Напротив, как раз институты гражданского общества, берущие на себя значительную часть заботы о развитии социальной, экономической и духовной сфер общественной жизни, были призваны выступать гарантиями единства и целостности государства, притом что заповедное для государства пространство гражданского общества, т.е. режима гражданской свободы, оставалось весьма обширным. Жизнеспособность системы определялась эффективностью собственности, а не власти.

Социокультурный опыт России формировался под влиянием иных объективных факторов. В странах Западной Европы гражданское общество явилось результатом долгого исторического развития, подготовленного соответствующими экономическими и иными условиями, прежде всего развивавшимся в течение по меньшей мере шести пред-

шествующих Великой французской революции столетий рынком. Им предопределялись природа западноевропейской государственности и доминирующие сложившиеся на этой основе умонастроения.

Напротив, объективные условия становления и развития отечественной государственности и обусловленная ими социокультурная среда были существенно иными. Огромные территориальные пространства России, требующие устроения и защиты, при относительной многочисленности населения предопределяли постоянное усиление государства, которое выступало главным движителем всей системы, в основе которой лежала эффективность власти, а не эффективность собственности.

Что же касается первичных форм гражданского бытия, которыми в истории России выступали сословия и гильдии, казачество, земства, церковь, раскольничество и др., они так и не выросли в полноценное гражданское общество. В течение столетий для нас было характерно слияние государства с носителем власти, как бы он ни назывался, и воплощение в нем. Соответственно, осуществление власти совпадало с собственностью на нее. Если власть и не произвольна, то во всяком случае она ничем не ограничена, кроме ее собственных представлений об интересах государства и выгоде его подданных, судить о которой дано только ему.

Этим предопределялась главная задача власти, заключавшаяся в сохранении и преумножении своего могущества. Все иные задачи подчинены этой главной задаче и главному принципу устроения и функционирования государства. Соответственно, перед лицом всемогущей власти обращалось в ничто всякое право индивида, если оно вступало в конкуренцию с силой государства или противостояло ему. Формы социального устроения обосновывались господствовавшей политической философией и оправдывались доминирующей религией, ибо предопределялись провидением и не могли быть подвергнуты критике с позиций человеческого разума.

В этом была своя особая логика, продиктованная социальной необходимостью. Если воздержаться от следования распространенному обычаю судить о прошлом с позиции современных идеалов, следует признать, что именно такая практика государственного строительства, суровая и часто жестокая, требующая отказа от частных интересов во имя сохранения государственной бытийности нашего народа и добивающаяся этого силой, способствовала сохранению отечественной государственности, позади которой не было и объективно не могло быть прочной сети «крепостей и казематов» в виде гражданского общества, как оно трактовалось западноевропейской социальной мыслью.

Сетовать на обстоятельства истории есть то же самое, что быть в обиде на природу за климат или время за его неумолимость. Каждый народ имеет свою неповторимую историю. В частности, как раз

народы Западной Европы, особенно преуспевшие в формировании гражданского общества, никак не смогли противостоять ни возникновению фашизма, легко снесшего «прочную сеть крепостей и казематов» гражданского общества, ни вероломной агрессии, унесшей жизни многих десятков миллионов людей. Причем именно СССР, в котором государство действительно «было всем», внес решающий вклад в разгром фашизма, положив при этом на алтарь Победы более 27 миллионов жизней своих граждан.

Именно могущество отечественного государства более всего способствовало формированию солидарных интересов различных общественных групп, что в свою очередь требовало существенно более широкого участия государства в тех сферах, которые в западноевропейской матрице государственно-правового развития были отданы на усмотрение сочленов гражданского общества. В связи с этим речь не должна идти о слепом копировании и отказе от собственной социокультурной традиции. Речь не должна идти и об отказе от начал власти и заполнении образовавшегося вакуума началами права, а об их сочетании и рациональном взаимодействии.

А это, в свою очередь, требует переосмысления концепции гражданского общества, имея в виду, что различные формы общественной жизни не ставятся вне государства и не исключаются из сферы государственного регулирования. Разделение общества и государства простирается лишь настолько далеко, насколько соответствует потребности обеспечения баланса между государством и обществом, интересами различных социальных сил и общим благом, стабильностью государства и динамичностью его развития.

§ 3. Современный конституционализм и гражданское общество: особенности конституционных моделей

В современных конституциях крайне редко встречается словосочетание «гражданское общество». Однако это едва ли может рассматриваться в качестве аргумента в пользу мнения, что конституционализм вообще безразличен к этому феномену Нового времени, который в процессе исторического развития содержательно дополняется и юридически опредмечивается, оставаясь неизменным в главном: гражданское общество есть взаимодействие свободных индивидов, наделенных неотъемлемыми правами и способных их защищать от возможного произвола государства и его агентов. Гражданское общество в его современном понимании обозначает все те институты и механизмы, которые выпадают за рамки государства и в известном слове независимы от него.

Возможно, именно этой «независимостью» обусловлено мнение М. В. Баглая, что гражданское общество как сфера частной жизни граж-

дан якобы «не является предметом исследования в конституционном праве», поскольку это «не юридическая и не государственно-правовая категория», а «порядок реальных общественных отношений, который складывается объективно», вне воздействия государства; государство не может, не способно «учредить», «декретировать», «установить» своими законами желательный для него образ гражданского общества.

Этот взгляд был совершенно справедлив для эпохи раннего европейского конституционализма. Независимость гражданского общества простиралась настолько далеко, что на него даже не распространялось действие конституции; в этой сфере отношений всецело господствовало частное право.

Однако на современном этапе развития конституционализма это представление не соответствует действительности. Развитые государства вступили в постиндустриальное общество, которое часто называют цивилизацией услуг. В связи с этим современные конституции санкционируют активное участие государства в охране, упорядочении и поддержке взаимодействующих интересов различных сочленов общества и социальных групп в целях справедливости и поддержания их баланса как условия целостности общества. Соответственно, положения, касающиеся организации и гарантий деятельности основных институтов социального устроения общества, занимают в конституциях весьма заметное место.

Изменилось само понимание гражданского общества. Это предопределено главным образом тем, что феномен собственности, составлявший базис гражданского общества, утратил критериальную фундаментальность. Политическая элита Европы достаточно активно инициирует процесс нивелирования социальных различий в обществе. Теперь все общество является гражданским, тогда как традиционное гражданское общество, основывавшееся на преодолении сословных различий и вытекающих из них привилегий и требовании равенства перед законом и судом, никогда не простиралось до требования социального равенства в современном его понимании, но вполне удовлетворялось упразднением сословий.

Этому противостоит стремление неоконсерватизма к возрождению «традиционных ценностей» индустриального общества, в том числе не ограниченного государством предпринимательства, конкуренции, рыночного механизма с присущим ему «автоматизмом социальной механики». Как раз такому стремлению оказались созвучны духовные искания адептов гражданского общества, обусловивших интерес к этой категории.

В связи с этим проблема гражданского общества оказалась особенно актуальна для юриспруденции постсоциалистических государств, воспринявших европейские стандарты демократии и адаптирующих их к собственному социокультурному опыту, в котором, однако, именно

государство долгое время занимало доминирующее положение. Именно поэтому в конституционно-правовой литературе этих государств традиционно подчеркивается роль государства в формировании и развитии гражданского общества; на это ориентирован и практический конституционализм. Так, согласно ст. 4 Конституции Болгарии республика создает условия для свободного развития человека и гражданского общества. Уважение прав человека и принципы гражданского общества провозглашены основанием свободного и демократического государства в преамбуле Конституции Чехии. Об «осознании себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия» говорится в Преамбуле Конституции Казахстана. «Стремление литовского народа к открытому, справедливому, гармоничному гражданскому обществу и правовому государству» декларируется в Конституции Литовской Республики. Ряд конституций содержит главы, посвященные основам общественного устройства.

Таким образом, гражданское общество в странах «молодой демократии» провозглашается в качестве конституционной цели, из которой вытекает обязанность для государства. При этом во многих этих странах гражданское общество, как и в некоторых «старых» европейских демократиях, нередко понимается как противовес государству и гарантия от вмешательства государства в частную жизнь граждан и их корпоративные интересы. Тем самым гражданское общество выступает скорее в качестве идеала, противостоящего опыту абсолютизации государственности с присущими для нее соединением политической власти и экономического могущества, гегемонии одной партии и ее слияния с государством, монополии одной идеологии и неприятии любой формы автономной социальной или политической организации и т.д.

В Конституции России нет понятия гражданского общества. Но в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией, образованной Съездом народных депутатов РСФСР, присутствовал раздел «Гражданское общество». В этот раздел входили главы, посвященные: а) собственности, труду, предпринимательству; б) общественным объединениям; в) воспитание, образование, наука, культура; г) семья; д) массовая информация. Речь в проекте шла об осмыслении потенциала демократии как рациональной организации социального правового государства и его взаимодействия с обществом и личностью, а также ассоциациями людей. Отсутствие в Конституции России 1993 г. соответствующего раздела вовсе не означает, что правовые основы гражданского общества остались вне конституционного урегулирования. В его конституционном отражении гражданское общество представляет собой известный порядок, установленный в обществе, в которых человек и ассоциации людей конституционно гарантированы в своей свободе. В аспекте конституционного права режим гражданского общества (гражданский режим) характеризуется

тем, что он установлен Конституцией, непосредственно обязывающей государство; преследует цель так регламентировать определенные области общественных отношений, главным образом неполитических и неполитизированных духовных и экономических отношений в обществе, субъекты которых, будучи юридически равны, обладают широкой свободой усмотрения; предполагает особый порядок правового регулирования, сводящийся к установлению определенного правового состояния и гарантирующий его от покушений посредством инструментария частного права; обеспечивает баланс частных и публичных интересов, блага индивидов и общего блага.

В данном контексте в полной мере сохраняет свое значение частное право, являющееся регулятором отношений гражданской жизни или гражданского общества, а также семейные отношения и отношения собственности. Что касается брака, он все чаще осуществляется в форме брачного контракта; главным юридическим последствием родства являются основывающееся на нем право наследования; опека во многом сводится к управлению имуществом и т.п.

Но гражданское право утратило монопольное положение единственного регулятора складывающихся в этой сфере отношений; первенство теперь принадлежит Конституции, причем не только через установление гарантий институтов гражданского общества, но и через действие основных прав в сфере частных отношений.

Это означает, что гражданское общество не ограничивается теперь частной жизнью, то есть индивидом, семьей или объединением людей, связанных с частной собственностью и частными интересами. Сегодня гражданское общество невозможно определить как преимущественно строй отношений собственности. Оно включает и публичную жизнь. Основным элементом публичной жизни является политическая власть, обладающая монополией на юридическое принуждение во имя общего блага, и ответственность самих участников публичной жизни, их активная гражданская позиция. Именно в этой триаде — публичная власть, отделенная от собственности и распространяющаяся на индивидов; общий интерес (того или иного объединения людей, населения той или иной территории, народа в целом); тяготы во имя общего блага, возлагаемые на гражданина как носителя социальной функции, — заключается содержательная характеристика публичной жизни.

Иными словами, гражданское общество как сфера частной жизни не отделено от публичной жизни; это — различные сферы жизни, в которой развивается индивидуальная бытийность личности, которая в различных отношениях выступает либо как частное лицо, либо как участник публичной жизни, в том числе как избиратель, налогоплательщик, защитник Отечества, получатель государственных услуг и т.п. Зависимость в частной жизни, предопределяемая главным образом размером собственности и разделением людей на социальные слои,

лишь отчасти компенсируемая равенством перед законом и судом, в публичной жизни существенно нейтрализуется свободными выборами с присущими им всеобщностью и равенством избирательных прав граждан, гарантируемых в том числе тайной голосования. Публичная жизнь, вне которой не может быть реализован частный интерес, гарантирует от гиперболизации частного интереса и преимущественную защиту общего блага. В равной мере элементами публичной жизни являются различные формы прямой демократии, непосредственно обязывающие публичную власть.

Участие граждан в публичной жизни выражается и в различных юридических формах, установленных публичным правом, в том числе путем участия в выборах или референдумах, военной службе, уплате налогов, участия в правосудии в качестве присяжного, митинге или собрании, обращения с петициями, вступления в общественные объединения и т.п.

При этом публичная и частная жизнь, как две сферы, в которой осуществляется жизнь индивидов, не находятся в соподчинении. В связи с этим особое значение имеет поддержание законодателем равновесия между личной свободой, парадигмой которой выступает собственник и его «Я», и социальной необходимостью, в которой доминируют социальная функция собственности и «Мы». С этой точки зрения автономия гражданского общества простирается лишь до известного предела; общество в принципе не может развиваться вне нормирующего, организующего и в установленных законом границах контролирующего воздействия государства, в том числе в сфере отношений собственности, брачно-семейных отношений и даже духовной жизни, руководствующегося принципом общего блага. Именно государство в странах, которые сравнительно недавно восприняли европейские стандарты политико-юридической бытийности, играет решающую роль в формировании гражданского режима и его равновесия с государственно-политическим режимом.

Таким образом, субстрат гражданского общества в понимании современного конституционализма — человек, причем не только в его индивидуальном, гарантированном от произвольного вмешательства государства, но и социальном бытии, которое также находится под защитой Конституции. Произошли коренные изменения в объекте конституционного регулирования, в его объеме, в месте и роли государства в обществе. В эпоху становления гражданского общества проблема его конституционной защиты от государства стояла предельно остро. Эта задача стоит и сегодня, но сфера гражданского общества существенно расширилась, что в свою очередь служит основанием для конституционного санкционирования государственной деятельности.

Материальным основанием гражданского общества и критерием занимаемого в нем человеком места является институт собственности.

Но если ее значение на заре европейской демократии, повивальной бабкой которой была Великая французская революция конца XVIII в., было столь велико, что право частной собственности не допускало малейшего его нарушения даже во имя общего блага, а само это право сводилось к бесконтрольному владению, пользованию и распоряжению всем, что приобретено человеком, то теперь пришло осознание, что собственность обязывает и на ее носителе лежит социальная функция.

Это привело к существенному изменению роли института собственности в качестве материального основания гражданского общества и его конституционного нормирования. Феномен собственности постепенно уступает свое место феномену значения. В современном мире собственность утратила значение фундаментального критерия социальной организации, в результате этого произошло радикальное смещение акцентов в социальной структуре общества, а классовая дифференциация утратила свое былое значение. Соответственно, в прошлое уходят грубо беспощадный индивидуализм и, как его следствие, атомизация западноевропейского общества, законодательно потребовавшие гражданского режима.

В связи с этим само понятие гражданского общества обрело новый смысл, свободный от присущего ему в период раннего конституционализма крайнего индивидуализма и поляризации социального и экономического устроения социума, угрожающего самим его основам. Острота социальных противоречий и опыт Великой Российской революции 1917 г. помогли Европе услышать предостережение знаменитого философа.

Сохраняют значение в качестве элементов гражданского общества институты брака и семьи, материнства и отцовства, которые тесно связаны с институтами собственности и наследования, хотя эта связь и заретуширована доминирующим в обществе акцентом на социально-психологический или нравственно-этический аспекты осмысления указанных институтов. Тем более что в современном мире отчетливо проявляется кризис «парной семьи», рост числа незарегистрированных браков, матерей и отцов — одиночек и т.п. В силу этого государство вынуждено брать на себя многие функции прежней семьи.

Существенно выросло значение экономических и финансовых институтов, в том числе банков, бирж, инвестиционных компаний и пр., которые рационализируют рынок и предпринимательство. Не всегда заметно, но последовательно и неумолимо растет значение университетов и научно-исследовательских учреждений как носителей знания.

В механизме согласования индивидуальных воль, доминирующих в гражданском обществе и часто несовпадающих или даже противоположных с принципом общего блага как фундаментальной основой существования социума, значительную роль выполняют различные ассоциации трудящихся, прежде всего профсоюзы, или предприни-

мателей, иных лиц, объединенных общими интересами или целями, включая творческие союзы, многочисленные некоммерческие организации, благотворительные объединения, фонды и т.п.

Особое значение имеют институты, на которые возложены конституционно значимые функции, в числе которых не только объединения граждан, но и адвокатура, уполномоченные по правам человека, общественные палаты, избирательные комиссии как формы самоорганизации избирателей и др. Именно они призваны в том числе противостоять угрозам демократии, исходящими, в частности, от корпоративного воздействия на выборы, а также на законодательный процесс, приводящий к тому, что «глас народа» остается не услышанным властями.

Это связано, в частности, с концентрацией средств массовой информации, которые в результате утрачивают свою демократическую функцию, распространением популистских псевдодемократических взглядов и соответствующей им психологии, узурпацией политическими партиями, особенно не обладающими долгим опытом ответственной государственной работы, суверенитета народа. Последнее особенно опасно, поскольку непосредственно функции консолидации индивидуальных воль субъектов гражданского общества выполняют общественно-политические институты. Именно они считаются мостом, соединяющим гражданское общество и политическую власть. В качестве конституционно правовой основы такого опосредования выступают многопартийность, а также идеологический и политический плюрализм.

В механизме формирования институтов гражданского общества особо значимы право граждан на объединение и свобода деятельности самих объединений. Нормативную правовую основу их создания и деятельности составляют Конституция и Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», а также ряд иных Федеральных законов: от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», от 27 ноября 2002 г. «Об объединениях работодателей», от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 28 июня 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии» и др.

§ 4. Общественные объединения и свобода их деятельности как форма участия членов гражданского общества в публичной жизни

Современная демократия пришла в мир на смену феодализму с характерными для него сословным делением и цеховщиной; она была антикорпоративна по своей изначальной природе и именно поэтому

далеко не сразу признала свободу ассоциаций. Соответственно, право на объединение и свобода самих объединений вошли в каталог прав и свобод человека и гражданина значительно позднее иных прав и свобод. Отличие свободы ассоциаций от других прав и свобод заключается в том, что она ведет к образованию различных социальных групп, т.е. объединений людей, имеющих общие интересы, преследующих общие цели и ценности и подчиненных общим для их сочленов нормам поведения. В результате индивид, оставаясь сочленом общества в целом, участвует в создании нового общества. Как раз в связи с этим в раннем европейском конституционализме с его приверженностью к индивидуализму как парадигме социального развития свобода ассоциации рассматривалась как опасная для возникшего на развалинах феодального прошлого государства и самого человека.

Государство долгое время сопротивлялось этой свободе. При этом главная опасность усматривалась в том, что общественно-политические объединения могут противостоять государству или узурпировать его функции. В связи с этим свобода ассоциаций была признана во Франции только после революции 1848 г., да и то с ограничениями. В отличие от Франции уже в раннем конституционализме Англии, который не был столь радикален, был принят явочный порядок создания ассоциаций, но при этом были запрещены тайные общества (кроме масонских), а также общества, в которых члены и руководители друг другу неизвестны, общества, в которых члены обязаны приносить присягу, общества, имеющие разветвления.

В современном мире свобода ассоциаций, как и право на объединение, из которого она вытекает, стала универсалией практического конституционализма. Ассоциация обладает лично-собирательным характером, в ней одновременно присутствуют и индивидуальные, и коллективные начала. Объединение умножает силу человека, но оно же в силу коллективной природы неизбежно ведет к конформистской (от позднелат. conformis — подобный, сообразный) социальности и в той или иной степени растворению индивидуальности в демосе, т.е. коллективном образовании.

Ассоциация людей, объединенных общими интересами, и образует общество в узком смысле этого слова. В конституциях содержится прямое утверждение права на объединение и тем самым и наряду с ним — свобода объединений. Индивидуальные начала общественного объединения заключаются в том, что право на участие в нем осуществляется по воле индивида, т.е. в силу индивидуального права и на основании его волеизъявления; коллективные начала общественного объединения заключаются в том, что принятое членами объединения, независимо от его природы, сферы деятельности, целей

и т.п., решение дает жизнь социальному институту, обретающему характер юридического лица. Но при этом следует оговориться, что свобода ассоциаций распространяется на объединения, преследующие общественные или политические цели; что же касается объединений экономического, благотворительного, просветительного и т.п. характера, они также являются рефлексией конституционного права на объединение и находятся под защитой конституции, но их статус главным образом определяется гражданским или административным правом.

Общим для современного конституционализма является гарантирование конституционного права на объединение и свободы создания и деятельности самих объединений. При этом конституции различных типов по-разному определяют содержание права на граждан на объединение и пределы свободы деятельности самих объединений. В частности, согласно ст. 30 Конституции России каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. При этом никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», составляющий нормативную основу создания и деятельности общественных объединений, определяет **правовую природу и нормативное содержание права на объединение** как субъективного конституционного права граждан. Его юридическое содержание образует следующие правомочия: а) право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей; б) право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них; в) право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Граждане имеют право создать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, т.е. явочным порядком, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов. В свою очередь общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Именно это субъективное конституционное право лежит в основе создания общественного объединения, под которым понимается некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица — общественные объединения. Стало быть, учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионный органы. Учредители общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и несут равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и несут равные обязанности.

Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионный органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом. Их права и обязанности, проистекающие из членства в объединении, содержатся в уставе общественного объединения.

В случае несоблюдения требований устава члены объединения могут быть исключены из него в указанном в уставе порядке.

Участниками общественного объединения могут быть также физические лица и юридические лица — общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом.

Федеральный закон предусматривает, что общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

— общественная организация;
— общественное движение;
— общественный фонд;
— общественное учреждение;
— орган общественной самодеятельности;
— политическая партия.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом от 19 мая 1995 г. и законами об отдельных видах общественных объединений. Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании. В случае государственной регистрации общественного фонда данный фонд осуществляет свою

деятельность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация иных видов фондов (частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и других) могут регулироваться соответствующим законом о фондах.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Указанный орган может определять содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителе (учредителях), но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями). В случае государственной регистрации общественного учреждения данное учреждение осуществляет свою деятельность в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности данный орган приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация политических партий регулируется специальным Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». Согласно ст. 3 указанного закона политическая партия — это общественное объединение,

созданное в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации. Федеральный закон допускает создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация союзов (ассоциаций) общественных объединений, в том числе с участием иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

По территориальной сфере деятельности российские общественные объединения делятся на общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения. Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства; под межрегиональным — объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства; под региональным — объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Федерации; под местным — объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Независимо от их организационно-правовых форм общественные объединения равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности. Особо оговаривается законодателем, что деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах — общедоступной.

При этом ни при каких условиях не допускается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых

направлены на осуществление экстремистской деятельности. Однако включение в учредительные и программные документы общественных объединений, например положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

Государство и общественные объединения. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

В частности, государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в рамках выполнения различных государственных программ у неограниченного круга общественных объединений в порядке, предусмотренном законодательством России о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Создание общественных объединений. Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей — не менее трех физических лиц. Специальными законами о соответствующих видах общественных объединений может быть установлено иное количество учредителей для создания отдельных видов общественных объединений.

В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица — общественные объединения.

Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим

Федеральным законом. Что же касается правоспособности общественного объединения как юридического лица, она возникает с момента государственной регистрации.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено законом.

Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть избраны почетными членами (почетными участниками) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении.

Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:

1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;

2) лицо, включенное в перечень в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности»;

4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

5) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.

Лицо, которое ранее являлось руководителем или входило в состав руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности, не может быть учредителем общественного объединения в течение десяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет.

Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 8 лет.

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может являться основанием для ограничения их прав или свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Государственная регистрация общественных объединений является непременным условием для приобретения прав юридического лица. Такая регистрации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. содержит исчерпывающий перечень оснований отказа в государственной регистрации общественного объединения:

1) если устав и иные представленные для государственной регистрации документы общественного объединения противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;

2) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом, представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;

3) если выступившее в качестве учредителя общественного объединения лицо не может быть учредителем в соответствии с частью третьей ст. 19 Федерального закона;

4) если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории;

5) если установлено, что в представленных учредительных документах общественного объединения содержится недостоверная информация;

6) если наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

В случае отказа в государственной регистрации общественного объединения заявителю сообщается об этом в письменной форме с указанием конкретных положений Конституции и законодательства, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации данного объединения. Отказ, а также уклонение от такой регистрации может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов для государственной регистрации при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Федеральный закон предусматривает возможность реорганизации общественного объединения, которая осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания. Государственная регистрация общественного объединения, создаваемого путем реорганизации, также осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», с учетом особенностей такой регистрации, установленных Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Ликвидация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного общественного объединения либо по решению суда по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ст. 44 Федерального закона. Имущество, оставшееся в результате ликвидации общественного объединения, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо, если отсутствуют соответствующие разделы в уставе общественного объединения, — на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях — решением суда. При этом согласно ст. 26 Закона оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество общественного объединения, ликвидированного в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», обращается в собственность Российской Федерации.

Права общественного объединения весьма обширны. Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим Федеральным законом и другими законами;

— проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
— учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
— представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
— осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
— выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
— участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Для осуществления уставных целей общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, имеет право:

— свободно распространять информацию о своей деятельности;
— проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;
— представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
— осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений;
— выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Осуществление указанных прав общественными объединениями, созданными иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, может быть ограничено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

Федеральный закон предусматривает также **обязанности общественного объединения.** Общественное объединение обязано:

— соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающи-

еся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;
- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;
- ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его наименования и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;
- представлять по запросу органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;
- допускать представителей органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, на проводимые общественным объединением мероприятия;
- оказывать содействие представителям органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации;
- информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Общественное объединение также обязано информировать орган, принявший решение о государственной регистрации данного объединения, об изменении сведений, указанных в п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней с момента таких изменений. Указанный орган не позднее одного рабочего дня со дня получения соответствующей информации от общественного объединения сообщает об этом в уполномоченный регистрирующий орган, который

вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений об общественном объединении.

Общественное объединение, намеревающееся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Такое общественное объединение ежеквартально представляет в федеральный орган государственной регистрации сведения, предусмотренные абзацем восьмым части первой настоящей статьи.

Федеральный закон также обстоятельно регламентирует отношения собственности общественных объединений, их предпринимательской деятельности, надзор и контроль за их деятельностью, ответственность. В частности, **надзор за соблюдением законов общественными объединениями** осуществляет прокуратура Российской Федерации. Орган, принимающий решения о государственной регистрации общественных объединений, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям. При осуществлении данного контроля указанный орган вправе:

1) запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;

2) направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;

3) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции, за исключением случая, указанного в части пятой настоящей статьи;

4) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;

5) в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца. Предупреждение, вынесенное органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть обжаловано общественными объединениями в вышестоящий орган или в суд.

Федеральные органы государственного финансового контроля, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, устанавливают соответствие расходования общественными объединениями денежных средств и использования иного имущества уставным целям и сообщают о результатах в орган, принявший решение о государственной регистрации соответствующего общественного объединения.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, анализирует информацию об операциях общественных объединений, полученную им на основании Федерального закона от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», и при наличии оснований, свидетельствующих о неполноте и (или) недостоверности указанной информации либо о том, что общественное объединение не исполняет или не в полной мере исполняет требования законодательства Российской Федерации, сообщает об этом органу, принявшему решение о государственной регистрации данного общественного объединения, по запросу указанного органа или по собственной инициативе.

Федеральный орган государственной регистрации принимает решение об исключении общественного объединения из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента:

1) в случае прекращения деятельности общественного объединения в связи с его ликвидацией или реорганизацией в форме, предусматривающей прекращение деятельности юридического лица, или в связи с исключением общественного объединения, прекратившего свою деятельность в качестве юридического лица, из единого государственного реестра юридических лиц;

2) если по результатам проведенной проверки установлено, что общественное объединение в течение года, предшествовавшего дню подачи заявления, указанного в части пятой ст. 27 настоящего Федерального закона, не получало денежные средства и иное имущество от иностранных источников и (или) не участвовало в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации;

3) если по результатам проверки, проведенной на основании, предусмотренном частью пятой настоящей статьи, в отношении общественного объединения, ранее исключавшегося из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, установлено, что это общественное объединение в течение трех лет не получало денежные средства и иное имущество от иностранных источников и (или) не участвовало в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации;

4) если по результатам проверки, проведенной на основании, предусмотренном частью пятой настоящей статьи, установлено, что общественное объединение не позднее чем через три месяца со дня включения его в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, отказалось от получения денежных средств и иного имущества от иностранных источников и возвратило денежные средства и иное имущество иностранному источнику, от которого они были получены.

Решение об отказе в исключении общественного объединения из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, принимается федеральным органом государственной регистрации в случае, если по результатам проведенной проверки установлено, что общественное объединение представило недостоверные сведения о прекращении им деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента. Указанное решение может быть обжаловано общественным объединением в суд.

Федеральный закон устанавливает принцип равенства оснований ответственности всех субъектов, действующих в сфере отношений, регулируемых Федеральным законом. Речь идет о том, что государство и его органы, общественные объединения и отдельные граждане несут равную ответственность за соблюдение данного Федерального закона и других законов об отдельных видах общественных объединений. Общественные объединения и граждане, чьи права, предоставленные настоящим Федеральным законом и другими законами об отдельных видах общественных объединений, оказались нарушенными, могут обратиться с исковым заявлением в судебные органы и с заявлением

или жалобой в административные органы о привлечении виновных к ответственности.

В частности, государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения указанными органами и их должностными лицами настоящего Федерального закона, а также других законов об отдельных видах общественных объединений, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством Российской Федерации.

В свою очередь общественные объединения, в том числе не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с данным Федеральным законом и другими законами.

В случае нарушения законодательства общественными объединениями, не обладающими правами юридического лица, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не обладающими правами юридического лица, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

В случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган либо Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненный ему соответствующий прокурор вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения.

В случае, если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев. Деятельность общественного объединения может быть также приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой

информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, общественное объединение возобновляет свою деятельность по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности, оно возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

Возможна также **ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность** в случаях нарушения им законодательства Российской Федерации. В частности, основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются:

— нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;
— неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;
— неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения. Ликвидации соответствующего общественного объединения влечет ликвидацию его структурных подразделений — организаций.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности от 25 июля 2002 г. предусмотрел более широкие основания для ликвидации общественного объединения и запрета его деятельности в случае, если речь идет о борьбе с экстремизмом. В частности, объединению сделано предупреждение прокурором или органом юстиции, оно не оспорено в суде либо оспорено, но не признано незаконным; объединение в срок, установленный в предупреждении, не устранило допущенные нарушения; в течение 12 месяцев после вынесения предупреждения выявлены новые нарушения; осуществление общественным объединением экстремистской деятельности повлекло на-

рушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создало реальную угрозу причинения такого вреда (ч. 4 ст. 7, ч. 2 ст. 9 рассматриваемого Закона).

Заявление в суд о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вносится Генеральным прокурором Российской Федерации или федеральным органом государственной регистрации. Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», соответствующим территориальным органом федерального органа государственной регистрации.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Порядок и основания ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Решение о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения может быть обжаловано в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Отмена решения о ликвидации общественного объединения влечет возмещение государством всех убытков, понесенных общественным объединением в связи с его незаконной ликвидацией.

ЧЕЛОВЕК
В КОНСТИТУЦИОННОМ
СТРОЕ РОССИИ

Глава 12
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СВОБОДЫ И ПРАВ ЛИЧНОСТИ

§ 1. Человек, личность, гражданин в Конституции Российской Федерации: содержание понятий и социально-юридическая природа прав

1. Человек, личность, гражданин: конституционная интерпретация понятий

Проблема личности в обществоведении — философии, социологии, психологии, юриспруденции и других отраслях общественной науки, занимает одно из ведущих мест. В каждой из перечисленных сфер человеческих знаний существует не самостоятельное понятие личности; оно является единым и общим, но в различных науках интерпретируется в соответствии с их предметом и задачами, а те, в свою очередь, исследуют различные аспекты одного и того же явления и обозначающего его понятия. Причем это понятие не есть нечто застывшее. Вместе с развитием отображаемого объекта и обогащением наших знаний о нем оно развивается, изменяется и дополняется.

В философской литературе проводится различие между понятиями человека и личности. Личность есть «персонификация» общественных отношений, выражение социальной природы человека. Личность — это человек, находящийся в системе общественных связей, и в этом смысле она действительно может рассматриваться как совокупность всех общественных отношений.

Однако имеет ли такое разграничение понятий человека и личности сколько-нибудь существенное значение для конституционного права? В советский период отечественной истории в научной литературе довольно широкое распространение получила гипотеза, согласно которой личностью является не всякий человек; личностью признавался лишь такой человек, который обладает яркой индивидуальностью. Сторонниками этого подхода зачастую определялась даже система свойств и качеств, наличие которых и выделяло человека как личность: самостоятельность мысли, определенность оценок и взглядов, оригинальность чувств, сила воли, внутренняя собранность и страстность. Типичным для этого нормативного подхода был вывод: «Личность — это чело-

век, обладающий исторически обусловленной степенью разумности и ответственности перед обществом, пользующийся (или способный пользоваться) определенными правами и свободами, вносящий своей деятельностью вклад в развитие общества и ведущий образ жизни, соответствующий идеалам его эпохи или класса».

Данная гипотеза получила определенное распространение и в юридической науке. Рассматривая соотношение понятий «индивид», «человек», «личность», «гражданин», «субъект», нередко писали, что «не всякий человек есть личность, хотя всякая личность — человек». По настоящее время для многих юристов аксиомой является формула, выработанная за пределами юриспруденции: «Человеком рождаются, личностью становятся».

В действительности личность — не звание, присваиваемое некоторым людям, а сущность каждого человека. Конституционное регулирование исходит из реального для данной исторической эпохи типа личности, которая может обладать как положительными, так и отрицательными свойствами и качествами, и развивается в рамках данной общественной системы и правовых отношений в качестве субъекта прав и обязанностей.

Термин «личность» используется в двух статьях Конституции: в ст. 29 установлено, что «достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления; в ст. 64, заключающей главу 2 «Права и свободы человека и гражданина», определено: «Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией».

Таким образом, понятие личности распространяется на всех граждан государства независимо от места их пребывания — на территории государства или за его пределами, а также иностранцев и лиц без гражданства, постоянно или временно пребывающих на территории России. Для признания человека личностью не имеет юридического значения система его потребностей, интересов, убеждений, идеалов, знаний, взглядов и т.д. Государство признает и охраняет достоинство личности и ее право на развитие, а в иерархии конституционных ценностей человек, его права и свободы занимают доминирующее положение.

Другая важнейшая отличительная особенность понятия личности в конституционном праве заключается в том, что она является носителем прав и обязанностей, регламентирующих его взаимоотношения с государством. Права и обязанности личности — форма ее самовыражения, в них устанавливаются общие рамки социально активной деятельности человека, и одновременно эти права и обязанности являются способом поощрения той деятельности, которая отвечает общему благу.

Конституция не оторвана от конкретных исторических условий, соответственно, не конструирует личную свободу вне общества. Личность не является ни изолированным от общества индивидом, ни безликой его частицей. Гарантируемые Конституцией свобода и права личности не устраняют ее зависимости от других лиц («осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» — ч. 3 ст. 17), семьи (ч. 2 ст. 7; ч. 1, 2 и 3 ст. 38), общины, образующей местное самоуправление (ч. 1 и 2 ст. 130), и особенно от государства в качестве носителя конституционных и иных обязанностей.

Таким образом, личность в праве — любой и всякий человек, наделенный Конституцией определенными правами и несущий обязанности; понятия человека и личности употребляются как синонимические, носят собирательный и обобщающий характер и подчеркивают наличие определенной связи между индивидом и государством, отличающейся взаимными правами и ответственностью. Соответственно, права и обязанности человека и личности суть совпадающие по содержанию и объему понятия.

Однако не столь однозначен ответ на вопрос о соотношении понятий человека и гражданина, следовательно, прав человека и прав гражданина. Разграничение этих понятий осуществлено непосредственно в Конституции, в которой термин «человек» используется 28, термин «гражданин» — 57 раз. Именно человек является основным фактором социальных явлений, развивающихся в обществе; он неповторим в своем индивидуальном бытии. Этим определяется индивидуализирующая роль Конституции, она определяет место человека в том социальном порядке, носителем которого в силу Конституции является Российское государство.

Что же касается гражданства, оно выражает государственно-правовое качество человека, личности, индивида и служит для обозначения государственно организованного человека, связанного определенными правоотношениями с государством, которое по отношению к своим гражданам обладает как территориальным, так и личным верховенством. В этом смысле гражданство есть устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Речь идет именно об устойчивой правовой связи человека с государством с характерным для этой связи территориальным и личным верховенством государства, обусловливающим подчинение индивида законам государства как на его территории (это характерно и для правового положения иностранцев и лиц без гражданства), так и за его пределами.

Таким образом, понятием гражданина не исчерпывается все государственно-правовое содержание человека и личности. Наряду с гражданами в состав населения государства включаются и иностран-

ные граждане, т.е. лица, обладающие гражданством иностранного государства и не имеющие гражданства данного государства, а также лица без гражданства, т.е. лица, не принадлежащие к гражданству данного государства и не имеющие доказательств принадлежности к гражданству другого государства.

2. Права человека и гражданина — императив Конституции: естественная природа, социальные функции, неотчуждаемость

Словосочетание «права человека» используется в Конституции 16 раз, 32 раза в ее тексте встречается словосочетание «права гражданина». Неоднократно при изложении конституционных правоположений говорится о «правах человека и гражданина», из чего следует, что между правами человека и правами гражданина нельзя проводить резкой и непреодолимой грани. Права человека — это принципы отношений между человеком вообще и государством, обеспечивающие индивиду возможность действовать по собственному усмотрению; они принадлежат каждому человеку от рождения и не могут быть отчуждены. Государство не дарует права, оно только закрепляет их в законе и устанавливает гарантии реализации. Как установлено в ст. 2 Конституции, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Это означает, что права человека существуют до и вне государственного их признания, они вытекают из достоинства, присущего каждому человеку. Будучи закреплены в законе, они приобретают качество прав гражданина. В свою очередь права гражданина — это такие права человека, которые находятся под охраной и защитой государства. Конституционализация прав человека и представляет собой форму их трансформации в права гражданина, которые в данном контексте есть превращенные права человека; основные права и свобода гражданина — это юридическая форма прав человека, включенного в определенную социальную систему.

Таким образом, права человека есть критерии правоустановительной и правоохранительной деятельности государства, его органов и должностных лиц. Права человека адекватны всякому демократически организованному обществу, и государство, претендующее на то, чтобы называться правовым, не вправе, а обязано в своем законодательстве предусмотреть и реально гарантировать юридическими и иными средствами эти права, которые в силу их конституционного закрепления приобретают характер субъективных юридических прав.

Конституция России признает основные права и свободы человека естественными, поскольку принадлежат каждому от рождения, и неотчуждаемыми. Человек, его права и свободы, жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность являются высшей ценностью, признаваемой и защищаемой Российской

Федерацией. При этом Конституция устанавливает, что государство обеспечивает права свободы человека и гражданина согласно положениям самой Конституции и общепризнанным принципам и нормам современного международного права.

Таким образом, речь, с одной стороны, идет о том, что права человека не октроированы государством, оно лишь признало и конституционно закрепило их, а с другой — коль скоро права человека представляют собой общечеловеческую ценность, они обеспечиваются в соответствии с теми стандартами, которые выработаны сообществом демократических государств. Конституция устанавливает, что государство исходит из приоритета прав и свобод человека и гражданина. Главная обязанность государственной власти, всех органов государства и его агентов — это признание, соблюдение и защита прав и свобод, чести и достоинства человека и гражданина.

Основные права и свободы занимают центральное место в системе всех прав и свобод и выступают определенным критерием конституционности деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти. Из признания основных прав и свобод человека естественными следует, что они вытекают непосредственно из достоинства человеческой личности и принадлежат ему от рождения. В этом смысле права и свободы — атрибутивное свойство человеческой личности, признаваемое и отражаемое в Конституции и гарантируемое в принимаемых в соответствии с нею законах.

Неотчуждаемость прав человека выражается в том, что государство связано ими и не может по своему усмотрению отменить или ограничить эти права и свободы. Основные права человека есть своеобразный барьер, который в демократическом обществе не может быть преодолен по собственному усмотрению ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властью: законодатель не может принимать законов, не согласующихся с основными правами; исполнительная власть точно так же связана в сфере высшей государственности власти основными правами, хотя и издает свои акты в пределах установленных Конституцией ограничений; судебная власть, в свою очередь, не может своими решениями санкционировать изъятия из круга основных прав либо сужение их нормативного содержания вне установленных Конституцией оснований.

Это означает, что основные права устанавливают индивидуальную автономию личности и ограничивают государственную власть; одновременно это — положительные обязанности государства, требующие от него соответствующих действий. Именно поэтому права и свободы нельзя отрывать от конституционного строя государства, его социальной, политической и экономической основы, культуры, ибо именно в них коренятся гарантии прав человека, принадлежащие ему от рождения.

Но это только один смысл словосочетания «права человека». Его другой смысл обусловлен тем, что в результате формирования и восприятия государствами международных гуманитарных стандартов само понятие человека приобретает юридический характер и обозначает граждан данного государства, а также иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на его территории. Соответственно, права человека — это такие права, которые принадлежат каждому человеку независимо от его гражданской принадлежности. Что же касается прав гражданина — ими наделены только те лица, которые состоят с государством в отношениях гражданства. Это особенно важно учитывать в связи с тем, что в результате интеграции страны в систему признаваемых и поддерживаемых международным сообществом ценностей конституционной нормой России стало непосредственное действие и обязательность для всех субъектов национального права общепризнанных принципов и норм международного права и ратифицированных Россией международных договоров, а также право граждан обращаться за защитой своих прав в существующие в международном сообществе структуры.

В частности, современное международное право также широко пользуется термином и понятием прав человека, о чем свидетельствуют соответствующие постановления Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и др. Анализ этих актов позволяет сделать несколько выводов: понятие человека в международном праве употребляется в юридическом, а не социально-биологическом смысле. «Человек» — это международно-правовое понятие, служащее для обозначения всех физических лиц независимо от их гражданской принадлежности (граждане, иностранцы, лица без гражданства), без какого бы то ни было различия, как то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах); «права человека» также являются юридическим понятием, обозначающим права, установленные для граждан, иностранцев лиц и без гражданства, объем которых определяется предусматриваемым международным правом «стандартом прав человека», и этот стандарт должен уважаться государствами и обеспечиваться в соответствии со своими конституционными процедурами; наконец, каталог «прав человека» у́же номенклатуры «прав гражданина». По существу, «права человека» — это те права, которые государства обязаны предоставить всем находящимся на их территории лицам независимо от гражданской принадлежности.

В частности, согласно ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах «право на жизнь есть неотъемлемое право *каждого человека*. Это право охраняется законом. *Никто* не может быть произвольно лишен жизни». Весьма определенно максимальная всеобщность прав человека выражена в ряде других статей Пакта: *«Никто* не должен находиться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах» (ст. 8); *«каждый человек* имеет право на свободу и личную неприкосновенность» (ст. 9) и др.

Права же гражданина — это такие права, которые предоставляются лишь лицам, находящимся с государством в отношениях гражданства. Так, ст. 25 указанного пакта, касаясь некоторых политических прав, прямо закрепляет обязанность государств предоставить эти права лишь гражданам: *«Каждый гражданин* должен иметь...», «допускается *в своей стране*...». Таким образом, «права гражданина» обладают меньшей в смысле распространения на индивидов степенью общности, они не предоставляются иностранцам и лицам без гражданства. Гражданин наряду с правами гражданина пользуется и правами человека.

Права человека и гражданина, будучи выражением свободы личности, обладают двойственной природой. Прежде всего они призваны гарантировать личность в ее отношениях с государством и его агентами, они обеспечивают автономию личности от государственного вмешательства в некоторые наиболее значимые для человека сферы его жизнедеятельности, гарантируют статус личности от нарушений со стороны государства. Но это только один — негативный — аспект функционального назначения основных и прав и свобод.

Другой — позитивный аспект заключается в том, что эти права и свободы накладывают на государство обязанность юридически гарантировать конституционный статус человека. Иными словами, основные права и свободы, закрепленные в конституции, накладывают на государство не только негативную обязанность, обязанность воздержания от вмешательства в границы свободы личности, индивида, но и позитивную обязанность, выражающуюся в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие в практическом осуществлении индивидом принадлежащих ему прав и свобод. Именно в гарантиях прав и свобод может быть реализован конституционный строй как строй социального правового государства, моделируемый основным законом.

Конституция содержит перечень основных экономических, социальных и культурных прав, реализация которых, как правило, невозможна без участия государства. Развитие общества привело к тому, что реальная свобода, рамки которой не остаются неизменными на различных этапах общественно-исторического развития, зависит не только от личного иждивения индивида, но во все большей степени зависит от создаваемых государством материальных условий

и гарантий. Проблема сводится главным образом к деятельности законодательной и исполнительной власти, поскольку речь в конечном счете идет о финансировании. Что же касается суда, то его роль сводится преимущественно к защите названных прав, если они нарушаются государственными и общественными органами и их должностными лицами.

Таким образом, в конституционно-правовой доктрине и сегодня вслед за упоминавшимся выше немецким юристом Г. Еллинеком возможно различать несколько категорий субъективных прав человека и гражданина в зависимости от масштаба участия Российского государства в их обеспечении. *Первая группа прав* характеризуется тем, что государство признает за личностью определенную сферу отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом притязаний государства. В эту группу прав, которая составляет так называемый отрицательный правовой статус, входят права личной свободы (неприкосновенность личности и жилища, тайна переписки, свобода передвижения и др.), а также права общественной свободы, включая свободу мысли, совести и религии, свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, свободу ассоциаций и др.

Вторая группа прав характеризуется правом индивида требовать от государства положительной деятельности по созданию условий для реализации индивидом признаваемых за ним прав. Они составляют так называемый положительный статус, включающий, к примеру, право на труд, на образование, на материальное обеспечение в старости, по болезни, в случае потери кормильца, полной ли частичной утраты трудоспособности и др.

Наконец, *третья группа прав* отличается признанием государством за личностью права на участие в управлении государством и в политической деятельности вообще. К данной группе прав можно отнести политические права, хотя грань между этой и двумя предыдущими группами прав довольно условна.

§ 2. Обязывающая сила основных прав и свобод

Конституция является политико-правовой формой выражения свободы личности, в предусмотренных ею взаимных правах и обязанностях личности и государства закрепляются достигнутый в обществе масштаб свободы личности, т.е. мера ее автономии по отношению к государству, общественным объединениям и коллективам, другим лицам, а также границы, в пределах которых свободная деятельность индивидов не перерастает в произвол. Тем самым Основной Закон устанавливает меру взаимной свободы и взаимной ответственности личности и государства; она определяет пределы государственного

вторжения в сферу жизнедеятельности индивида, а также границы индивидуальной автономии личности, а также важнейшие формы и способы ее проявления.

Смысл конституционного нормирования прав и свобод человека и гражданина заключается в том, что она устанавливает основные принципы правового статуса личности, имеющие стратегическое значение для всех отраслей права и всякой государственной деятельности. В связи с этим фундаментальное значение имеет указание Конституции, что человек, его жизнь, свобода, честь и достоинство, личная неприкосновенность, безопасность, другие естественные и неотчуждаемые права являются высшей ценностью, защищаемой Конституцией. Государство обязано исходить из приоритета прав и свобод человека, а признание, соблюдение и защита прав и свобод — главная обязанность государственной власти, включая как законодательную, так и исполнительную и судебную (ст. 2).

В данном контексте конституционное регулирование прав и свобод человека прежде всего служит универсализации правового регулирования общественных отношений с участием личности, выработке стандартов, общих как для всех сфер общественной жизни, так и для всех отраслей права. Именно конституционное регулирование обеспечивает их однотипность, соответствие конечным результатам, преследуемым всем обществом. Конституция закладывает самые фундаментальные основы правового регулирования общественных отношений с участием личности и составляет ту базу, которая образует конституционно-правовой статус личности, предопределяет содержание отраслевого регулирования, закладывает основы защиты прав и свобод.

Всеобщее признание в государственно-правовой литературе получил тезис, что основные права и свободы граждан опосредуют отношения между обществом и личностью, государством и гражданином. Более двух столетий этот тезис является исходным пунктом всех учений о правах человека и гражданина. Однако нельзя игнорировать их значение для опосредования отношений между самими гражданами, и даже между федерацией и ее субъектами.

В частности, Конституция установила, что регулирование прав и свобод человека и гражданина, *регулирование и защита* прав национальных меньшинств, а также гражданство в Российской Федерации относятся к ведению федеральных органов государственной власти. Одновременно Конституция предусмотрела, что органы государственной власти субъектов Федерации также обладают значительными полномочиями в обеспечении прав человека. В связи с этим к совместному ведению федеральных органов государственной власти

и органов государственной власти субъектов Федерации отнесена *защита* прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, а также обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Конституция устанавливает общефедеральный стандарт прав человека, защита которого вменена в обязанность все уровней публичности власти.

Основные права и обязанности опосредуют и отношения между гражданами, равно как между иностранцами и лицами без гражданства, пребывающими на территории государства и, следовательно, находящимися под его территориальным верховенством. В частности, в Конституции неприкосновенность жилища закрепляется в следующей форме: «Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц». Термин «никто» используется в значении более широком, чем, например, формула «представитель власти». Это означает, что данная конституционная норма гарантирует жилище гражданина от незаконного вторжения кого бы то ни было, в том числе и других граждан, а государство обязано предусмотреть гарантии и установить соответствующие санкции за нарушение этого конституционного права не только при его нарушении должностными, но и иными лицами. Универсальной конституционной нормой является также охрана личной жизни граждан, тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений. Закон гарантирует эти права от нарушений, от кого бы они ни исходили, в том числе и в случае их нарушения другими гражданами. Весьма определенно это выражено в конституционных нормах об обязанности граждан уважать взаимные права и законные интересы.

Таким образом, конституционные права, свободы и обязанности отражают и закрепляют состояние всеобщей связанности граждан, а не только связанности граждан с государством. Соответственно, установленные Конституцией гарантии должны защищать гражданина не только от неправомерных действий федеральных властей, но и от органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, а также отдельных лиц или групп лиц, включая политические партии и иные объединения граждан; носитель конституционного права может пользоваться средствами судебной защиты нарушенного права от кого бы такое нарушение ни исходило, включая субъекты Федерации, органы местного самоуправления, политические партии и другие объединения, граждан, иных субъектов конституционных правоотношений.

Обязывающее воздействие прав и свобод распространяется также на сферу, выходящую за пределы собственно государственной власти, а именно частноправовые отношения. Именно конституционные

права и свободы являются мерилом в оценке всех сфер права, следовательно, система ценностей основных прав является критерием, которому должны соответствовать все иные права граждан не только в публичном, но и частном праве. Установление меры такого воздействия — функция законодателя, безусловным требованием к которому является уважение к основным правам как объективным принципам общего для всех сфер жизни социума правопорядка.

§ 3. Права и свободы человека и гражданина как объективные принципы общего правопорядка и их субъективная природа

Конституционное регулирование свободы личности осуществляет ряд функций:

— формулирует модель или констатирует уже сложившиеся экономические, политические, социальные и духовные формы, закрепляет основы свободы личности, определяет ее конституционные рамки и устанавливает пределы государственной власти;
— определяет границы, в которых в каждый данный момент развиваются процессы существования и жизнедеятельности этих форм и которым должны соответствовать эти формы и обусловленные ими границы свободы личности;
— устанавливает пределы правового регулирования прав и обязанностей личности;
— закрепляет принципы правового регулирования свободы личности и закладывает базу отраслевого регулирования прав, свобод и обязанностей.

Тем самым конституционное регулирование свободы и прав человека носит обобщенный характер. Различия в степени конкретизации правовых норм (или, напротив, различия в степени их обобщенности) коренятся в самой природе правового регулирования. Упорядочения общественных отношений нельзя достичь лишь с помощью так называемых конкретных норм. Наряду с ними необходимы и более масштабные указатели желаемого или необходимого поведения субъектов общественных отношений; одной из разновидностей таких юридических норм как раз и являются нормы Конституции о правах и свободах граждан.

Однако обобщенный характер конституционного регулирования свободы и прав личности ни при каких условиях не может вести к отрицанию за основными правами и свободами значения субъективных. Они являются субъективными не в силу конкретизации этих прав в других законах или иных актах, на основе которых гражданин вступает в трудовые, административные, гражданские правоотношения;

эти права и свободы являются субъективными в силу собственной юридической природы. *Главное назначение прав человека и гражданина в демократическом обществе заключается именно в том, что они составляют каталог субъективных прав,* закрепленных в Конституции, действующих непосредственно и потому непосредственно обязывающих законодательную, исполнительную и судебную власть, которые защищают эти права присущими им способами и в установленных самой Конституцией и законами формах.

Таким образом, конституционное регулирование свободы личности устанавливает отправные начала отраслевого регулирования соответствующих общественных отношений. Именно в Конституции — фундамент отраслевого регулирования, что, конечно, не отрицает непосредственно действующего характера конституционных норм. Конституция определяет стратегию правового регулирования двояким образом. С одной стороны, составляя фундамент правовой системы, а также инициируя активизацию правотворческой деятельности, а с другой — непосредственно воздействуя на общественные отношения практически во всех сферах социальной действительности. Нормы Конституции не только нуждаются в адекватном отражении в текущем законодательстве, долженствующем предусмотреть механизм их реализации, но и сами являются непосредственно действующим правом. В противном случае права и свободы человека и гражданина останутся красивыми, но малообеспеченными декларациями, не обязывающими ни законодателя, ни исполнительную власть, ни суды.

Тезис о субъективном характере основных прав и свобод человека и гражданина утвердился в юриспруденции далеко не сразу. Долгое время считалось, что индивидуальные права ограничивают права государства, но не требуют от него никаких положительных услуг, никаких жертв в пользу граждан. Государство должно воздерживаться от вмешательства в известные области, предоставляя свободный простор личной деятельности, но индивидуум больше ничего не может требовать на этой почве. Государство, стало быть, свободно от обязанностей по отношению к индивидууму, в лучшем случае эти обязанности могут рассматриваться как моральный долг государства, не имеющий юридического значения.

К чести прогрессивной государственно-правовой мысли России она задолго до Великой российской революции стояла на признании за публичными правами качества субъективных прав. Основные права человека и гражданина — это не элементы правового статуса или правоспособности как абстрактной способности к правообладанию, не потенциальные или абстрактные права, а именно субъективные права, нуждающиеся в повышенной судебной и иной защите.

В советский период отечественной истории тезис о субъективной природе конституционных прав и свобод был надолго утрачен. Наука

вернулась к нему лишь в 60–70-е гг. прошлого столетия. Эту позицию последовательно отстаивала Саратовская школа конституционного права (И. Е. Фарбер, В. Т. Кабышев, О. О. Миронов и др.).

Что же касается практики судебной защиты конституционных прав и свобод — она носила крайне ограниченный характер. Права человека и гражданина продолжали рассматриваться как элемент правоспособности, а не субъективные права, подлежащие судебной защите. С этой точки зрения, провозглашение действующей Конституцией прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими имеет революционный для отечественного конституционализма характер; они выступают теперь в качестве атрибутивных свойств личности. Согласно Конституции эти права определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Именно в этом — наличии юридических средств защиты и восстановления нарушенных прав, т.е. их обеспечении правосудием — главная характеристика субъективной природы конституционных прав и свобод.

§ 4. Конституционное право и конституционная свобода

Далекому от тонкостей правовой догматики читателю сама постановка вопроса о соотношении понятий «конституционное право» и «конституционная свобода» может показаться игрой извращенного юридического ума. Конституционные права и конституционные свободы — явления одного порядка, они образуют единый институт Основного Закона, обладают сходной правовой природой. В силу этого традиционно мнение о совпадении этих понятий. В связи с этим многие считают, что принципиальной ошибки в их отождествлении, когда свобода слова, например, расценивается как право на свободу слова, а свобода совести как право на свободу совести, нет.

Против такого утверждения нельзя было бы возражать, если бы различие между ними не проводилось Конституцией России. Такое различие известно и мировой конституционной практике, а также современному международному праву. Так, согласно ст. 55 Устава ООН, эта организация призвана содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Формула о «правах человека и основных свободах» используется также в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международных пактах о правах, Европейской конвенции о правах человека и многих других международно-правовых документах.

В связи с этим перед наукой стоит задача осмысления юридической природы этих действительно близких явлений, адекватной их детализации в текущем законодательстве, создании надежного механизма

обеспечения и осуществления. Главное — установить критерий разграничения конституционных прав и свобод.

В советский период развития отечественного конституционализма права и свободы обычно отождествляли, полагая, что различие между ними носит чисто терминологический характер; конституционное право, пользуясь различными терминами для обозначения идентичных понятий, лишь следует сложившейся традиции. Часто утверждалось, что термин «свобода» применяется для характеристики политических прав.

В действительности этот термин (и обозначаемое им понятие) используется законодателем для характеристики основ правового положения граждан не только в политической, но и социально-экономической, социально-культурной, духовной и личной жизни. В частности, в Конституции термин «свобода» в различных интерпретациях использован 56 раз, причем в этот термин конституционным законодателем вкладывается различный смысл. В частности, он используется как а) синоним субъективного конституционного права («право на свободу слова»); б) отсутствие принуждения при выборе того или иного варианта поведения («свободно выбирать язык общения», «свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства»); в) независимость в своем духовном самоопределении, включая отношение к религии и церкви, и действия в соответствии со своими убеждениями — религиозными или атеистическими («свобода совести, свобода вероисповедания», свобода «не исповедовать никакой религии»); г) независимость и самостоятельность личности и индивидуальной и социальной жизни, а также в экономической сфере («каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность», «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию», «свобода экономической деятельности»); д) характеристика отношений государства и свободной личности, которые в этих отношениях выступают как «равноправные партнеры в общественном договоре»; е) содержание политики государства, которая в системе этих отношений выступает в юридической форме в качестве конституционной обязанности государства по обеспечению «свободного развития человека», т.е. гарантировании универсального принципа свободы.

В этом последнем значении — «свободное развитие человека и его равноправное партнерство с государством, несущим конституционные обязанности по отношению к личности» — свобода человека и гражданина имеет наиболее широкие параметры и включает в свое содержание другие значения термина «свобода» (в том числе в качестве синонима конституционных прав), как он используется в Конституции для характеристики конституционного статуса личности, а именно: свобода как сфера индивидуальной автономии личности, и свобода как способ ее социализации.

Не вдаваясь в обстоятельный анализ генетических истоков этих терминов и стоящих за ними понятий, отметим, что «свобода» граждан призвана обеспечить индивидуальную автономию личности в некоторых жизненно важных ее проявлениях. Речь идет о так называемом *отрицательном правовом статусе индивида:* государство признает за личностью определенную сферу отношений, которая отдана на его усмотрение и не может быть объектом притязаний государства. В частности, Конституция гарантирует права *личной* (неприкосновенность личности и жилища, тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, свободу передвижения и др.) *и общественной* (свобода мысли, совести и религии, свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, свобода ассоциаций и др.) *свободы*. Одновременно Конституция устанавливает пределы этой свободы, в которых граждане и их ассоциации действуют по своему усмотрению и самостоятельны в выборе способов реализации соответствующих свобод.

Основные права отличаются возможностью требовать от государства положительной деятельности по обеспечению признанных Конституцией за индивидом прав. В этом случае речь идет о так называемом *положительном правовом статусе,* включающим, к примеру, право на образование, на материальное обеспечение в старости, по болезни, в случае потери кормильца, полной или частичной утраты трудоспособности и др. В отличие от конституционной свободы конституционное право выражает вполне определенную меру дозволенного Конституцией поведения и в самом себе содержит запрет всякого иного поведения, не охватываемого данной «мерой».

Что же касается конституционной «свободы» — Конституция устанавливает лишь общие критерии пользования гражданами социальными благами, которые в них заключены. Конституция, как правило, не раскрывает нормативное содержание основных свобод и не указывает многочисленные формы их практического осуществления, да и едва ли это последнее возможно. Устанавливая критерии пользования основными свободами, она тем самым очерчивает их внешние пределы, оставаясь в которых, личность действует по собственному усмотрению. Весьма познавательна в связи с этим ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которой каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения. Но государство в лице законодателя может установить ограничения пользования данной свободой, которые необходимы: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Таким образом, конституционные права и конституционные свободы различаются главным образом по степени положительных

усилий государства, направленных на их обеспечение. Право на социальное обеспечение, например, не может быть реализовано без непосредственного и позитивного участия государства, что же касается конституционных свобод — государство гарантирует условия их реализации. Гражданин для выступления на собрании или митинге, участия в демонстрации, отправления религиозных обрядов и т.п. не нуждается в согласии государства; эти нормы, следовательно, ограничивают государство, которое не вправе препятствовать гражданину в осуществлении его свободной деятельности в сфере и в пределах, установленных конституционными свободами. Иными словами, различие между конституционными правами и свободами заключается в различии характера притязаний граждан и характера участия публичной власти в их удовлетворении.

Сказанное не дает основания для противопоставления прав и свобод, они в равной мере подлежат признанию, соблюдению и защите государства, на которое Конституция возлагает соответствующую обязанность. В этом смысле любое конституционное право есть свобода гражданина в определенной сфере общественных отношений, соответственно этому любая конституционная свобода — это право на создание условий, способствующих осуществлению этой свободы.

Обязанным субъектом в обоих случаях выступает государство. Но если в одном случае речь идет об обязанности гарантировать беспрепятственное пользование той или иной свободой, которая сама по себе является социальным благом и может быть ограничена только федеральным законом и соразмерно предусмотренным Конституцией целям, то в другом — о предоставлении человеку и гражданину как носителю соответствующего права, заключенного в этом праве социального блага.

§ 5. Равенство перед законом и судом. Равноправие

Демократия тесно увязана с равенством. Обеспечение должного масштаба равенства и равноправия в социальной практике является не только фундаментом, на котором базируется демократия, но и условием, вне которого демократия как явление и эволюционный процесс общества невозможна.

Но содержание принципа равенства перед законом и судом в своем историческом развитии не оставалось неизменным. В частности, борьба против неравенства в феодальном обществе с присущим ему сословным делением и наследственностью привилегий велась под лозунгом природного равенства людей. Демократические революции XVII–XVIII вв. велись под лозунгом «свободы, равенства и братства». Но сами свобода, равенство и братство трактовались сквозь призму принципа «равенства шансов», т.е. «каждому по его капиталу». Свобода

человека была соразмерна его богатству. Поэтому равное достоинство людей, утверждавшееся ранним европейским конституционализмом на развалинах сословной организации феодального общества, не могло пойти дальше провозглашения равенства перед законом и судом, одинаковыми для всех.

В связи с этим важно иметь в виду, что права и свободы, провозглашенные ранним европейским конституционализмом, в своем недавнем прошлом были сословными привилегиями, распространенными демократическими революциями на третье сословие — буржуазию. Речь шла об утверждении равенства в смысле одинакового правового значения людей, независимо от того, принадлежали они к дворянству или были простолюдинами.

Согласно ст. 1 Декларации прав человека и гражданина 1789 г., выступавшей политическим Евангелием Великой французской революции, «люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Социальные различия могут основываться лишь на общей пользе». Из такого равенства вытекали различные свободы (священность и неприкосновенность частной собственности, свобода предпринимательства, свобода от произвольных арестов, свобода передвижения и др.), которые препятствовали угрозе восстановления феодальных привилегий.

Таким образом, фундаментом прав и свобод человека выступало гражданское равенство. Если люди равны между собой, они одинаково свободны, притом что свобода сводилась главным образом к беспрепятственной эксплуатации труда капиталом; если они свободны, значит, равны.

Но Великая французская революция, оказавшая наибольшее влияние на становление конституционализма в Западной Европе, имела преимущественно политический, а не экономический характер, и не пошла дальше установления равенства перед законом, понимая под этим уничтожение налоговых и судебных привилегий и доступность для всех государственной службы. Причем под этими «всеми» имелись в виду буржуа и крупные торговцы, которые под равенством подразумевали собственное равенство в правах с дворянством.

Принцип равенства не означал здесь, что все граждане имеют одинаковые социальные прерогативы; но прерогативы, которыми они располагают, должны получать от закона совершенно одинаковую охрану, без различия лиц и классов. Закон одинаково охранял собственность имущего и право неимущего влачить жалкое существование в своей убогой лачуге.

Это положение не означало еще и равного участия всех в политической власти. Само избирательное право, в преддверии Революции нередко признававшееся естественным правом человека, было немедленно признано правом гражданина и увязано с уплатой гражданином

налогов. Обладаешь избирательными правами лишь при условии, что платишь налоги. Тем самым основная масса народа была отстранена от управления публичными делами, а представительная форма правления позволяла обеспечивать политическое господство буржуазии.

Позднее гражданское равенство было дополнено равенством политическим, т.е. равным участием всех в политической власти, чему способствовало постепенное утверждение всеобщего избирательного права. В частности, Франции для отказа от цензового голосования, основанного на имущественном положении (*la fortune*), понадобилось 60 лет и еще одна революция 1848 г., в Великобритании последние ограничения были упразднены после Первой мировой войны, в США избирательный налог и образовательный ценз существовали до 1965 г. Только в XX в. англосаксонские страны и государства континентальной Европы (Великобритания и США — в 1919 г., Франция — в 1944 г., Швейцария — на федеральном уровне в 1971 г., а на уровне кантонов значительно позднее) признали избирательные права женщин.

Что же касается России, она долгое время была единственной монархией в Европе, которая никак не восприняла конституционные идеи Французской революции в области прав человека и участия народа во власти. Сословное деление, сложившееся в феодальную эпоху, сохранилось вплоть до Великой Российской революции 1917 г. В связи с этим одним из первых актов Советской власти явился Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов от 11 (24) ноября 1917 г., которым «все существовавшие доныне в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно все гражданские чины» были упразднены. «Всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и пр.), титулы (княжеские, графские и пр.) и наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование граждан Российской Республики».

Однако Великая Российская революция в отличие от своей французской предшественницы не ограничилась упразднением сословного деления общества и провозглашением равенства перед законом и судом. Она впервые в европейском конституционализме поставила проблему равенства в ее социально-экономическом контексте и тем самым оказала огромное влияние на развитие европейского и глобального конституционализма. Тем самым в конституционализм пришло понимание, что человек имеет право на общество, включающее в себя едва ли не все права, а государство несет обязательства по обеспечению социального благополучия людей.

В действующей Конституции России термин «равенство» в различных словосочетаниях встречается многократно (ст. 6, 8, 13, 14, 19, 32, 38, 62 и др.). Один раз Основной Закон воспользовался понятием

«равенство обязанностей» в смысле «одинаковости» конституционного статуса граждан, независимо от места жительства или пребывания: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации» (ч. 2 ст. 6). Тем самым подчеркивается единство установленного федеральной Конституцией стандарта прав и обязанностей человека и гражданина и его взаимодействие с принципом единства и целостности Российской Федерации, контролирующей соблюдение этого стандарта на всей территории России. Как раз последнее является одним из оснований, обусловливающих природу Российского государства как федерации централизованного типа.

Наиболее широкое значение принципа правового равенства выражено в ч. 1 ст. 19 Конституции: «Все равны перед законом и судом». Данное положение часто, если не сказать традиционно, интерпретируется как равноправие и в этом смысле оно нередко понимается как субъективное право на равноправие.

Между тем равенство всех перед законом весьма богато по своему содержанию. В самом деле, закон распространяется на каждого, т.е. на всех субъектов права, включая само государство, и защищает права и свободы всякого человека. При этом все люди равны перед законом не только потому, что имеют одинаковые права и свободы, но и потому, что никто не может быть освобожден от обязанности следовать требованиям закона. Следовательно, в указанном положении также содержится запрет каких-либо привилегий в применении закона и устанавливается равное правосудие для всех, поскольку никто не может быть освобожден от ответственности за совершенное правонарушение. Тем самым Конституция содержит обращенный ко всем властям запрет применять закон избирательно, т.е. в интересах тех или иных лиц либо вопреки им. Что же касается изъятий из этого правила, связанных с неприкосновенностью и ответственностью Президента Российской Федерации, членов Парламента или судей (ст. 91, 98, 122), предусмотренных Конституцией, то они, как не раз подчеркивал Конституционный Суд, являются привилегиями должности или статуса, а не личности, и выступают в качестве гарантий беспрепятственного осуществления указанными лицами возложенных на них публичных функций, следовательно, сами имеют публичный характер и должны служить общественным интересам.

Принцип равенства прав и обязанностей отчетливо выражен и во многих положениях Конституции, закрепляющих как общий принцип, так и конкретные права, свободы и обязанности граждан. Так, в ч. 2 ст. 19 установлено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка и т.п., причем перечень этих обстоятельств является

открытым. Статья 19 Конституции особо оговаривает равенство прав и свобод мужчины и женщины, предписывая при этом государству обязанность обеспечить равные возможности реализации этих прав и свобод. Статья 32 Конституции устанавливает равный доступ граждан к государственной службе, в ст. 38 предусматривается, что забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.

С другой стороны, все обязаны соблюдать Конституцию и законы (ч. 2 ст. 15). Следовательно, установленный Конституцией и законами правопорядок в равной мере распространяется на всех; каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58); никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25). «Граждане обязаны», «каждый обязан», «никто не вправе» — в этих конституционных формулировках выражается всеобщность обязанностей и недопустимость каких-либо привилегий в смысле освобождения от обязанностей.

Такое равенство вытекает из природы демократии и правового государства, как они закреплены в ст. 1 Конституции и развиты в ее последующих положениях. Оно взаимосвязано и с принципом разделения властей: законодательная власть нормирует равенство в принимаемых ею законах с учетом особенностей предмета правового регулирования (равенство перед уголовным законом отличается от того, как этот принцип формулируется в законодательстве о налогах); исполнительная власть в лице соответствующих органов обеспечивает реализацию установленной модели равенства перед законом в системе конкретных правоотношений; суд гарантирует соблюдение этого принципа как нормотворческими и правоприменительными органами, так и самими гражданами. При этом речь идет об объективности закона, лежащего в основе его всеобщности и непреложности, беспристрастности применения и точности интерпретации в случае возникновения спора.

Таким образом, принцип правового равенства, как он закреплен в Конституции России, отличается широким содержанием: 1) все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19); 2) все равны в правах и свободах человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; 3) запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19); 4) мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (ч. 3 ст. 19); 5) гражданство Российской Федерации является единым и равным

независимо от оснований его приобретения (ч. 1 ст. 6); 6) каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией (ч. 2 ст. 6); 7) граждане обладают равными избирательными правами (ч. 1 ст. 81). Особо оговариваются Конституцией равная защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8), равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5), равноправие субъектов Федерации между собой в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5), равные права и обязанности родителей заботиться о детях, их воспитании (ч. 2 ст. 38).

Таким образом, Конституция устанавливает в качестве общего требования равенство конституционного статуса человека и гражданина, тем самым запрещая любые привилегии, и одновременно оговаривает отдельные проявления равенства прав и свобод в различных сферах публичной жизни, а также накладывает на государство некоторые позитивные обязанности, например по обеспечению равных возможностей для реализации принципа равенства прав и свобод мужчины и женщины.

С другой стороны, Конституция не препятствует учету особенностей как самих людей (возраст, состояние здоровья, пол, ценностная ориентация), так и их социального и профессионального статуса. Важно, чтобы такой учет не выливался в недопустимые привилегии. В частности, по Конституции граждане несут военную службу в соответствии с законом, однако в случае, если несение военной службы противоречит убеждениям или вероисповеданию гражданина, а также в иных установленных законом случаях, он имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. Тем самым способ исполнения данной конституционной обязанности обусловливается ценностной ориентацией самого правообязанного лица.

Существенное влияние на содержание конституционных прав и обязанностей могут оказывать льготы, определенные правовые преимущества, предоставляемые носителям конституционных обязанностей и заключающиеся либо в отсрочке исполнения (отсрочка от призыва на военную службу), либо в уменьшении объема, т.е. сужении пределов конституционной обязанности (облегчение налоговых тягот), либо даже в освобождении от исполнения обязанности.

§ 6. Неделимость и взаимозависимость прав человека и гражданина

В системе прав и свобод традиционно различают гражданские, или личные по принятой в отечественном государствоведении терминологии, политические, а также экономические, социальные и культурные

права и свободы. В зависимости от целей исследования возможны и иные типологии прав и свобод. Главное — права человека и гражданина представляют единый комплекс, они неделимы и взаимозависимы. Конституция не знает деления прав и свобод на более важные или менее важные, все они в равной мере находятся под защитой Основного Закона и обязывают государство.

Акцент на это оправдан двумя обстоятельствами: в отечественной конституционной практике на советском этапе ее развития предпочтение неизменно отдавалось социально-экономическим правам и свободам, которыми обычно открывалась система прав и свобод граждан. В основе этого лежало решение материалистическим учением основного вопроса философии об отношении сознания к бытию, духовного к материальному, которое предопределяет поляризацию философских течений. В конституционном праве даваемый материалистической философией на этот вопрос ответ приводил к делению прав и свобод, в зависимости от их содержания и сфер проявления, на более значимые для человека, требующие заботы государства, и менее для него значимые, которые могли осуществляться личностью строго под контролем государства и служить формированию коллективного социального строя, но не выступать в качестве основы духовного бытия человека и его права свободно думать и самостоятельно творить свою свободу.

В западноевропейской социокультурной и правовой традиции предпочтение, напротив, отдавалось гражданским и политическим правам, причем последние долгое время рассматривались как гарантии гражданских прав. Только в XX в. в практику европейского конституционализма вошел принцип социального государства, а экономические, социальные и культурные права были провозглашены в некоторых конституциях западноевропейских государств только после Второй мировой войны.

Современное международное право также не знает деления прав и свобод на более важные и менее важные. Неоднократно подчеркивало неделимость и взаимозависимость прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Международных пактах о правах и других международно-правовых документах, международное сообщество. В частности, в Воззвании Международной конференции по правам человека в Тегеране от 13 мая 1968 г. подчеркивалось: «Поскольку права и основные свободы человека неделимы, полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав». Одновременно в данном документе было подчеркнуто значение экономических и социальных гарантий прав человека». Достижение неуклонного прогресса в деле осуществления прав человека зависит от здравой и эффективной национальной и международной политики в области экономического

и социального развития». В резолюции 32/130 от 16 декабря 1977 г. Генеральная Ассамблея ООН заявила о том, что все права человека и основные свободы неделимы и взаимозависимы и что развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государства от развития и защиты других прав.

4 декабря 1986 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла специальную резолюцию 41/117 «Неделимость и взаимозависимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав». Международное сообщество напомнило, что в преамбулах Международных пактов о правах человека 1966 г. было признано, что идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами, и выразило убеждение, что осуществление, развитие и защита как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав должны служить объектом равного внимания и первоочередного рассмотрения.

И в последующем вопрос о неделимости и взаимозависимости экономических социальных, культурных, гражданских и политических прав продолжал оставаться в повестке дня Генеральной Ассамблеи ООН, которая вновь призывает государства проводить политику, направленную на осуществление, развитие и защиту всех прав и свобод человека независимо от их содержания и сфер проявления. Это связано с тем, что предпочтение, отдаваемое той или иной группе прав, негативно сказывается на осуществлении других прав и свобод. Все гражданские и политические, экономические, социальные и культурные права одинаково существенны для свободного и полного развития личности и имеют для человека, а также общества и государства, для всего международного сообщества первостепенное значение и должны в одинаковой мере обеспечиваться законом.

§ 7. Пределы и ограничения основных прав и свобод человека и гражданина: понятие, основания, критерии

Проблема пределов и ограничений прав есть часть теории свободы. Значимость ее доктринальной разработки и конституционного нормирования обусловлена соотношением индивидуального, т.е. личного эго, и коллективного, т.е. общего блага, в организации и функционировании социума и необходимостью ее адекватного отражения в Конституции.

Эта проблема, как и ее решение, не нова. С древнейших времен человечеству известно «золотое правило нравственности», выступающее сегодня в качестве мирового этнического принципа: «Относись к людям

так, как хочешь, чтобы относились к тебе», или «не делайте другим того, чего не хотите себе». Пришествие в мир конституционализма сопровождалось дилеммой: либо война всех против всех, в которой сильный пожирает слабого, либо мирное сочленство в сообществе людей, в котором существуют взаимные обязательства, соблюдение которых необходимо для обеспечения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Уже в раннем европейском конституционализме не было сомнений, что закон может и должен устанавливать границы действий индивидов, которые обусловлены общественной необходимостью. В частности, Декларация прав человека и гражданина 1789 г., провозгласившая свободу, собственность, безопасность и сопротивление тирании естественными и неотчуждаемыми правами человека, не называла их неограниченными. Напротив, именно в этом акте Великой французской революции были заложены основы теории и практики ограничения прав (ограничение естественных прав допустимо лишь в целях сохранения подобных прав других лиц), которые развивались в последующем.

Естественное право, соответствующее природе человека и проистекающее из нее, провозглашает свободу человека; позитивное право, являющееся результатом объединения людей в государственное сообщество, требует ее согласования с общим благом. Причем специфика государственно-правовой формы развития свободы и прав человека и гражданина накладывает на юриспруденцию обязанность установления правовых механизмов обеспечения свободы, в том числе определения ее пределов и допустимых ограничений. При этом речь идет, во-первых, о пределах самих прав, установленных Конституцией, а во-вторых, о пределах усмотрения государства в его взаимоотношениях с личностью, которые государством не могут быть нарушены без утраты собственной легитимности.

В совместимости индивидуальной свободы с благом общества, а блага общества со свободой личности, заключается условие эволюционного (а не революционного) развития социально-исторического прогресса и самое глубокое социальное основание возложения на человека определенных тягот во имя общего блага. В самом деле, в процессе реализации основных прав сталкиваются различные интересы: самих носителей этих прав, других лиц, которые также обладают основными правами, общества в целом. Их согласование — объективная потребность нормального функционирования социума, с одной стороны, и свободы личности, не перерастающей в произвол, — с другой. Конституционным критерием соотношения этих интересов является норма ч. 3 ст. 17 Конституции: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Она

адресована прежде всего законодателю, а также органам правоприменения, действующим на основании Конституции и закона, и самим обладателям прав и свобод, которые обязаны проявлять должную осмотрительность в пользовании правами и свободами.

Конституция предусматривает два способа согласования интересов субъектов основных прав и общего блага: а) *посредством установления пределов основных прав,* имманентных самой природе этих прав и их нормативному содержанию, и б) *посредством ограничений основных прав.* В частности, термин «пределы» в его различных значениях используется в тексте Конституции восемь раз (ст. 12, 27, 56, 61, 73, 76, 77, 102) — главным образом в смысле конституционно установленного масштаба полномочий тех или иных государственных органов. Этот термин весьма удачен также для обозначения *границ основных прав*, присущих самой природе этих прав.

Имманентные пределы основных прав зафиксированы непосредственно в Конституции, т.е. установлены конституционным законодателем, и по своей социальной и юридической природе отличаются от ограничений основных прав. Речь идет о границах признаваемой и защищаемой Конституцией свободы индивидов и их ассоциаций, т.е., по существу, о нормативном содержании того или иного конституционного права, составе его правомочий и системе гарантий. В частности, закрепляя свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, Конституция одновременно оговаривает, что ею гарантируется «право собираться мирно, без оружия» (ст. 31). Конституция в данном случае не ограничивает основные права, она определяет их границы, нормативное содержание и круг правомочий, т.е. имманентные пределы — «мирно, без оружия».

Такие пределы обусловлены конституционным строем и должны быть ему тождественны. Например, согласно ч. 1 ст. 27 Конституции, каждый, кто законно находится на территории Российского государства, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Отсюда, в частности, следует, что гарантии данной конституционной нормы распространяются лишь на тех, кто законно находится на территории Российской Федерации.

Они могут определяться и сложившейся социокультурной традицией общества. В частности, согласно ст. 32 Конституции граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Одной из форм такого участия является право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

При этом, однако, согласно ч. 3 указанной статьи не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Тем самым Конституция устанавливает, что субъектами

данного права являются дееспособные и лично свободные индивиды, состоящие с государством в отношениях гражданства. Тем самым Конституция закрепляет рамки свободы, ее имманентные пределы. Что же касается ограничений основных прав, они устанавливаются парламентом в принимаемых им актах.

В Конституции термин «ограничение» использован восемь раз в семи статьях (ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 132); четырежды конституционный законодатель воспользовался сопрягающимся с ним термином «умаление прав» (ст. 21, 55, 62).

Социальной основой ограничения основных прав является личнособирательный характер общества. Человек выступает не только как изолированный индивид, но и в качестве члена сообщества людей. В свою очередь общество не есть ни простая совокупность индивидов, ни некий одноструктурный монолит, это своеобразный социальный организм, в котором личность обладает самостоятельной ценностью и играет творческую роль, а личное (частное, индивидуальное) и общее (коллективное, социальное) должно находиться в равновесии; в противном случает общество оказывается нежизнеспособным.

Отсюда в том числе следует, что ограничение основных прав является частью конституционного механизма свободы. Как было подчеркнуто еще в постановлении Конституционного Суда от 17 сентября 1993 г. № 17-П, норма Конституции о возможности ограничения прав и свобод при наличии определенных условий в действительности является гарантией от произвольных ограничений прав и свобод; какие-либо ограничения прав и свобод возможны только на основании закона, в предусмотренных Конституцией целях и лишь в пределах, необходимых для нормального функционирования демократического общества.

Под ограничением основных прав в собственно конституционно-правовом смысле имеются в виду допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина. Кроме того, в качестве ограничения основных прав может также рассматриваться изъятие из круга правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод.

В этом последнем случае ограничение основных прав особенно тесно сопрягается с их *умалением*, под которым имеется в виду уменьшение материального содержания основных прав, объема социальных, политических и иных благ, причитающихся их обладателю, минимизация гарантий основных прав, в том числе в результате государственного предпочтения одной группы прав (или отдельных прав) в ущерб другой группе прав (другим правам), тогда как все права и свободы человека и гражданина в силу Конституции (ст. 2, 17, 18) должны находиться под равной правовой защитой.

Действующая Конституция впервые установила универсальный в смысле распространения на законодательную, исполнительную и су-

дебную власть принцип: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Таким образом, определение границ допустимого ограничения основных прав и свобод в силу содержащейся в Конституции отсылки к федеральному закону относится к полномочиям законодателя, однако он не свободен в своих решениях. Соответствие этих границ установленным Конституцией критериям может быть предметом судебной проверки, имея при этом в виду, что такие ограничения должны быть соразмерны конституционным целям ограничений и соответствовать характеру и природе отношений государства и гражданина.

Кроме того, судебная власть в процессе проверки конституционности решений законодателя всегда должна иметь в виду опасность «нейтрализации» основных прав многочисленными отсылками к закону и возможностью выхолащивания этих прав органом законодательной власти. В данном контексте возможно и необходимо обратить внимание на несколько правовых позиций Конституционного Суда, выработанных в различные периоды его деятельности. Будучи «привязаны» изначально к различным конституционным спорам, они приобрели общенормативный характер и имеют принципиальное значение для всей отечественной практики правоприменения:

— личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов;
— ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;
— в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;
— публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справед-

ливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм;

— с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения[1].

Нормирующим пределом для законодателя, а также органов исполнительной и судебной власти, являются ч. 1, 2 и 3 ст. 55 Конституции.

Конституция, помимо указанного «ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом», предусматривает возможность *ограничения основных прав «в соответствии с федеральным конституционным законом»* (ч. 1 ст. 56). Если в первом случае сам законодатель своим актом в форме федерального закона ограничивает права и свободы, то во втором для реализации допускаемых федеральным конституционным законом ограничений необходимы акты органов исполнительной или судебной власти.

---

[1] См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // РГ. 2003. 31 окт. При этом Суд опирался на ранее принятые им решения — постановления от 25 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 11 июня 2002 г. по делу о проверке конституционности положений ст. 64, 32, 35 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также от 25 декабря 2001 г. по делу о проверке конституционности части второй ст. 208 ГПК РСФСР, от 15 января 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации», от 22 января 2002 г. по делу о проверке конституционности положений ст. 69, 70 и 90 Конституции Республики Татарстан, а также ст. 4 и 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», от 1 апреля 2003 г. и от 18 июля 2003 г., и определение от 8 июня 2000 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина О. В. Берга на нарушение его конституционных прав и свобод рядом положений Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации».

При этом конституционно-правовые ограничения основных прав и свобод образуют определенную систему и включают: а) ограничения общего характера. Они касаются общего конституционно-правового статуса и определяют допустимые пределы изъятий из основных прав и свобод и цели, которым такие изъятия должны быть соразмерны (ст. 55, 13, 19, 29 и др. Конституции); б) ограничения основных прав в условиях чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции, законодательство о чрезвычайном положении). В связи с этим Конституция устанавливает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия. Одновременно Конституция определяет пределы усмотрения законодателя, следовательно, также исполнительной и судебной власти, перечисляя права и свободы, которые не подлежат ограничению (ч. 3 ст. 56); в) ограничения основных прав и свобод, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан (должностные лица, военнослужащие, лица, отбывающие уголовное наказание в местах лишения свободы, и т.п.) и их отношений с государством.

В этом последнем случае Конституцией пределы возможных ограничений, как правило, не определены. Они могут устанавливаться законодателем и должны быть оправданы природой этих отношений, а судом проверяются с учетом единства Конституции и ее распространения на всех граждан и необходимости соблюдения законодателем принципа соразмерности этих ограничений специальному статусу данных категорий граждан.

В частности, Конституционный Суд в связи с обсуждаемой проблемой уже в одном из первых решений обратил внимание на два весьма важных для законодательного регулирования и правоприменения обстоятельства: во-первых, дискриминация граждан не допускается не только по прямо указанным в Конституции, но и по другим признакам. Конституция не ограничивает перечень признаков, по которым исключается любая дискриминация граждан, а напротив, предполагает его дальнейшую конкретизацию как в законодательстве, так и в правоприменительной практике; во-вторых, равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем. При этом такой учет не должен приводить к ограничению прав и свобод, в отношении которых согласно Конституции такое ограничение недопустимо (ч. 3 ст. 50 Конституции: «Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания»).

Глава 13
ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ИНОСТРАНСТВО. БЕЗГРАЖДАНСТВО

§ 1. Правовая природа и принципы российского гражданства

Государство есть сообщество людей, которые осуществляют свое господство на определенном пространстве, т.е. верховенство над живущими на этой территории людьми на основании собственного государственного правопорядка — системы актов законодательной, исполнительной и судебной власти. Совокупность людей, проживающих на территории данного государства и подчиненных его юрисдикции, образует его население.

По правовому положению в составе населения принято различать: граждан, иностранных граждан, т.е. лиц, обладающих гражданством иностранного государства и не имеющих гражданства данного государства, лиц без гражданства, т.е. лиц, не принадлежащих к гражданству данного государства и не имеющих доказательств принадлежности к гражданству другого государства, лиц с двойным гражданством. Установление правового положения каждой из указанных групп населения в соответствии с принципом суверенитета относится к внутренней юрисдикции государства. Круг, объем и характер предоставляемых населению прав и свобод зависят от экономических, социальных и национальных особенностей развития каждой страны.

Государство самостоятельно устанавливает порядок и условия приобретения и утраты гражданства, а также объем, содержание и систему гарантий сопутствующих гражданству прав и свобод. Что же касается международного права, то оно определяет взаимные обязательства государств по обеспечению прав человека. Для международного права безразлично, является ли лицо гражданином того или иного государства, чтобы возложить на это государство обязанность обеспечить индивиду, находящемуся под его юрисдикцией, права человека в соответствии со сложившимся «международным стандартом». Человек находится под покровительством международного права независимо от своего гражданства. Отсюда в том числе следует, что поскольку это не касается интересов других государств и не противоречит их суверенитету, государства самостоятельно, соблюдая свои обязательства по международным договорам, определяют основные начала института

гражданства и его конкретное содержание, включая и более высокие гарантии, чем это предусмотрено международными обязательствами.

Таким образом, государство самостоятельно, поскольку это не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и его международным договорам, устанавливает условия и порядок признания, приобретения или прекращения гражданства, публично-правовой статус граждан, по праву защищает своих граждан за пределами собственной территории и оказывает им покровительство в их отношениях с иными государствами и т.п.

Регламентация правового положения населения внутренним законодательством государства сочетается с межгосударственным сотрудничеством в области развития политических, экономических и гражданских прав, определения правового положения иностранцев, урегулирования вопроса о лицах с двойным гражданством, оказания взаимной правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, а также совместной борьбы с международными преступлениями. Такое сотрудничество между государствами может осуществляться на основе как двусторонних, так и многосторонних договоров.

Конституция России исключает саму возможность существования категории «внеправовых» людей, под ее защитой находится каждый человек, которому принадлежат не подлежащие отчуждению права, не зависящие от характера его взаимоотношений с государством — гражданства, иностранства, безгражданства. Они проистекают из достоинства, присущего всякому человеку. Однако объем его прав зависит от характера связи их носителя с государством, которая может характеризоваться как гражданство, т.е. сочленство в государстве, иностранство или безгражданство. Гражданам, в отличие от иных категорий населения, принадлежат и такие права, которые проистекают из факта сочленства человека в государстве.

Гражданство есть непременная предпосылка для обладания лицом всей суммой конституционных и иных прав и обязанностей, а также для защиты его прав и интересов не только внутри государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке или других установленных в межгосударственном общении формах. Главный отличительный признак гражданства заключается в участии гражданина, в отличие от неграждан, в коллективном волеизъявлении народа, т.е. осуществлении государственной власти. В качестве сочлена государства, т.е. субъекта власти, он обладает правами и несет свою долю обязанностей по отношению к согражданам, обществу и государству. Характерное для некоторых современных монархических государств использование в законодательстве термина «подданство» — скорее дань исторической традиции, поскольку подданство в этих странах (за редким исключением в абсолютных монархиях с особо концентрированной властью) вполне равнозначно по своему содержанию гражданству.

Таким образом, гражданин — не собственность государства или объект его произвольного воздействия, гражданин — сочлен государства, обладающий правами и несущий установленные законом обязанности. В связи с этим в ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» гражданство определяется как *устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей.* Следовательно, для гражданства характерны следующие элементы: а) индивид, физическое лицо, находящееся под территориальным и личным (персональным) верховенством государства; б) государство, обладающее по отношению к индивиду личным и территориальным верховенством; в) устойчивый характер юридической связи личности и государства; г) взаимные публичные права и обязанности личности и государства как юридическая форма выражения этой связи.

Это определение характеризует юридический аспект российского гражданства. Однако содержание этой категории в отечественной правовой культуре не ограничивается лишь юридической ее характеристикой. Социокультурная традиция нашей страны в институте гражданства синтезирует также наиболее существенные социальные, морально-нравственные, психологические отношения и связи, которые существуют между лицом, обществом и государством. Соответственно этому в гражданстве, помимо правового, часто также различают социальный, морально-нравственный, психологический аспекты.

В частности, с*оциальный аспект гражданства* выражается в том, что оно «нивелирует» социальные, расовые, национальные или религиозные различия. Гражданству присущи свобода от личной зависимости индивида, полнота прав и свобод и их гарантированность, равенство перед законом и судом и равное участие граждан в осуществлении государственной власти и управлении общественными делами.

Раскрывая *нравственный аспект гражданства*, указывают на его совпадение с понятием «патриот», и в этой связи гражданственность и патриотизм выступают как синонимы, выражающие любовь и верность своей Родине. Всем известны строки Н. А. Некрасова из стихотворения «Поэт и гражданин»: «Поэтом можешь ты не быть, но гражданином быть обязан. А что такое гражданин? Отечества достойный сын». Еще более контрастно выражал эту мысль выдающийся драматург XIX в. А. Н. Островский, деливший людей на «только два сорта, ибо более «податься некуда»: ты «либо патриот своего Отечества, либо мерзавец своей жизни».

Психологический аспект гражданства выражается в сознании своей принадлежности к числу граждан России, причастности к историческому прошлому, настоящему и будущему своей Родины и восприятии самого себя в качестве носителя частицы власти многонационального народа нашей страны. Такое понимание гражданства позволяет учесть

присущее общественному сознанию богатство содержания этой сложной категории и получить адекватное действительности представление о гражданстве государства, которое противостоит восприятию гражданства как простого юридического факта, с которым связано наступление для личности определенных правовых последствий.

В строго юридическом смысле, гражданство в правовой форме выражает отношения между личностью и государственно организованным обществом и заключается в сочленстве индивида в государстве, содержание которого определяется в конечном счете конституционным строем. Его юридическая природа наиболее рельефно и выпукло выражается в принципах этого института конституционного права. Эти принципы имеют нормативное значение, являются наиболее общими правилами, предопределяющими применение всех иных норм соответствующего института. Не случайно ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. так и называется — «Принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации». Тем самым действующий Федеральный закон одновременно подводит определенный итог и теоретическим исследованиям в этой сфере, и предшествовавшей практике государственно-правового регулирования отношений гражданства.

1. *Российское гражданство основывается на принципе демократизма и гуманизма*. Согласно ч. 1 ст. 4 указанного Федерального закона принципы гражданства и правила, регулирующие вопросы гражданства России, не могут создавать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Тем самым формулируется запрет дискриминации по указанным признакам и одновременно содержится совершенно определенная ориентация для органов, ведающих делами о гражданстве, и всех правоприменителей, включая и суды.

При этом государство в силу его суверенитета в лице соответствующих органов самостоятельно в установлении условий, оснований и порядка приобретения и утраты гражданства, в правовом регулировании отношений гражданства, но пределы усмотрения последних, в частности федерального законодателя, ограничены конституционными принципами. Наряду с этим в соответствии с принципом добросовестного выполнения своих международных обязательств Российское государство с уважением относится к международно-правовым нормам о гражданстве, выработанным с его участием. Более того, в силу ч. 4 ст. 15 Конституции, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено указанным Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

2. *Гражданство России является единым.* Тем самым гражданство выступает способом интеграции федеративного государства и обусловлено государственным единством и целостностью Российского государства. Кроме того, единство гражданства означает признание Российской Федерацией двойного гражданства лишь в случае его возникновения на основе федерального закона или международного договора России.

3. *Российское гражданство является равным.* Все граждане России равны перед законом и судом независимо от оснований приобретения гражданства (рождение, натурализация и др.). Это также означает отсутствие каких бы то ни было ограничений прав человека в зависимости от того, как и когда он приобрел свое гражданство; все граждане Российской Федерации обладают одинаковым конституционным статусом. Изъятия из этого общего правила могут быть установлены только Конституцией и принятием на ее основании федеральным законом.

4. *Гражданство отличается внеэтническим характером*, граждане независимо от их национальных различий и расовой принадлежности имеют равные права во всех областях хозяйственно-экономической, политической, социальной и культурной жизни. Тем самым институт российского гражданства является весьма важной частью механизма трансформации многонационального народа России в единую государственную гражданскую нацию.

5. *Проживание гражданина России за пределами страны не прекращает его российского гражданства*. Отсюда в том числе следует, что состояние гражданства влечет за собой не просто территориальное верховенство России, распространяющееся на всех физических лиц, проживающих на территории нашей страны, — граждан, апатридов, иностранцев, но и *личное верховенство* Российского государства, распространяющееся на граждан независимо от места их проживания.

Личное верховенство государства выступает в форме особого правоотношения между государством и гражданами, которому присущи и особые права, и обязанности. Личное верховенство государства означает возложение на гражданина обязательства верности государству. Отказ от верности государству, государственная измена расцениваются Конституцией и всей общественной моралью как тягчайшее преступление перед народом.

Личное верховенство государства характеризуется правом граждан за границей на основании Конституции пользоваться защитой и покровительством государства (следовательно, обязанностью государства предоставлять защиту и покровительство своим гражданам за границей) и возложением на граждан особых обязанностей, которых не несут лица, не являющиеся субъектами такого правоотношения (иностранцы, лица без гражданства), — оберегать интересы государства,

способствовать укреплению его могущества и авторитета, защищать Отечество и др. (следовательно, право государства требовать от граждан добросовестного выполнения соответствующих обязанностей). Именно личное (а не территориальное) верховенство является легальной основой признания права государства распространять свою власть на отечественных граждан за пределами своей государственной территории, а граждане и за пределами Родины обязаны добросовестно выполнять свои гражданские обязанности и подчинены юрисдикции отечественного государства.

6. *Гражданин России не может быть лишен гражданства или права изменить его*. Отсюда в том числе следует, что гражданин и государство в правоотношениях гражданства выступают в качестве равных субъектов; гражданин обладает широкой автономией и гарантирован от произвола государственных органов и его должностных лиц.

7. *Гражданин России не может быть выслан за пределы нашей страны или выдан другому государству*.

8. *Российское государство поощряет приобретение гражданства России лицами без гражданства, проживающими на территории страны*.

§ 2. Приобретение гражданства

1. Гражданство по рождению. Территориальный принцип предоставления гражданства

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» установил, что гражданами России являются лица, имеющие российское гражданство на день вступления данного закона в силу (1 июля 2002 г.), а также лица, которые приобрели гражданство России в соответствии с ним. В ст. 11 закона установлены четыре основания приобретения гражданства.

Федеральный закон в качестве первого основания приобретения гражданства называет *рождение*. Подсчитано, что около половины современных государств при предоставлении своего гражданства придерживаются в основном принципа *права крови*, часто именуемого национальным; в законодательстве других государств предпочтение отдается территориальному принципу, или *праву почвы*. Вместе с тем практика многих государств пошла по пути комбинирования обоих этих принципов, но с явным преобладанием одного из них. Не является исключением и российское законодательство о гражданстве. Регламентируя приобретение российского гражданства в силу рождения, Федеральный закон о гражданстве исходит из обоих этих принципов — национального и территориального, но ведущее место принадлежит при этом «праву крови».

В частности, ребенок приобретает гражданство России по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство России (независимо от места рождения ребенка). Причем, как установлено определением Конституционного Суда от 21 апреля 2005 г. № 118-О, положение п. «а» части первой ст. 12 не препятствует лицу, оба родителя которого или единственный его родитель признаны гражданами России по рождению, независимо от места рождения данного лица на территории бывшего СССР, *в оформлении признания российского гражданства по рождению*, если только это лицо не утратило гражданство России по собственному свободному волеизъявлению;

б) один из его родителей имеет гражданство России, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство России, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории России, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которых являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

Территориальный принцип предоставления российского гражданства в его «чистом виде» положен в основу ч. 2 ст. 12 Федерального закона: ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином России в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Приобретение гражданства России возможно также в результате *приема* в гражданство. Прием в гражданство означает предоставление российского гражданства иностранным гражданам и лицам без гражданства по их ходатайствам. Прием в гражданство осуществляется независимо от социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. При этом отечественному законодательству известны формально-юридические критерии натурализации иностранцев и лиц без гражданства, присущие законам о гражданстве большинства государств, которые не носят дискриминационный, унизительный и оскорбляющий человеческое достоинство характер. Речь идет о том, чтобы было гарантировано предоставление российского гражданства только достойным лицам.

Лицо, приобретающее российское гражданство в результате приема в гражданство, восстановления в гражданстве, выбора гражданства при изменении государственной границы России, приносит присягу,

текст которой установлен ст. 11.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

При этом Федеральный закон предусматривает два порядка приема в гражданство России — общий и упрощенный.

2. Прием в гражданство в общем порядке, упрощенном порядке, восстановление в гражданстве, приобретение гражданства по иным основаниям

Согласно ст. 13 Федерального закона, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в общем порядке при условии, если указанные граждане и лица:

а) проживают на территории России со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство в течение пяти лет непрерывно, за исключением случаев, предусмотренных частью второй данной статьи. Срок проживания на территории России считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы страны не более чем на три месяца в течение одного года;

б) обязуются соблюдать Конституцию и законодательство России;

в) имеют законный источник средств к существованию;

г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Федеральным законом либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

д) владеют русским языком; порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Пятилетний срок проживания на территории России, установленный п. «а» части первой данной статьи, сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

в) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом;

г) обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для страны;

д) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

е) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

При этом лицо, имеющее особые заслуги перед нашей страной, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения перечисленных условий.

Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации так же без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» части первой ст. 13 Федерального закона, и без представления вида на жительство.

Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке

Согласно ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке без соблюдения условия о пятилетнем проживании на территории России, Федерального закона, если указанные граждане и лица:

а) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке без соблюдения условия о пятилетнем сроке проживания, установленного п. «а» части первой ст. 13 Федерального закона, если указанные граждане и лица:

а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации;

г) имеют ребенка, являющегося гражданином нашей страны, — в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным

или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;

д) имеют сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, являющихся гражданами России и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, — в случае, если другой родитель указанных граждан, являющийся гражданином России, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах.

В 2016–2017 гг. перечень, лиц имеющих право обратиться за получением российского гражданства в упрощенном порядке, был существенно дополнен указанием на то, что таким правом также наделены лица, получившие профессиональное образование в России, являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность на территории страны не менее трех лет, являются достаточно крупными инвесторами и пр.

Нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., вправе также обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания на территории Российской Федерации и без представления вида на жительство.

Иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание, принимаются в гражданство в упрощенном порядке без соблюдения вышеназванных условий и без представления вида на жительство, если они до 1 июля 2009 г. заявят о своем желании приобрести гражданство России.

В упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «в», «г» и «д» части первой ст. 13 настоящего Федерального закона, и без представления вида на жительство принимаются в гражданство ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории страны.

В гражданство России принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных частью первой ст. 13 Федерального закона, ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства:

а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком российского

гражданства. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории России;

б) ребенок, единственный родитель которого имеет российское гражданство, — по заявлению этого родителя;

в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, — по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство России.

Могут быть приняты в российское гражданство в упрощенном порядке также иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие регистрацию по месту жительства на территории субъекта Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников.

Приобретение российского гражданства возможно также в результате восстановления в гражданстве

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство России, могут быть восстановлены в гражданстве. При этом срок их проживания на территории России сокращается до трех лет.

Федеральный закон указывает именно на *возможность* восстановления в гражданстве. В частности, отклоняются заявления о восстановлении в гражданстве, как и заявления о приеме в гражданство Российской Федерации, поданные лицами, которые:

а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;

б) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство или о восстановлении в гражданстве России, выдворялись за пределы страны в соответствии с федеральным законом;

в) использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

г) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

д) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории России или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

е) преследуются в уголовном порядке компетентными органами России или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

ж) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Приобретение российского гражданства возможно и **по иным основаниям**, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» или международным договором, в частности путем *выбора российского гражданства при изменении Государственной границы России*. При изменении Государственной границы в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российского государства. Тем самым человеку обеспечивается право самому определять свою гражданскую принадлежность — сохранить прежнее гражданство или приобрести российское. Порядок оптации должен быть предусмотрен международным договором Российской Федерации. Если, однако, такой порядок не определен, у лиц, проживающих на соответствующей территории, сохраняется прежнее гражданство.

§ 3. Гражданство детей при изменении гражданства родителей и при усыновлении

Положение детей определяется многими факторами экономического, социального, политического характера. В составе юридических средств обеспечения прав ребенка определенное значение имеет и гражданство. В связи с этим вопросы гражданства детей неизменно находится в сфере внимания международного сообщества. Уже в Декларации прав ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1958 г., было провозглашено, что «ребенку должно принадлежать с его рождения право на имя и гражданство». В 1966 г. государства — участники Международного пакта о гражданских и политических правах в ст. 24 установили: «Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства». Конвенция прав ребенка 1989 г. в свою очередь предусмотрела, что «ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства...». Обязанность осуществления этих прав в соответствии с национальным законодательством она возложила на государства-участников.

Полная и последовательная защита этих прав предусмотрена Федеральным законом «О гражданстве», глава V которого посвящена гражданству детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей, а также гражданству недееспособных лиц.

Данной главой прежде всего регламентируется изменение гражданства ребенка при приобретении или прекращении российского граж-

данства Российской Федерации его родителей. В частности, согласно ст. 24 Федерального закона ребенок приобретает гражданство России, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство нашей страны. Напротив, при прекращении гражданства России обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства, прекращается и российское гражданство ребенка. При этом, однако, Федеральным законом предусмотрено важное условие: гражданство ребенка и в этом случае прекращается лишь при условии, что он не станет лицом без гражданства.

Иначе решает Федеральный закон вопрос о гражданстве ребенка при приобретении или прекращении российского гражданства одним из его родителей. Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает российское гражданство, их ребенок, проживающий на территории России, может приобрести российское гражданство по заявлению его родителя, приобретающего гражданство России. Тем самым в этом случае отдается предпочтение праву почвы.

Если же один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство России, их ребенок, проживающий за пределами России, может приобрести российское гражданство по заявлению обоих его родителей.

Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство России, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести российское гражданство по заявлению его родителя, приобретающего гражданство России.

Если один из родителей, приобретающий гражданство Российской Федерации, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению обоих его родителей.

Если российское гражданство одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином России, их ребенок сохраняет российское гражданство. Гражданство Российской Федерации ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением российского гражданства одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином России, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Значительное место в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. уделено **гражданству детей при усыновлении (удочерении)**. В качестве общего правила в его ст. 26 установлено, что ребенок, являющийся российским гражданином, при усыновлении (удочерении) иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство России. Российское гражданство ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами или иностранным гражданином, может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей

или единственного усыновителя при условии, однако, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) российским гражданином Российской Федерации, или супругами — гражданами России, или супругами, один из которых является гражданином России, а другой — лицом без гражданства, приобретает российское гражданство со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином России.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых является гражданином России, а другой имеет иное гражданство, может приобрести российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка. В этом последнем случае при отсутствии в течение одного года со дня усыновления (удочерения) заявления обоих усыновителей ребенок приобретает гражданство Российской Федерации со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории страны.

Интересами защиты детей и недееспособных лиц обусловлено решение вопроса о гражданстве детей и недееспособных лиц, над которыми установлены опека или попечительство. В частности, дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство гражданина России, приобретают российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя.

Ребенок или недееспособное лицо, находящееся на полном государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения либо другом аналогичном учреждении Российской Федерации, приобретает российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению руководителя учреждения, в котором содержится ребенок или недееспособное лицо.

Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство России, может приобрести российское гражданство одновременно с указанным гражданином по его заявлению.

Ребенок или недееспособное лицо, которые являются российскими гражданами и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняют гражданство России.

§ 4. Прекращение гражданства

Прекращение гражданства означает разрыв устойчивой правовой связи индивида с государством, т.е. прекращение присущего лицу правового состояния гражданства, связывающего его с отечественным государством. Основания, формы и порядок прекращения гражданства в принципе также определяются самостоятельно суверенными госу-

дарствами в соответствии со своим внутренним законодательством. Вместе с тем из принципа уважения прав человека, являющегося общепризнанной нормой межгосударственного общения, вытекают, по крайней мере, следующие два требования к национальному законодательству и практике государств в этом вопросе: государство не должно препятствовать выходу из гражданства, если этому не противоречат предусмотренные внутригосударственным законом ограничения, необходимые для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и интересов других граждан; государство не должно осуществлять произвольных исключений из гражданства.

Российское законодательство о гражданстве, которое соответствует тем международно-правовым обязательствам, которые приняла на себя Россия как участник международного общения, предусматривает несколько оснований прекращения гражданства России, различия между которыми заключаются в субъективной стороне: если в большинстве случаев прекращение гражданства осуществляется по инициативе лица, то только в одном — это инициатива компетентного государственного органа. Причем в этом последнем случае речь также идет не о лишении гражданства, а о признании решения о предоставлении гражданства ничтожным. Конституция (ч. 3 ст. 6), а вслед за ней и Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (ч. 4 ст. 4) установили, что гражданин России не может быть лишен гражданства или права изменить его; тем самым мы пошли значительно дальше Всеобщей декларации прав человека 1948 г., установившей, что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства, следовательно, допустившей при наличии соответствующих условий установление государствами института лишения гражданства.

Федеральный закон в ст. 18 устанавливает, что российское гражданство прекращается: а) вследствие выхода из гражданства; б) по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Причем в этом втором случае в числе оснований прекращения гражданства лишение его государством по собственной инициативе не предусматривается.

Выход из гражданства означает добровольный отказ российского гражданина от гражданства. Федеральный закон устанавливает следующие правила выхода из гражданства:

— выход из гражданства лица, проживающего на территории Российской Федерации, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке, за исключением случаев, предусмотренных в его ст. 20;

— выход из гражданства лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в упрощенном порядке,

за исключением случаев, также предусмотренных в ст. 20 Федерального закона;

— выход из гражданства ребенка, один из родителей которого имеет российское гражданство, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

В ст. 20 Федерального закона установлены исчерпывающие основания отказа в выходе из российского гражданства, имеющие при этом императивный в смысле отказа в удовлетворении ходатайства о выходе из гражданства характер. В частности, выход из гражданства не допускается, если гражданин:

а) имеет не выполненное перед государством обязательство, установленное федеральным законом;

б) привлечен компетентными органами в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Российское гражданство может быть прекращено (как и упразднено) в результате *оптации*, т.е. выбора иного гражданства при изменении Государственной границы России. Так, согласно ст. 21 Федерального закона, при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором Российской Федерации Государственной границы граждане, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

Гражданство может быть прекращено также вследствие отмены решения о приеме в гражданство (ст. 22). Это единственное основание, которое допускает прекращение гражданства без добровольного волеизъявления лица. Но речь идет о случае приобретения гражданства на основании заведомо ложных сведений и подложных документов. При наличии такого факта, устанавливаемого в судебном порядке, решение о приеме в гражданство может быть аннулировано, а лицо привлечено к ответственности. При этом отмена решения о приеме в российское гражданство не распространяется на членов семьи, т.е. супруга и детей, приобретших гражданство России вместе с таким лицом, если не будет доказана их осведомленность в том, что российское гражданство было приобретено незаконным путем. Иначе говоря, Федеральный закон исходит из презумпции добросовестности супруга и детей в приобретении гражданства, которая может быть преодолена только решением суда, в юрисдикцию которого входит рассмотрение подобных дел.

§ 5. Конституционное урегулирование двойного гражданства в Российской Федерации

В практике международных отношений имеют место случаи так называемой кумуляции гражданства (бипатризма), когда лицо (часто независимо от своего желания) обладает гражданством двух или даже более государств. Как правило, проблема правового положения лиц с двойным гражданством рассматривается в курсе международного права, между тем она имеет немаловажное значение и для конституционного права. Это значение заключается в том, что эта проблема непосредственно связана с определением правового положения таких лиц, объема прав и свобод, гарантированных им государством, а также и возлагаемых на бипатридов обязанностей.

В основе возникновения двойного гражданства большей частью лежит коллизия норм законов о гражданстве различных государств, придерживающихся национального или территориального принципа. Так, ребенок, родившийся от родителей — граждан России, независимо от места своего рождения на основании Федерального закона о гражданстве признается российским гражданином. А по законодательству государств, придерживающихся территориального принципа, этот ребенок в случае рождения на их территории признается гражданином этих государств, что порождает наличие у него двойного гражданства. Двойное гражданство может возникнуть и в силу иных причин, например, двойное гражданство также может явиться следствием предоставления гражданства лицу, не вышедшему из гражданства другого государства.

Двойное гражданство порождает существенные осложнения в определении правового положения бипатридов, поскольку каждое государство, в гражданстве которого состоит это лицо, может считать его своим гражданином и требовать реального выполнения им предусмотренных законодательством обязанностей, в том числе обязанностей военной службы. Не является радикальным средством и принцип так называемого эффективного гражданства, согласно которому бипатриды несут воинскую обязанность в том государстве, на территории которого постоянно проживают и с которым, как это презюмируется, наиболее тесно связаны.

Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции российский гражданин может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором России. Это положение было продиктовано верой составителей Конституции в то, что институт двойного гражданства может служить инструментом защиты прав наших соотечественников за рубежом, прежде всего и главным образом в бывших республиках СССР.

Положение ч. 1 ст. 62 Конституции не должно интерпретироваться расширительно. Несмотря на наличие в тексте ст. 62 Конституции союза «или», логическое истолкование данного положения приводит к выводу, что *для признания государством состояния двугражданства необходимы как федеральный закон, так и международный договор.*

Согласно ч. 2 ст. 62 Конституции наличие у гражданина гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Следовательно, граждане России, состоящие одновременно в гражданстве иностранного государства, пользуются правами и несут обязанности, установленные Конституцией и текущим законодательством. Изъятия из этого правила могут устанавливаться и устанавливаются только федеральным законом.

При этом бипатриды не могут ссылаться на состояние в иностранном гражданстве в качестве основания для отказа от выполнения своих конституционных и иных обязанностей, например, обязанности военной службы. Основываясь на принципе государственного суверенитета, Россия не должна допускать осуществления другими странами дипломатической или иной защиты своих граждан, состоящих одновременно в гражданстве этих государств. Кроме того, такие лица, как и другие российские граждане, не могут, как представляется, быть выдаваемы по требованию того государства, в гражданстве которого также состоят, равно как и не могут быть высланы помимо их воли за пределы России до тех пор, пока состоят в российском гражданстве.

Что же касается приобретения российским гражданином иностранного гражданства, если такое приобретение не основано на федеральном законе или международном договоре России, не влечет для Российской Федерации никаких юридических последствий и не должно приниматься в расчет органами публичной власти и их должностными лицами. Соответственно, как установлено ст. 6 Федерального закона, российский гражданин, имеющий также иное гражданство, рассматривается Россией только как гражданин России, если иное не установлено федеральным законом или международным договором.

§ 6. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

1. Иностранные граждане и лица без гражданства: понятие и правовые режимы

В науке права под иностранцем понимается любое лицо, постоянно или временно находящееся на территории данного государства, но состоящее в гражданстве другого государства и не имеющее гражданства страны пребывания. Такое понимание воспринято отечественным

законодательством. В частности, согласно ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин есть физическое лицо, не являющееся гражданином России и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Кроме того, часть населения России составляют лица без гражданства (апатриды, аполиды). Этим понятием обозначаются лица, проживающие на территории России, но не являющиеся ее гражданами и не имеющие доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства определяется нормами национального (внутригосударственного) права страны пребывания, что вытекает из принципа государственного суверенитета, а также международного права — положениями соответствующих договоров этого государства с заинтересованными государствами. По общему правилу иностранцы, в отличие от граждан, — это лица, лишь временно связанные с данным государством. Для их правового положения характерны следующие черты: а) возможность по желанию расторгнуть связь с данным государством путем оставления его пределов; б) подчинение законам государства во время нахождения на его территории; в) отсутствие обязанности военной службы; г) как правило, отсутствие избирательного права и некоторые ограничения в гражданских правах. По типу последних ограничений в межгосударственном общении и внутригосударственной практике принято различать виды правовых режимов иностранцев — режим наибольшего благоприятствования и национальный режим.

Режим наибольшего благоприятствования предполагает предоставление гражданам иностранного государства прав, которыми уже пользуются или будут пользоваться граждане любого третьего государства. Что же касается национального режима, то он означает уравнение иностранцев в правах и обязанностях с собственными гражданами. Однако подобное уравнение не означает полного совпадения объема правового статуса этих различных групп населения данного государства. В соответствии и на основе принципа государственного суверенитета государство может устанавливать определенные ограничения в отношении политической правоспособности иностранцев, не предоставляя им избирательных прав, права занимать некоторые государственные должности, связанные с осуществлением государственно-властных полномочий, и пр. Эти изъятия имеют под собой и международно-правовое основание.

Закрепляя принцип защиты прав человека, международное право не ограничивает суверенного права каждого государства самостоятельно устанавливать правовой режим различных групп населения в пределах своей государственной территории. В частности, госу-

дарства сами определяют объем политической правоспособности иностранцев и лиц без гражданства, который обычно уже объема политических прав, присущих гражданству. Государство в соответствии с принципом защиты прав человека не несет обязанности предоставления негражданам политических прав, прежде всего на управление общественными и государственными делами, а также иных прав, предоставление которых противоречило бы принципу государственного суверенитета.

Конституция России установила для иностранцев *национальный режим* и уравняла апатридов в правах с российскими гражданами. В ч. 3 ст. 62 действующего Основного Закона установлено, что «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации», что имеет определяющее значение для законодательства о правовом положении иностранцев России, нормативную базу которого составляет упомянутый Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

2. Правовые состояния иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Временное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» различает три правовых состояния иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации — временное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и постоянное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, которые сопровождаются различным объемом правосубъектности этих лиц.

Под временно пребывающим в России иностранным гражданином понимается лицо, прибывшее в нашу страну на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание. Срок временного пребывания иностранного гражданина в России определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в России иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток, за исключением

случаев, предусмотренных Федеральным законом. При этом временно пребывающий в России иностранный гражданин обязан выехать из страны по истечении срока действия визы или срока, установленного законом, если на момент истечения указанных сроков им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание.

Срок временного пребывания в России иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом, и срок временного пребывания в стране членов его семьи определяются сроком действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в России может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в страну. Такое решение о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина принимается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, или федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, или его территориальными органами.

Срок временного пребывания в России иностранного гражданина, прибывшего в страну в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований указанного Федерального закона, продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина. Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, о чем делается отметка в миграционной карте.

Указанное ограничение срока временного пребывания не распространяется на иностранных граждан, привлеченных для осуществления трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов, а также иных иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в соответствии Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

Федеральный закон особо оговаривает, что срок временного пребывания в России иностранного гражданина, прибывшего в страну и поступающего на военную службу по контракту, устанавливается в порядке, определяемом Правительством.

В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству российских граждан, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства Правительство вправе увеличить до ста восьмидесяти суток или сократить установленный Федеральным законом срок временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Федерации, так и на всей территории России — в отношении отдельных категорий временно пребывающих в России иностранных граждан.

Временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации отличается от временного пребывания большей длительностью и большей интегрированностью этих лиц в российское общество. Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством России. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Без учета утвержденной Правительством квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину, родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации, признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации или состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации и т.п.

При этом Федеральный закон содержит исчерпывающий перечень оснований отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание, которые носят императивный характер. В частности, разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя России, иными действиями создает угрозу безопасности России или российских граждан;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы России либо депортации;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства России в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в России либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

8) в течение очередного года со дня выдачи разрешения на временное проживание не осуществлял трудовую деятельность в установленном законодательством России порядке в течение ста восьмидесяти суток или не получал доходов либо не имеет достаточных средств в размерах, позволяющих содержать себя и членов своей семьи, находящихся на его иждивении, не прибегая к помощи государства, на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного законом субъекта Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

1. Помимо указанных случаев, разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина в Российской Федерации.

2. Разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, если данный иностранный гражданин передавался

Россией иностранному государству в соответствии с международным договором нашей страны о реадмиссии[1].

3. Разрешение на временное проживание иностранному гражданину может не выдаваться, а ранее выданное разрешение на временное проживание может быть аннулировано, если данный иностранный гражданин передавался иностранным государством России в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

4. Разрешение на временное проживание, выданное иностранному гражданину в соответствии с Федеральным законом, аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин решением суда, вступившим в законную силу, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах в отношении ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации.

Постоянное проживание иностранных граждан в Российской Федерации

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в нашей стране не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Вид на жительство содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче вида на жительство, срок действия вида

---

[1] Под реадмиссией (от англ. глагола to readmit — принимать вспять) обычно понимается возвращение нелегальных иммигрантов, проникших на территорию одной страны с территории другой. Легальное определение этого понятия «реадмиссия» содержится в Соглашении между Европейским Сообществом и Российской Федерацией о реадмиссии от 25 мая 2006 г., ратифицированного Федеральным законом от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ: передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьей страны или лиц без гражданства), которые признаны нелегально въехавшими в запрашивающее государство, нелегально прибывающими или нелегально проживающими в нем. Под запрашивающим государством понимается государство, подающее запрос о реадмиссии, запрашиваемым государством — государство, которому адресован запрос о реадмиссии.

на жительство, наименование органа исполнительной власти, выдавшего вид на жительство, и оформляется в виде документа установленной формы.

Порядок выдачи вида на жительство и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче вида на жительство, а также порядок перерегистрации вида на жительство утверждается Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. также исчерпывающе определяет основания отказа в выдаче либо аннулировании вида на жительство. В частности, вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин, например, выступает за насильственное изменение основ конституционного строя, иными действиями создает угрозу безопасности России или ее граждан; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность; подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортировался либо передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и пр.

Кроме этого, вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а срок действия ранее выданного вида на жительство не может быть продлен либо ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина в Российской Федерации.

Вид на жительство иностранному гражданину может не выдаваться, а срок действия ранее выданного вида на жительство может не продлеваться либо ранее выданный вид на жительство может быть аннулирован, если данный иностранный гражданин передавался иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

При этом постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство.

3. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Поскольку на иностранцев и лиц без гражданства в Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 25 июля 2002 г. распространяется национальный режим,

этим лицам предоставлена вся совокупность прав и свобод, за исключением тех незначительных по числу прав, осуществление которых указанными лицами противоречило бы суверенитету государства или интересам его безопасности. Иностранным гражданам и апатридам, проживающим на территории России, обеспечены все социальные права, включая право на свободу труда и на отдых, на охрану здоровья и материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца, право на жилище, на образование, пользование достижениями культуры. Им гарантируется свобода научного, технического и художественного творчества.

Иностранцы и лица без гражданства без малейших изъятий пользуются всеми личными конституционными правами граждан — правом на свободу совести, на охрану семьи, правом на неприкосновенность личности и жилища, на охрану личной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений и другими. Иностранцам и лицам без гражданства гарантируются и политические права, в том числе право на свободу слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, право на объединение в общественные организации, учредительные акты которых предусматривают такую возможность, и т.д. Эти права предоставляются иностранцам и лицам без гражданства, как и российским гражданам, в соответствии с их целевым назначением, установленным в Основном Законе государства.

Российским законодательством в соответствии с общепринятой международной практикой для иностранцев и лиц без гражданства установлены некоторые изъятия и предусмотрены условия пользования некоторыми правами. В частности, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. определяет пределы и условия передвижения иностранных граждан в пределах страны. Так, иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах России на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с данным Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

Временно проживающий в России иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Федерации.

Иностранным гражданам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в России, сотрудникам международных организаций,

а также аккредитованным в России иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах страны предоставляется на основе принципа взаимности.

Особо оговаривается в Федеральном законе отношение иностранных граждан к избирательному праву. Иностранные граждане в России не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Федерации.

Постоянно проживающие в России иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Федеральный закон также устанавливает условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях. В частности, иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Однако указанный порядок не распространяется на иностранных граждан: постоянно или временно проживающих в стране; являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в России, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц; являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шеф-монтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Россию технического оборудования; являющихся журналистами, аккредитованными в России, и пр.

Суверенитетом России и интересами безопасности обусловлено регулирование отношения иностранных граждан к государственной или муниципальной службе и к отдельным видам деятельности. Так, иностранный гражданин не имеет права:

1) находиться на государственной или муниципальной службе;

2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом России, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

3) быть членом экипажа военного корабля России или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

4) быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности России;

6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Территориальное верховенство России на отечественной государственной территории обусловливают распространение власти Российского государства на иностранцев и лиц без гражданства. Находящиеся на территории нашей страны иностранные граждане, а также лица без гражданства, обязаны уважать Конституцию и законы. Однако объем обязанностей, возлагаемых государством на неграждан, также зависит от того, к какой группе — временно пребывающих на территории России или имеющих постоянное местожительство — они относятся. Например, иностранец во всяком случае не может быть призван на военную службу (альтернативную гражданскую службу); однако постсоветская практика знает примеры поступления иностранцев на военную службу в добровольном порядке и принятия на работу в Вооруженные Силы России, другие войска и воинские формирования и органы в качестве лиц гражданского персонала.

Особо следует отметить, что согласно ч. 6 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» сокращение случаев безгражданства относится к числу основных принципов, на которых основывается регулирование отношений гражданства в России. Такой подход согласуется с положениями Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г., в которой Российская Федерация не участвует, но основные положения которой учитывает в своем законодательстве, а также Европейской конвенцией о гражданстве 1997 г. При этом Федеральный закон определяет три основных направления сокращения апатризма: согласно п. «в» ст. 20, не допускается выход из гражданства России, если гражданин не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения; в соответствии со ст. 15 апатриды, ранее имевшие гражданство России, могут быть восстановлены в гражданстве России в соответствии с правилами приема в гражданство в общем порядке. При этом, однако, требуемый срок их проживания на территории страны сокращается до трех лет; наконец, в ст. 9, 12, 13, 14, 25, 26 Федерального закона о гражданстве предусмотрен, как отмечалось при освещении гражданства детей, комплекс юридических мер предупреждения безгражданства детей, отличающихся гуманистической направленностью и соответствующих сложившейся в международных отношениях практике.

§ 7. Правовое положение беженцев в Российской Федерации

1. Беженцы: понятие, основания и порядок признания

Особую группу пребывающих в России иностранцев и лиц без гражданства составляют беженцы. Основания и порядок признания беженцем, а также экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев и основы их статуса, устанавливает Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах». Указанный закон воспринял основные положения Конвенции о статусе беженцев 1951 г., к которой Россия присоединилась в 1992 г.

Согласно Федеральному закону беженец — это лицо, которое не является гражданином России и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны, или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Таким образом, статусом беженца могут пользоваться иностранец либо лицо без гражданства. Но таковым не может признаваться лицо:

1) в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, оставленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2) которое совершило тяжкое преступление неполитического характера вне пределов территории России и до того, как оно было допущено на территорию России в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

3) которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

4) за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

5) которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

Беженцами также не могут признаваться иностранные граждане и лица без гражданства, покинувшие государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства)

по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральный закон подробно регламентирует условия и порядок признания лица беженцем. В частности, обращение лица с ходатайством о признании беженцем завершается либо принятием соответствующим законом решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу, либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу и выдаче свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу. Следующим этапом является рассмотрение ходатайства по существу. Далее следует принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем. Процесс завершается выдачей удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее возраста восемнадцати лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться в соответствующие органы Российского государства с ходатайством в письменной форме;

1) в (дипломатическое представительство или консульское учреждение России, орган пограничного контроля, территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции).

Документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем, является свидетельство. Оно является основанием для регистрации в установленном порядке лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на срок рассмотрения ходатайства по существу. Свидетельство является также основанием для получения лицом и членами его семьи направления в центр временного размещения.

Лицо, находящееся на территории Российской Федерации, при получении свидетельства передает свой национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие его личность, на хранение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе на период рассмотрения ходатайства по существу.

Статья 5 Федерального закона «О беженцах» устанавливает исчерпывающий перечень оснований для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу. В частности, основаниями для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу являются следующие обстоятельства:

1) если в отношении лица возбуждено уголовное дело за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) если лицу ранее было отказано в признании беженцем в связи с отсутствием обстоятельств, предусмотренных настоящим Федераль-

ным законом, при условии, что обстановка в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства) со дня получения отказа и до дня подачи нового ходатайства не изменилась.

3) если лицо получило обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 г. о статусе беженцев и (или) к Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев, при условии, что правовые нормы признания беженцем в данном государстве не противоречат законодательству России;

4) наличие у лица гражданства третьего государства, защитой которого лицо может воспользоваться, или права на пребывание на законном основании на территории третьего государства при отсутствии обоснованных опасений стать жертвой преследований в третьем государстве по обстоятельствам, предусмотренным подп. 1 п. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона;

5) если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем;

6) если лицо покинуло государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) не по обстоятельствам, предусмотренным подп. 1 п. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона, и не желает возвращаться в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) из опасения понести в соответствии с законодательством данного государства наказание за незаконный выезд за пределы его территории либо за совершенное в нем иное правонарушение;

7) если лицо было вынуждено незаконно пересечь Государственную границу России с намерением ходатайствовать о признании беженцем и не обратилось с ходатайством в порядке, предусмотренном Федеральным законом;

8) если лицо отказывается сообщить сведения о себе и (или) об обстоятельствах прибытия на территорию Российской Федерации;

9) если лицо состоит в браке с гражданкой (гражданином) России и в соответствии с законодательством Российской Федерации имеет возможность получить разрешение на постоянное проживание на территории России;

10) если лицо уже имеет разрешение на постоянное проживание на территории России.

Федеральный закон подробно определяет права и обязанности лица, получившего свидетельство. Так, лицо и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с настоящей статьей;

2) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

3) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством Российской Федерации, но не ниже 100 руб.;

4) получение направления территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции в центр временного размещения;

5) сопровождение представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции и (или) территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центр временного размещения и на охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

7) медицинскую и лекарственную помощь в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

9) подачу заявления о прекращении рассмотрения ходатайства.

Лицо, получившее свидетельство, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

2) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в месте временного содержания или центре временного размещения;

3) пройти обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата.

Если данные лица отказываются проходить обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата, их правовое положение и правоотноше-

ния с ними определяются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) сообщать в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо в его территориальный орган достоверные сведения, необходимые для принятия решения о признании данных лиц беженцами.

2. Права и обязанности беженцев

Решение о признании беженцем является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Лицо признается беженцем на срок до трех лет. При сохранении в государстве гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) лица обстоятельств, предусмотренных подп. 1 п. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона, срок признания беженцем продлевается данному лицу территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции на каждый последующий год.

Федеральный закон «О беженцах» определяет специальный статус лица, признанного беженцем. Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с настоящей статьей;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию России в случае, если данные лица находятся вне пределов ее территории;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством России;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания;

5) охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения, и др.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи также несут обязанности:

1) соблюдать Конституцию и федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации;

2) своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции либо его территориальным органом;

3) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения, и др.

3. Прекращение статуса беженца

Федеральный закон «О беженцах» предусматривает два способа прекращения статуса беженца — утрату лицом статуса беженца и лишение лица статуса беженца, различия между которыми заключаются в том, что если утрата связана либо с волеизъявлением лица, либо с возникновением тех или иных обстоятельств, то лишение статуса беженца связано с волей государства. В частности, лицо утрачивает статус беженца:

1) после получения разрешения на постоянное проживание на территории нашей страны либо при приобретении гражданства России;

2) если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;

3) если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;

4) если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;

5) если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным подп. 1 п. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона;

6) если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным подп. 1 п. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона, в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

7) если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные подп. 1 п. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона, в данном государстве более не существуют.

Лицо лишается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом статуса беженца, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений настоящего Федерального закона;

3) привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

В случае утраты лицом статуса беженца или в случае лишения лица статуса беженца удостоверение сдается в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо в его территориальный орган и признается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, недействительным.

При этом, однако, Федеральный закон предусматривает для таких лиц определенные гарантии. Лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, которые послужили основанием для признания его беженцем.

§ 8. Временное убежище в Российской Федерации

Федеральный закон «О беженцах» впервые ввел в отечественную государственно-правовую практику институт предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища, который не совпадает ни с институтом беженцев, ни с институтом политического убежища. Он, в отличие от института политического убежища, непосредственно не предусмотрен Конституцией, но как и указанный институт, вытекает из конституционных принципов государственного суверенитета и уважения прав человека и основных свобод, а также обязательств России, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров с ее участием, в том числе Устава ООН, Конвенции о статусе беженцев 1951 г., к которой Россия присоединилась в 1992 г., Соглашения государств СНГ 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» и др.

Отсюда следует, что институт временного убежища синтезирует в своем содержании комплекс норм национального и международного права. Но это только один аспект понятия временного убежища, которое с учетом субъектного состава соответствующих правоотношений может быть квалифицировано двояким образом: как суверенное право Российского государства предоставить лицу, преследуемому в государстве пребывания, право временного проживания на своей территории; как субъективное право, предоставляемое некоторым иностранцам или лицам без гражданства, отвечающим установленным Федеральным законом «О беженцах» требованиям. При этом временное убежище, предоставляемое ищущим его лицам, в России всегда является территориальным, т.е. предоставляется на территории России, и временным. Оно предоставляется на срок до одного года, но может продлеваться при наличии обстоятельств, требующих продления срока предоставления убежища.

Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища согласно Федеральному закону осуществляется в порядке, определяемом Правительством. Такой порядок установлен постановлением Правительства России от 9 апреля 2001 г. № 274.

Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом МВД России по месту подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства заявления с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории нашей страны.

Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории России;

2) не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории России.

Лицу, получившему временное убежище и прошедшему обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата, территориальным органом МВД России выдается свидетельство установленной формы.

Свидетельство является основанием для законного пребывания данного лица на территории России и для регистрации его в установленном порядке в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по месту пребывания. При его получении

национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность лица, получившего временное убежище, передаются данным лицом на хранение в территориальный орган федерального органа МВД России.

Главная отличительная особенность статуса такого лица заключается в том, что оно не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства). На территории России такое лицо пользуется всеми правами и несет обязанности, установленные ст. 6 Федерального закона «О беженцах», кроме права на получение единовременного денежного пособия.

Лицо *утрачивает* временное убежище:

1) в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления ему временного убежища;

2) при получении права на постоянное проживание на территории России либо при приобретении российского гражданства или гражданства другого иностранного государства;

3) при выезде к месту жительства за пределы территории России.

Лицо *лишается* временного убежища, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления данному лицу временного убежища, либо допустило иное нарушение положений Федерального закона «О беженцах».

Лицо, утратившее временное убежище или лишенное временного убежища и не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории России, обязано в месячный срок покинуть территорию страны.

Федеральный закон «О беженцах» предусматривает также *выдворение (депортацию)* лица за пределы территории России. Так, лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца, не использующее право обжалования решения и отказывающееся от добровольного выезда, выдворяется (депортируется) совместно с членами семьи за пределы территории России.

Лицо, обжаловавшее решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо решение об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и получившее отказ на жалобу, а также не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации и отказывающееся

от добровольного выезда, также выдворяется (депортируется) совместно с членами семьи за пределы территории России.

Лицо, лишенное статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории России, подлежит выдворению (депортации) за пределы территории страны после отбытия наказания, если иные правила не предусмотрены международными договорами России.

Лицо, утратившее временное убежище или лишенное временного убежища и не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории России и отказывающееся от добровольного выезда, также выдворяется за пределы территории Российской Федерации.

§ 9. Политическое убежище в Российской Федерации

Под правом политического убежища в юридической литературе обычно понимается предоставление государством возможности въезда и безопасного проживания на его территории лицам, преследуемым на своей родине за политические, научные, религиозные взгляды и деятельность. Это научное определение права убежища. Однако термин и понятие «право убежища» используется в юриспруденции в различных значениях и может рассматриваться, по крайней мере, в трех смыслах. Прежде всего, право убежища — это правовой институт конституционного (государственного) и международного права. В соответствии с принципом государственного суверенитета государство самостоятельно определяет своим внутренним законодательством условия, основания и порядок предоставления убежища на своей территории.

Но это не означает, что международное право безразлично к регулированию отношений, возникающих в связи с предоставлением тем или иным государством убежища политическим эмигрантам. В той мере, в какой предоставление убежища на территории одного государства касается его отношений с другими государствами, право убежища может и нормируется международными и международно-правовыми актами. Так, в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. провозглашено: «1. Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться там убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего принципам и целям Организации Объединенных Наций».

Таким образом, в этом важном международном документе декларируется общий принцип, заключающийся в том, что убежище

на территории других государств вправе искать любое лицо, преследуемое в отечественном государстве не за совершение общеуголовного преступления или деяния, противоречащего Уставу ООН.

Более детально содержание этого института раскрывается в принятой ООН Декларации о территориальном убежище от 2 ноября 1967 г., которая, также обладая формой рекомендации, а не обязательного веления, имеет, тем не менее, важное значение для унификации норм о праве убежища. В Декларации о территориальном убежище предусматривается: 1) государства сами решают вопрос о предоставлении убежища тем или иным лицам; 2) убежище, предоставленное государством лицам, попадающим под действие ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., должно уважаться всеми другими государствами; 3) эти лица не могут подвергаться таким мерам, как недопущение на территорию государства, а если они уже находятся на его территории, то не могут быть высланы на территорию какого-либо государства, где они могут подвергаться преследованию; 4) право убежища не распространяется на лиц, в отношении которых имеются серьезные основания считать, что они совершили преступление против мира, военные преступления или преступления против человечности; 5) государство, предоставившее убежище, не должно разрешать лицам, пользующимся убежищем, заниматься деятельностью, противоречащей принципам и целям ООН.

В этих международных документах четко выражены общедемократическое содержание права убежища и отказ от социально-классовой характеристики института права убежища.

Что же касается норм национального права о праве убежища, то их социально-политическое содержание нередко выражено более отчетливо. В конституциях и специальных законах или иных актах о праве убежища четко устанавливается, каким категориям преследуемых в отечественных государствах лиц может предоставляться убежище, и определяется их правовой режим.

Таким образом, право убежища — это, во-первых, правовой институт конституционного и международного права.

Во-вторых, право убежища представляет собой традиционное суверенное право каждого государства предоставить лицу, преследуемому в другом государстве за совершение преступления, право проживания на своей территории без привлечения его к уголовной ответственности. Обязанной стороной выступают другие государства, прежде всего государство, гражданином которого является политический эмигрант. Оно обязано уважать убежище, предоставленное такому лицу на территории другого государства, и не рассматривать это в качестве нарушения своих суверенных прав.

В-третьих, право убежища — это особое субъективное право, предоставляемое некоторым иностранцам и лицам без гражданства — право безопасного проживания в иностранном государстве при гарантии ему демократических прав человека и основных свобод со стороны государства-убежища. Это право убежища принадлежит не каждому иностранцу или апатриду, оно предоставляется отдельным иностранцам и лицам без гражданства персонально, хотя общие условия, основания и порядок такого предоставления определены в национальном законодательстве. В юридическом содержании субъективного права убежища можно выявить следующие основные правомочия: а) возможность въезда и проживания на территории России для иностранца или лица без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права; б) право не быть выданным по требованию отечественного государства; в) право пользования всеми основными правами человека, которых это лицо лишено на своей родине.

Конституция России вопрос о праве убежища решила в общедемократическом смысле. Согласно ст. 63 Основного Закона Россия предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. И далее в той же статье оговаривается, что не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением.

Анализ содержания конституционной формулы убежища позволяет обратить внимание по крайней мере на следующие обстоятельства:

- право убежища не носит безусловного характера, оно предоставляется государством и зависит от его усмотрения;
- убежище в России носит политический характер, следовательно, оно не может предоставляться лицам, преследуемым на родине за совершение общеуголовных преступлений;
- Россия предоставляет только территориальное, а не дипломатическое убежище;
- убежище может предоставляться как иностранцам, так и лицам без гражданства, между тем как ранее действовавшее в нашей стране конституционное законодательство предусматривало предоставление убежища только гражданам иностранных государств;

Россия не выдает лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за деяния, не признаваемые в нашей стране преступлением;

- предоставление политического убежища осуществляется в соответствии с общепризнанными нормами международного права;

— лица, которым предоставлено убежище в России, пользуются всеми правами человека, предусмотренными и Конституцией, и законами.

Порядок предоставления политического убежища в Российской Федерации определен Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. Этим актом конкретизируются условия и порядок предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства такого убежища. В частности, политическое убежище предоставляется Российским государством иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов России на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией и указанным Положением.

Россия предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Предоставление политического убежища производится указом Президента России.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории России правами и свободами и несет обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором нашей страны. Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их согласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

Политическое убежище Российской Федерацией не предоставляется, если:

— лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в России преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

— лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу

и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории России;
- лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;
- лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;
- лицо прибыло из страны, с которой наша страна имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Законом Российской Федерации «О беженцах»;
- лицо представило заведомо ложные сведения;
- лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;
- лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В указанном акте глава государства также определил *основания, по которым политэмигрант утрачивает право на убежище.* В частности, право на предоставленное политическое убежище утрачивается в случаях:
- возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;
- выезда на жительство в третью страну;
- добровольного отказа от политического убежища на территории России;
- приобретения российского гражданства или гражданства другой страны.

Политэмигрант может быть также лишен предоставленного ему политического убежища, в частности: а) по соображениям государственной безопасности, а также если это лицо б) занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, либо если оно в) совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Лишение политического убежища также производится указом главы государства.

Предоставление убежища на территории России порождает определенные правоотношения между Российским государством и политическим эмигрантом, причем характер этих отношений может быть различным. Это лицо может оставаться иностранным гражданином,

оно может стать апатридом, если отечественное государство лишило его своего гражданства и политэмигрант не приобрел в установленном порядке гражданства России; наконец, это лицо может приобрести российское гражданство. Соответственно, на политэмигранта может распространяться правовой режим иностранцев. Однако при этом он обладает особой гарантией, которой не имеют прочие иностранцы, — правом не быть выданными по требованию государства, в гражданстве которого формально состоит.

На политэмигранта, если он лишен отечественным государством гражданства, может быть распространен режим лиц без гражданства (апатридов, или аполидов). Если же он в установленном Федеральным законом о гражданстве порядке приобретает российское гражданство, то с момента удовлетворения его ходатайства он утрачивает статус политического эмигранта и пользуется всеми правами граждан России и несет все обязанности, установленные Конституцией и другими нормативными правами актами России.

Глава 14
ОСНОВНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Достоинство личности как источник прав человека и гражданина

Долгие века достоинство считалось присущим лишь человеку, который доминировал над другими в иерархически установленных отношениях. Оно определялось принадлежностью к аристократии, размерами земельных владений, занимаемой должностью и пр.

Демократия принесла осознание обществом ценности личности независимо от положения человека в обществе, а конституция положила достоинство человека в основу учрежденного ею социального порядка и превратила достоинство в качество каждого человека. Естественная доктрина права, явившаяся одним из важнейших теоретических источников уже первых конституций, достоинство личности признает в качестве источника прав и свобод человека и гражданина.

Сегодня уважение к человеческому достоинству, привнесенное конституционализмом, стало универсальным принципом, действующим в различных социокультурных системах. Как подчеркивается во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира» (преамбула), а «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». В преамбулах двух международных пактов о правах 1966 г. (Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах) эти положения дополнены указанием на то, что предусмотренные ими права «вытекают из присущего человеческой личности достоинства».

В главе 1 «Основы конституционного строя» Конституции России нет термина «достоинство». Однако его содержание весьма полно выражено в ст. 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав человека — обязанность государства». В связи с этим *достоинство личности может и должно рассматриваться как принцип конституционного строя, т.е.*

объективно-правовое веление Конституции, смысл которого заключается в том, что человек не есть средство, а цель государства и в сфере свободы равноправный с ним субъект взаимоотношений. Как сказано в постановлении Конституционного Суда от 3 мая 1995 г. № 4-П, речь идет об «обязательстве государства оберегать любого человека от унижения, гарантировать, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми незапрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов».

Достоинство личности исторически связано с принципом правовой государственности. Но в современном мире не менее важно учитывать взаимосвязь достоинства личности с принципом социального государства, т.е. государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Если еще столетие назад достоинство личности удовлетворялось гражданскими и политическими правами, сегодня конституционно- и международно признанным является, что достоинство личности требует дополнения каталога прав человека и гражданина экономическими, социальными и культурными правами. Тем самым человек обрел право на общество и представляющее его государство.

Таким образом, достоинство не есть «просто» нематериальное благо, способное удовлетворять потребности человека; достоинство в его конституционной интерпретации выступает в качестве неотъемлемого свойства личности, неотделимого от каждого человека. Оно неизбежно присутствует в конституционных правоотношениях, связывающих личность с социальным правовым государством, ограниченным в своей власти правами и свободами человека и гражданина, проистекающими из присущего каждому человеку в силу его принадлежности к человеческому роду достоинства.

Но защита достоинства личности от посягательств государства, его органов и должностных лиц не исчерпывает содержание этого конституционного принципа. Достоинство личности означает не только право требовать уважения со стороны других лиц, общества и государства, но и обязанность уважать достоинство других людей.

Конституция России закрепляет достоинство личности и как прирожденное право человека: «Достоинство личности охраняется государством. Никто не может служить основанием для его умаления» (ч. 1 ст. 21). Тем самым достоинство личности выступает в качестве не подлежащей ограничению на основании или в соответствии с законом либо умалению иным образом конституционной ценности, которая является объектом охраны государства. Причем в последнем случае «государство» понимается в самом широком смысле слова — как носитель порядка, в котором протекает общая жизнь людей. Досто-

инство личности находится под охраной Российского государства, его органов и должностных лиц, властей субъектов федерации, органов местного самоуправления и не может умаляться обществом и его социальными институтами. Это универсальное конституционное веление, распространяющееся на всех субъектов конституционных правоотношений.

Субъективное право на достоинство личности обладает сложной природой: во-первых, данное право защищает от посягательств на достоинство личности со стороны государства и гарантирует человека от неправомерного вторжения его агентов в сферу жизни человека, отданную Конституцией на его усмотрение, а также насилия, жестокости, унизительного обращения или наказания, медицинских, научных или иных опытов без добровольного согласия самого человека. Во-вторых, этому праву корреспондирует обязанность государства установить правила, гарантирующие человека от посягательств на его достоинство иных лиц или их объединений. В-третьих, на государстве лежит обязанность привлекать к ответственности виновных в посягательствах на достоинство личности. В-четвертых, право на охрану достоинства человека предполагает обязанность государства установить право гражданина на различные формы социального обеспечения.

Конституция в ч. 2 ст. 21 конкретизирует охрану достоинства личности запретом пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, а также запретом без добровольного согласия человека подвергнуть его медицинским, научным или иным опытам. Эти запреты распространяются на всех субъектов конституционных правоотношений, включая граждан и юридических лиц.

Отсюда следует обязанность государства предусмотреть материально-правовые и процессуальные гарантии охраны и защиты достоинства личности, причем речь в этих гарантиях должна идти о человеческом достоинстве не только в течение жизни человека, но в ряде случаев после смерти — охране личного достоинства умершего. В частности, Конституционный Суд в определении от 4 декабря 2003 г. № 459-О сформулировал право на охрану достоинства умершего человека также посредством указания на обязанность достойного отношения к телу умершего, позднее увязав охрану достоинства умершего с соблюдением национальных и религиозных факторов и традиций. В некоторых государствах активно дискутируется вопрос о правах плода во чреве матери, в Португалии и США запрещены аборты, лишь некоторые государства (Бельгия, Нидерланды, Франция) легализовали эвтаназию. Во многих странах установлен запрет на клонирование человека.

В частности, Федеральным законом от 20 мая 2002 г. «О временном запрете на клонирование человека», исходя из принципов уважения

человека, признания ценности личности, необходимости защиты прав и свобод человека и учитывая недостаточно изученные биологические и социальные последствия клонирования человека, ввел запрет на такое клонирование человека в течение пяти лет. Федеральным законом от 29 марта 2010 г. запрет на клонирование человека был продлен.

§ 2. Виды основных прав и свобод человека и гражданина

В обществе существует три вида качественно различных по содержанию взаимоотношений государства и личности: в социально-экономической и культурной сферах, в политической области и в сфере правоохранительной деятельности публичной власти, направленной на защиту жизни, здоровья, индивидуальной свободы и безопасности, чести и достоинства личности. Различия между этими видами отношений относительны. Они не могут быть изолированы друг от друга, поскольку составляют грани целостного социального порядка, юридические основы которого установлены Конституцией. Значение такого деления заключается в том, что оно служит инструментом анализа свободы личности как единства различных ее элементов. В их числе — экономическая, политическая, личная.

Соответственно этому Конституция России различает: 1) личные (гражданские) права и свободы; 2) политические права и свободы; 3) экономические, социальные и культурные права и свободы. Но наряду с ними Конституция предусмотрела четвертую группу прав, которые можно назвать правами-гарантиями, поскольку они вооружают гражданина средствами защиты или восстановления его нарушенных прав (прав на судебную защиту, обжалования в суд решений и действий органов государства и должностных лиц и пр.).

Часто в основу классификации конституционных прав и свобод кладут традиционное для естественно-правового мышления дуалистическое видение гражданского и политического общества. Отсюда следует, что личность одновременно выступает как член гражданского общества, т.е. частное лицо, которому принадлежат личные (гражданские) права, и гражданин, которому принадлежат права гражданина.

Современный конституционализм знает и получившее широкое признание деление прав человека на три поколения: 1) гражданские и политические права, провозглашенные антифеодальными демократическими революциями Нового времени и закрепленные в первых конституционных актах; 2) экономические, социальные и культурные права, в основе которых главным образом лежат различные социалистические теории и конституционная практика социалистических государств; 3) коллективные права, являющиеся отражением глобальных проблем, стоящих перед человечеством, либо провозглашенные

государствами, освободившимися от колониальной зависимости (право на мир, на благоприятную окружающую среду и др.).

Основной Закон России, как отмечалось, знает также деление конституционных прав на абсолютные, т.е. не подлежащие ограничению или отмене даже в случае чрезвычайного положения, и относительные. В отношении последних в соответствующих случаях могут устанавливаться некоторые ограничения, критерии и границы которых определены самой Конституцией России (ст. 55, 56). Определенное значение может иметь также деление прав в зависимости от субъектного состава и формы реализации на индивидуальные, осуществляемые гражданами самостоятельно, и коллективные. В числе последних в свою очередь можно выделить права, присущие народному суверенитету, права народов на мир и развитие в условиях безопасности, запрет геноцида и апартеида и др., права этнических (малочисленные народы), социальных (дети, женщины трудящиеся-мигранты и др.), политических (политическая оппозиция), территориальных (население муниципальных образований) общностей.

Любая классификация конституционных прав имеет инструментальное значение, является способом познания изучаемого явления. Но этого недостаточно, требуется юридический анализ каждого конституционного права, поскольку соответствующие конституционные положения обладают нормативным характером и должны непосредственно применяться, ибо в силу ст. 18 Конституции являются непосредственно действующими. В связи с этим нельзя ограничиваться только общей характеристикой той или иной группы основных прав, нужен детальный юридический анализ каждого права.

В частности, конституционные права можно рассмотреть в трех аспектах: во-первых, в историческом. Конституционное право, во всяком случае в одном из своих аспектов, — это история. Знание исторического развития того или иного права помогает юристу лучше понять смысл норм и их применение в конкретных случаях; во-вторых, необходимо проанализировать нормативное содержание положений Конституции о каждом праве. Речь идет об уяснении адресатов конституционной нормы, а также состава правомочий, которые в их единстве составляют основное право; в-третьих, необходим анализ гарантий каждого основного права.

В двух последних случаях познание природы и нормативного содержания конституционного права требует глубокого осмысления соответствующих решений Конституционного Суда, которые являются источниками права. Прецеденты, создаваемые Судом, как и акты собственно толкования, имеют нормативно-регулирующее значение, и в этом смысле они также являются высшими по своей юридической силе правовыми нормами, распространяющимися на неопределенный круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений.

Конституция — это то, что о ней говорит Конституционный Суд. Этим обусловлена обязательность решений Конституционного Суда не только для участников спора, но и для всех иных субъектов права.

Столь же важное значение для интерпретации нормативного содержания основных прав и свобод имеют международные гуманитарные стандарты, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России, а также решения надгосударственных юрисдикционных органов, в том числе Европейского Суда по правам человека.

§ 3. Личные (гражданские) права и свободы: сфера действия и особенности регулирования

1. Общая характеристика личных прав и свобод

Свобода есть исторически развивающееся явление. Ее масштаб различен в разные исторические эпохи и обусловливается уровнем общественного прогресса, природой экономических отношений, мерой познания природы и способностью общества к обузданию ее стихии и пр. Она тесно связана с общественным строем и реальным общественно-историческим процессом, каждый новый этап в прогрессе которого является очередным шагом в развитии свободы и расширении ее социальных и индивидуальных рамок. С этой точки зрения сама история человечества может рассматриваться как развитие свободы общества и индивида.

Современные представления о личной свободе связаны с победой демократических революций Нового времени и их конституционными актами. В частности, требование о юридических гарантиях личной свободы человека уходит своими корнями в феодальную эпоху, и именно в эту эпоху западноевропейской истории оно получило свое оформленное выражение в английской Великой хартии вольностей 1215 г. В ее ст. 39 устанавливалось, что ни один свободный человек не будет схвачен, посажен в тюрьму, лишен имущества, поставлен вне закона, изгнан и каким-либо образом подвергнут убытку; «Мы (т.е. король) не пойдем против него и не пошлем на него иначе, как по законному приговору его пэров или по закону земли».

Но указанная Хартия вовсе не гарантировала свободу для всех, ее гарантии не распространялись на почти все крестьянство и значительную часть городских обывателей. Поэтому понадобились еще более четырех с половиной столетий и Английская революция XVII в., чтобы провозглашенный в ней принцип обрел смысл, выраженный в знаменитом Habeas Corpus Act 1679 г. (Акте о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями). Смысл этот заключался в том, что человек, арестованный без объяснения причин, или всякий другой за него может требовать представления

его (его «тела») в суд. Судья обязан в подобных случаях предпринять следующие три меры: немедленно отправить в место задержания предписание о представлении к себе арестованного; потребовать объяснения причин задержания; рассмотреть дело и вынести решение. Лица, незаконно задержавшие или отдавшие приказ о незаконном задержании, подвергаются тяжелым штрафам.

Спустя десять лет, в декабре 1689 г., в результате «Славной революции» был принят Акт, декларирующий права и свободы подданного и устанавливающий наследование (Bill of Rights). Именно с этим актом обычно связывают выработку целостного учения о субъективных публичных правах. Свобода была объявлена естественным состоянием индивида; он подчинен только ограниченной власти, простирающейся лишь настолько, насколько это определено правом. Следовательно, сферу индивидуальной свободы образует пространство, которое остается за вычетом правовых ограничений. Борьба против последних обусловила требование о расширении каталога прав, в том числе свободы совести, свободы печати, неприкосновенности жилища, тайны переписки, свободы передвижений и т.п., неразрывно связанных с индивидуальной свободой как свободой от вмешательства в эту сферу публичной власти.

В понимании Нового времени в тесной связи с индивидуальной свободой и неприкосновенностью личности находится неприкосновенность жилища, заключающаяся в том, что проникновение в жилище возможно лишь при наличии судебного предписания. Причем границы такого вторжения установлены законом или конституцией. Исключения из этого общего правила допустимы при наличии чрезвычайных обстоятельств, в том числе в случае пребывания в нем преследуемого преступника, обоснованного предположения, что в нем совершается преступление, или при наличии опасности, грозящей обитателям жилища от стихийного бедствия (пожар, наводнение и пр.).

Существенное значение уже в этот исторический период придается тайне переписки и неприкосновенности корреспонденции, которая, в свою очередь, тесно связана со свободой мысли и убеждений. Как устанавливалось во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., «свободное изъявление мыслей и убеждений составляют одно из драгоценнейших прав человека; поэтому каждый гражданин может свободно говорить, писать и издавать печатные произведения с ответственностью лишь за злоупотребление этой свободой в случаях, определенных законом». Позднее конституции европейских стран декларировали неприкосновенность переписки, хотя, как с сожалением отмечалось более века назад, практика не выработала соответствующих гарантий, и «перлюстрация писем — такое зло, которое только сокращается, но не может быть уничтоженным вполне».

Новыми экономическими отношениями были продиктованы также характерные для раннего европейского конституционализма право на свободу передвижений и право выбора профессий. Поскольку свободный рынок не терпит ограничения свободы передвижений, последняя была позднее поставлена под защиту конституций. Что же касается свободы выбора профессий, она служила орудием борьбы против цехового строя и цеховщины, из которой следовало, что заниматься ремеслом могли только члены цехов; лицам, не состоявшим в цехах, это запрещалось.

Таким образом, личные права и свободы во взглядах Нового времени составляют основу гражданского режима в демократическом государстве, т.е. свободы индивида в имущественных, личных и семейных делах и невмешательства государства в эти сферы. Они гарантируют человека в его индивидуальном бытии и тем самым устанавливают заповедную зону, свободную от притязаний публичной власти и ее агентов, если для этого нет законных оснований. Права на неприкосновенность личности и жилища, тайну переписки, свободу передвижения и выбора места жительства, свободу выбора профессии развитием представлений о достоинстве личности и ее взаимоотношениях с государством позднее дополнялись указанием в конституционных актах демократических стран на ряд иных прав на невмешательство государства. Свобода совести, признававшаяся политическим правом, по мере утраты своего изначально революционного смысла как формы и средства борьбы с государством и находящейся под его защитой государственной церковью, перешла в разряд личных свобод. Право частной собственности, напротив, лишилось мистического покрова священности и неприкосновенности, присущего гражданским правам, и перешло в разряд экономических, социальных и культурных прав.

Личная жизнь есть в конечном счете проявление и осуществление общественной жизни, активное освоение и продуктивное развитие исторически накопленного жизненного процесса, реализуемого в результате деятельности индивида. С этой точки зрения конституционно-правовое регулирование личной свободы имеет объективные основания, поскольку в своих социально значимых проявлениях индивид обусловлен общественными отношениями и участвует в них.

Личность обладает известной самостоятельностью в делах семейных, в делах личных, в делах имущественных. Условием независимости и свободы в этих делах является соответствие деятельности личности в предоставленных ее усмотрению областях жизни сложившимся в обществе стандартам поведения и ненарушение ею интересов других людей. Существенно ограничено государственное вмешательство и в сферу духовной жизни личности.

Область личной свободы, таким образом, есть сфера некоторой обособленности, самоопределения индивидуума, т.е. беспрепятственной

возможности распоряжаться самим собой в устроении своей бытовой, частной жизни, а также в нравственных отношениях. Это означает, что государственно-правовому регулированию подвергается далеко не весь круг отношений, характеризующих область личной свободы и жизни человека. Правовое воздействие на личность в данном случае ограничивается главным образом регулированием отношений между личностью и государством в сфере индивидуальной свободы и безопасности. Право устанавливает границы «физического» самоопределения личности, ее индивидуальной автономии, которая не может быть нарушена государством без законных оснований. Конституция устанавливает гарантии личной свободы, а личность вполне самостоятельна в выборе целей, а также средств и способов их достижения, если эти цели, способы и средства не противоречат закону.

Следовательно, личная свобода — это фактически складывающаяся и охраняемая обществом и государством свобода данной личности в сфере ее индивидуальной жизнедеятельности. Она проявляется в совокупности отношений, отражающих допустимые границы внешнего вмешательства. Что же касается ее конституционного регулирования, оно сводится к гарантиям от неправомерного вторжения кого-либо, включая должностных лиц государства или его органов, в принадлежащую индивиду сферу отношений.

Именно в личных правах и свободах социальная мысль Нового времени усматривала выражение и закрепление индивидуальной свободы личности как воплощения естественных прав человека, и именно поэтому в западноевропейской демократии им придается особое значение вплоть до утверждения классического либерализма, что все иные права и свободы есть не более как гарантии личных прав как права индивида на независимость от государства и власти. В силу исторической традиции, своими корнями уходящей в XVIII столетие, их часто называют гражданскими правами, т.е. правами человека как члена гражданского общества, которые отличаются от прав гражданина, т.е. прав личности как сочлена государства, находящегося под территориальным и (или) личным верховенством государства.

Столь же традиционно для европейского конституционализма, что именно эта группа прав, корнями уходящая в феодальную эпоху, а своим обоснованием обязанная теории естественного права, в структуре конституции занимает первое место. Что же касается политических, а также экономических, социальных и культурных прав, они следуют за ней.

Акцент на личные права и свободы в огромной мере был обусловлен потребностями экономического развития в эпоху антифеодальных демократических революций. Новое общество не могло развиваться без разрушения сословных перегородок и цеховщины и юридического равенства людей. Существенное значение имел и опыт народов,

вскормленных средиземноморской цивилизацией с преобладающим в нем индивидуальным началом. Словом, развитие гражданских прав шло рука об руку с социальной необходимостью, получавшей нравственное обоснование в теории естественного права.

Указанная традиция воспринята конституциями большинства современных государств. В том числе тех, народы которых довели коллективистский дух до высшей степени развития.

В силу той же исторической традиции личные права и свободы и сегодня часто называют гражданскими правами. При этом имеется в виду не гражданство, с которым связаны политические права и свободы, а права человека как сочлена гражданского общества, независимого в делах личных, семейных и имущественных от государства. К их числу сегодня обычно относят: право на жизнь; право на охрану достоинства личности; право на свободу и личную неприкосновенность; право на неприкосновенность частной жизни; право на неприкосновенность жилища; право на самозащиту, защиту своих прав всеми не запрещенными законом способами; право на национальную и культурную самоидентификацию; на свободу совести и свободу мысли; свободу передвижения и выбора местожительства; свободу выбора национальности и языка общения; право на судебную защиту; право на имя.

Таким образом, в составе личных конституционных прав и свобод граждан возможно различать:

а) право на жизнь и право на охрану достоинства;

б) гарантии личной свободы граждан (право на неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища и др.);

в) права на защиту личных интересов граждан (право на уважение личности, на охрану прав и свобод граждан, право на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов, право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей и др.);

г) права в области духовного и нравственно-эстетического развития и личной жизни (право на свободу совести, право на охрану семьи, право на охрану личной жизни и личную тайну граждан, право на тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений и др.).

2. Отдельные основные личные права и свободы

Право на жизнь

Право на жизнь первенствует во всей системе конституционных прав и свобод человека и гражданина. Провозглашение этого права явилось результатом восприятия отечественным конституционализмом теории естественного права и неотчуждаемых прав, проистекающих

из присущего каждому человеку достоинства, которые обязывают государство и подлежат его защите.

В современном мире сложилось двоякое понимание нормативного содержания права на жизнь. В первом случае это право имеет абсолютное значение; государство ни при каких условиях не может лишить человека жизни. Именно такое видение права на жизнь провозглашено в ст. 3 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.

Во втором случае речь идет о том, что право на жизнь может быть ограничено государством в форме установления законом возможности лишения человека жизни в качестве уголовного наказания. В частности, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., закрепив в ст. 6 право на жизнь, при определенных условиях (наказание за самые тяжкие преступления и только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом) допустил смертную казнь. Существенно шире толкует допустимость лишения человека жизни Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (п. 2 ст. 2). Однако Протоколом № 6 к Европейской конвенции от 28 апреля 1983 г. (вступил в силу 1 марта 1985 г.) установлено: «Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен» (ст. 1).

Согласно ч. 2 ст. 20 Конституции, «смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей». Отсюда следует, что право на жизнь в смысле ст. 20 Конституции означает, что человек не может быть произвольно лишен жизни государством.

Гарантии права на жизнь заключаются в том, что а) смертная казнь может устанавливаться только федеральным законом; б) она является исключительной мерой наказания за особо тяжкие преступления против жизни; в) обвиняемому в совершении этих преступлений должно быть гарантировано рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей. В частности, Уголовный кодекс предусматривает смертную казнь за убийство (ст. 105), а также такие преступления, которые имеют последствиями смерть человека: похищение человека (ч. 3 ст. 126), изнасилование (ч. 3 ст. 131), насильственные действия сексуального характера (ч. 3 ст. 32), торговлю несовершеннолетними (ч. 3 ст. 152), терроризм (ст. 205), захват заложника (ст. 206), угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ч. 3 ст. 211), пиратство (ч. 3 ст. 227), склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ (ч. 3 ст. 230), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие

или предварительное расследование (ст. 295), посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317), геноцид (ст. 357).

Конституционное совещание 1993 г., предусматривая возможность установления федеральным законом смертной казни, хорошо сознавало ее временный характер. Россия подписала в апреле 1997 г. Протокол № 6 к Европейской конвенции 1950 г., которым смертная казнь была запрещена, и наложила мораторий на применение смертной казни. Спустя два года Конституционный Суд в постановлении от 2 февраля 1999 г. № 3-П указал, что из нормы ст. 20 Конституции, устанавливающей, что смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. В этих случаях право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей выступает особой уголовно-процессуальной гарантией судебной защиты права каждого на жизнь (как основного, неотчуждаемого и принадлежащего каждому от рождения); что оно является непосредственно действующим и в качестве такового должно определять смысл, содержание и применение соответствующих положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства, равно как и деятельность законодательной власти по принятию, изменению и дополнению этого законодательства, и обеспечиваться правосудием. Десять лет спустя определением от 19 ноября 2009 г. № 1344-О Конституционный Суд вообще исключил возможность применения этого вида уголовного наказания.

Из ст. 20 Конституции в ее взаимосвязи с принципом правового государства также вытекает право человека на государственную охрану жизни от преступных посягательств на нее со стороны других людей. Соответствующие гарантии устанавливаются Уголовным кодексом и другими законами.

Конституционное право на жизнь служит важным аргументом сторонников запрещения абортов, если они не обусловлены медицинскими показаниями; в различных государствах активно обсуждается допустимость эвтаназии, т.е. причинения легкой смерти безнадежно больному по его просьбе с целью избавить от излишних мучений. В некоторых странах эвтаназия разрешена. Однако таких стран немного, большинство государств, в том числе Россия, причинение смерти даже в подобных случаях квалифицируют как преступление.

Охрана достоинства личности

Как было отмечено на предыдущих страницах учебника, согласно ч. 1 ст. 21 Конституции *достоинство личности охраняется государством.* Ничто не может быть основанием для его умаления. Тем самым Кон-

ституция обязывает государство предусмотреть необходимые правовые, а также социально-экономические, организационные и иные меры сохранения достоинства личности во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Речь идет о создании соответствующей политической, экономической, социальной и юридической среды, способствующей сохранению достоинства личности. Конституцией особо оговаривается абсолютная природа данного права: *ничто* не может служить оправданием умаления достоинства личности государством.

В ч. 2 ст. 23 Конституции установлено, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не должен быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам. За нарушения этих конституционных запретов виновные несут ответственность, в том числе уголовную. В частности, Уголовный кодекс России предусматривает уголовную ответственность за оскорбление и клевету. В свою очередь, Гражданский кодекс достоинство личности относит к нематериальным благам, защищаемым законом. Среди средств защиты достоинства личности по гражданскому законодательству — компенсация морального вреда, возможность требовать по суду опровержения порочащих достоинство сведений. По требованию заинтересованных лиц допускается защита чести и достоинства гражданина и после его смерти.

Право на свободу и личную неприкосновенность

Свобода и личная неприкосновенность относятся к числу естественных и неотчуждаемых прав, проистекающих из присущего каждому человеку достоинства. Соответственно, именно личная свобода во взаимодействии с достоинством личности составляет фундамент всех личных прав человека и гражданина. Свобода заключается в возможности жить по собственному волению, границы которого определяются также нашедшим закрепление в Конституции «золотым правилом поведения» — осуществлением своих прав и свобод не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17).

Таким образом, смысл конституционного провозглашения этого права носит двоякий характер: определить его пределы для самого носителя свободы; установить запрет для государства вторгаться в сферу свободы индивида, в том числе в форме задержания, ареста, заключения под стражу или лишения свободы во всех иных формах а) без предусмотренных законом оснований, б) санкции суда, а также в) сверх установленных либо контролируемых сроков. В Конституции установлено, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного

решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок не более 48 часов. Сверх указанного срока лицо может оставаться задержанным только по судебному решению (постановление Конституционного Суда от 17 февраля 1998 г. № 6-П).

Важно учитывать, что содержание права на личную неприкосновенность исключает незаконное воздействие на человека не только в физическом, но и в психическом смысле. В свою очередь понятием «физическая неприкосновенность» охватывается не только прижизненный период существования человеческого организма, но и создаются необходимые предпосылки для правовой охраны тела умершего человека (определение Конституционного Суда от 4 декабря 2003 г № 459-О).

Право на неприкосновенность жилища

Это право означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц. Такое проникновение возможно лишь в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Исключения из данного положения установлены законами, в том числе Уголовно-процессуальным кодексом, законами об оперативно-розыскной деятельности, о полиции и др. В частности, обыск или выемка могут производиться по мотивированному постановлению органов дознания или следствия, санкционированному прокурором, и в присутствии понятых. Право осмотра жилища граждан разрешено также представителям некоторых государственных органов и служб: санитарной и пожарной инспекции, работникам коммунальных служб и др.

Согласно ст. 139 Уголовного кодекса, нарушение неприкосновенности жилища является преступлением. Лица, пострадавшие от него, могут обращаться в суд с требованием возмещения ущерба.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени

Данное право, закрепленное в ст. 23 Конституции, защищает не только от незаконных действий государственных органов и должностных лиц. Неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны означает обращенный к государству, его органам и должностным лицам запрет вторгаться в данную сферу бытийности человека. Это право гарантирует человека и от вмешательства в сферу частной жизни общественных объединений, средств массовой информации, других граждан. При этом понятие частной жизни не должно толковаться ограничительно. Этим понятием охватывается физическая и психическая неприкосновенность лица, никто не должен неправомерно вторгаться в духовную сферу человека, его семейную жизнь и т.п.

Особо важное значение в защите этого права имеет закрепление в п. 1 ст. 24 Конституции Российской Федерации положения о том, что *сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается.* Гарантией реализации этого права является также указание Конституции, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Право определять и указывать свою национальную принадлежность

Данное право, закрепленное в ст. 26 Конституции, означает гарантированную Основным Законом а) возможность каждого свободно, без принуждения определять свою этническую принадлежность; б) указывать ее в официальных документах; в) не определять и не указывать свою национальную принадлежность.

Указание национальной принадлежности может быть сделано путем соответствующего заявления гражданина в органах публичной власти, а в иных случаях — в любой общественно приемлемой форме. Так, согласно Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» от 15 ноября 1997 г. по желанию соответствующих лиц национальность может фиксироваться в записи акта о рождении ребенка, свидетельстве о рождении (может быть внесена запись о национальности родителей, одного из них), заявлении о заключении брака, записи акта и свидетельстве о заключении брака, заявлении и записи акта о расторжении брака и некоторых других случаях.

Таким образом, гражданин не обязан обнародовать и фиксировать свою национальность, сообщать о ней кому-либо. Необходимость в обязательном документальном или каком-либо ином подтверждении национальной принадлежности может возникнуть только в тех случаях, когда с ней увязывается предоставление гражданам дополнительных прав и льгот (например, применительно к национальным меньшинствам и коренным малочисленным народам).

С правом на самоидентификацию этнической принадлежности тесно связано право на пользование родным языком. Регламентируя вопросы национально-государственного устройства России, Конституция в ст. 68 устанавливает русский язык в качестве государственного на всей территории России. Одновременно наш Основной Закон гарантирует всем народам России право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Особо оговаривается в ч. 2 ст. 26 Конституции, что каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства

Это право, закрепленное ст. 27 Конституции, принадлежит каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, т.е. гражданину, иностранцу или лицу без гражданства, и означает защищенную Конституцией юридическую возможность свободно передвигаться, т.е. посещать любой населенный пункт или любую местность на территории страны, и право самостоятельно определять свое место жительства. Свобода передвижения конкретизируется Законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г.

Право на свободу передвижения покрывает не только территории государства. В частности, каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации также имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Порядок реализации этого права установлен Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г.

Свобода совести и вероисповедания

Свобода совести и вероисповедания означает конституционную гарантию от вмешательства государства в особо интимную сферу бытийности человека — сферу его духа. Право человека на свободу совести составляет ряд правомочий: а) право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию; б) право не исповедовать никакой религии; в) право свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. запрещает установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии; требовать от лица сообщать об его отношении к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии; вовлечение малолетних в религиозные объединения, а также обучение малолетних религии вопреки их воле и без согласия их родителей или лиц, их заменяющих; законом также предусмотрено предоставление гражданину права в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, на замену альтернативной гражданской службой; предоставление священнослужителям отсрочки от призыва на военную службу и освобождение

от военных сборов в мирное время по просьбам религиозных организаций и по решению Президента России.

Ряд гарантий свободы совести, свободы вероисповедания предусмотрен Уголовным кодексом. В частности, являются преступлением и подлежат уголовной ответственности нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от его отношения религии; воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов; действия, направленные на возбуждение религиозной вражды, а равно пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии.

Свобода совести тесно связано с обязанностью уважать права и свободы других лиц, законы государства, общественную безопасность, здоровье и мораль общества.

§ 4. Политические права и свободы: сфера действия и особенности регулирования

1. Общая характеристика политических прав и свобод

Политические права и свободы тесно связаны с гражданскими правами и свободами, они принадлежат только свободному индивиду, не находящемуся в частной зависимости. Политическая свобода становится частью общеправового режима только при условии, что личная свобода признана в сфере индивидуальной бытийности человека. Гражданские права и свободы исторически предшествовали политическим правам и свободам. В свою очередь, последние долгое время рассматривались в качестве гарантий личной свободы. Лишь позднее пришло осознание их самостоятельного значения; именно политические права и свободы составляют основу плюралистической демократии, т.е. демократии, базирующейся на многопартийности, борьбе мнений, взглядов, политических пристрастий. Именно эти права обеспечивают участие гражданина в политике.

Политика представляет собой особую сферу социальной деятельности, связанную с осуществлением власти. Это участие в делах государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства. Соответственно политическая свобода гражданина в ее конституционно-правовом выражении представляет собой установленную законом и гарантированную экономическими и юридическими средствами возможность участия граждан в осуществлении государственной власти, определении задач и функций государства. Речь идет об охраняемой государством свободе личности в сфере осуществления публичной власти и управления государственными делами во имя достижения общих целей. Она проявляется в совокупности отношений, отражающих участие граждан в политической общности.

Это не означает, что политическая свобода граждан производна от их прав и обязанностей. В современном мире конституции и диктаторских государств провозглашают избирательные права граждан, свободу политической деятельности, слова, печати и т.д. В действительности политическая свобода предопределяется существующими в обществе отношениями власти и подчинения. Демократические конституции регистрируют достигнутый обществом уровень свободы и дают ее нормативное изложение, а также устанавливают способы и формы реализации и защиты от возможных нарушений. Тем самым гарантируется сложившийся социальный порядок от меняющихся умонастроений в обществе или даже большинства в парламенте.

Политическая свобода в этом смысле далека от «самодержавия» народа. Она присуща современной демократии как рациональной организации публичной власти. Юридическое назначение политической свободы состоит в том, чтобы обеспечить необходимые юридические условия и средства для участия граждан и их организаций в общественно-политической и государственной жизни; ее социальное назначение — обеспечение политического единства народа как единой государственной гражданской нации России.

Политическая свобода охватывает область политических отношений, которые нуждаются в правовом оформлении. Нормы конституций привносят в эту сферу жизнедеятельности личности организующие начала. При этом политические права обычно именуют правами гражданина, поскольку они нормируют участие индивида в публичной жизни государства. В их числе — участие в управлении делами государства, избирательные права, право претендовать на занятие публичных должностей.

Природа указанных политических прав не может быть постигнута без учета заключенной в них социальной функции, реализация которой обеспечивает устойчивое функционирование политической системы и тем самым гарантирует установленный Основным Законом социальный порядок. Эта функция состоит в осуществлении власти от имени народа, воля которого составляет основу организации и функционирования публичной власти в современном конституционализме.

К числу политических прав и свобод также относят свободу слова (свобода информации), свободу средств массовой информации (доступ к информации), свободу петиций, право на объединение и свободу союзов и ассоциаций, свободу собраний, митингов, шествий и демонстраций, право на участие в отправлении правосудия. Данный перечень иногда дополняют правом на гражданство. Основание для этого дает то, что гражданство выступает в качестве характеристики индивидуальной юридической личности и предшествует политическим правам, или правам гражданина, в отличие от гражданских прав, кото-

рые вопреки их названию с гражданством не связаны, а характеризуют область личной свободы.

Конституированные в современном мире политические права и свободы имеют своим назначением обеспечение участия граждан в публичной жизни государства в установленных национальным правопорядком формах и пределах. Они являются важнейшей опорой демократического общества, основополагающим условием прогресса и основной юридической формой самореализации личности. В связи с этим государство не просто определяет условия и порядок осуществления политических прав и свобод, но и активно содействует их реализации.

Политические права — это право на участие. Но они различаются по способу привлечения граждан к такому участию. В зависимости от этого политические права и свободы возможно разбить на две группы:

а) права, непосредственно обеспечивающие участие граждан в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения: право избирать и быть избранным, право принимать участие во всенародных голосованиях, в работе государственных органов, право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе и т.п.;

б) права, способствующие развитию политической активности и самодеятельности граждан и обеспечивающие удовлетворение их многообразных политических интересов: право на свободу слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, право на объединение и др.

Некоторые политические права неотделимы от гражданства и составляют его содержательную характеристику. Они принадлежат гражданину как носителю частицы народного суверенитета, реализуемого им в форме участия в управлении делами государства либо непосредственно (активное избирательное право), либо в различных формах политического самоопределения в целях удовлетворения политических интересов. В этом смысле политические права представляют собой индивидуальные права, гарантируемые конституционным правопорядком.

В правопорядках различных государств одноименные права и свободы не всегда тождественны, они часто различаются по своей юридической природе и нормативному содержанию, в том числе как раз в зависимости от доминирующих в том или ином обществе традиций демократии. Из этих традиций вытекают представления об этих правах либо как о форме индивидуального самоопределения личности, либо как о способе или средстве ее социализации. В частности, согласно Конституции России политические права и свободы есть продукт государственного правопорядка, а не при-

рожденное право человека, присущее ему от рождения. Они устанавливаются законодателем, пределы усмотрения которого прямо определяются Конституцией.

2. Отдельные основные политические права и свободы

Свобода мысли и слова

Свобода мысли, гарантируемая ст. 29 Конституции, — это свобода каждого человека от любого политического или идеологического контроля; свобода слова означает право каждого свободно выражать свои мысли перед другими как непосредственно, так и в средствах массовой информации.

В ст. 29 Конституции не содержится указания на нормативный состав свободы мысли и слова, т.е. не перечислены правомочия данного права, как это сделано в отношении многих иных прав. Свобода мысли и слова — врожденное право, оно принадлежит каждому человеку от рождения. Соответственно, человек самостоятельно избирает формы и способы ее осуществления, поскольку это не запрещено законом.

Эти запреты указаны непосредственно в ст. 29, ч. 2 которой устанавливает, что не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Речь в этом случае идет не об ограничениях свободы мысли и слова, как часто утверждается в научной и учебной литературе, а об ее *имманентных пределах*. Наше законодательство также запрещает пропаганду войны, устанавливает ответственность за разглашение государственной и военной тайны, оскорбление и клевету.

Конституция гарантирует свободу мысли и слова, в том числе тем, что «никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

Со свободой мысли и слова тесно связана *свобода информации*, т.е. право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любыми законными способами (ч. 4 ст. 29). В ч. 5 ст. 29 Конституции гарантируется свобода массовой информации и установлен запрет цензуры. Тем самым Конституция устанавливает запрет для государства, его органов и должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных объединений и пр. препятствовать в той или иной форме поиску, получению, производству и распространению массовой информации. Эта свобода также распространяется на учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими; изготовление, приобретение, хранение и эксплуатацию технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации.

Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов

Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем.

Как было указано в одной из предшествующих глав учебника, данное право является одним из важнейших политических прав человека и гражданина, так как позволяет ему активно участвовать в общественной жизни, в управлении государством, реализовать свои интересы и потребности, защищать свои права и свободы.

Подробнее вопросы конституционно-правового нормирования права на объединение и статуса самих объединений рассматриваются в других главах учебника.

Право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование

Смысл этого права заключается в гарантированной Конституцией возможности организовывать публичные мероприятия, осуществляемые по инициативе граждан, политических партий, других общественных и религиозных объединений с целями свободного выражения и формирования мнений, а также выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны.

Собрание — совместное присутствие граждан в специально приведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

митинг — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

демонстрация — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

шествие — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем возмещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Главным условием проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) является подача уведомления о его проведении, т.е. документа, посредством которого органу исполнительной власти субъекта Феде-

рации или органу местного самоуправления сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка.

Пределы данного права установлены Конституцией и выражены в словосочетании «мирно, без оружия». Что же касается его ограничений, они установлены Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. В частности, публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия, кроме:

1) территорий, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

2) путепроводов, железнодорожных магистралей и полос отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

3) территорий, непосредственно прилегающих к резиденциям главы государства, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничной зоны, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Реализация этих мероприятий осуществляется в разрешительном или уведомительном порядке. Их участники обязаны соблюдать общественный порядок. За отдельные виды правонарушений организаторы и участники могут привлекаться к юридической ответственности, вплоть до уголовной, например за организацию массовых беспорядков.

Важнейшее из политических прав гражданина, вытекающее из принципа народного суверенитета, — **право участвовать в управлении государством.**

Согласно ст. 32 Конституции граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Кроме этого общего положения в ст. 32 Конституции закреплены основные формы реализации этого права, главной из которых являются избирательные права. Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. В ч. 3 ст. 32 Конституции установлены ограничения в пользовании этими правами: не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Таким образом, избирательное право представляет собой субъективное конституционное право, оно индивидуально и реализуется

лично гражданином. Но одновременно избирательное право есть социальная функция гражданина как сочлена государства. Эта функция осуществляется гражданином в интересах всего общества.

Иными словами, личность выступает одновременно в двух качествах — (а) субъекта конституционного права и (б) ассоциированного носителя государственной власти. Демократия традиционно отдает осуществление этой функции на усмотрение самого избирателя. Но гражданин — сочлен государства, воля которого есть воля граждан, ассоциированных как народ. Конституция не предусматривает ответственности гражданина *перед* государством *за* осуществление активного избирательного права, но гражданин не может быть свободен от ответственности за государство, сочленом которого он является. Именно в процессе такого осуществления происходит формирование органов публичной власти, их представительный и легитимный характер.

Закрепляя право граждан на участие в управлении государством, Конституция устанавливает, что граждане имеют равный доступ к государственной службе. Речь идет о равных юридических возможностях, а не о фактической реализации, которая зависит от ряда факторов, в том числе образования, возраста и т.д.

В ч. 5 ст. 32 Конституции закреплено также право граждан России участвовать в отправлении правосудия. Это право может быть реализовано путем занятия судебных должностей (при наличии соответствующего образования, стажа работы и т.д.), а также участием в отправлении правосудия в качестве присяжного.

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления

Это право, гарантированное ст. 33 Конституции, может быть реализовано индивидуально или коллективно. Оно сопрягается с правом граждан обжаловать незаконные действия государственных органов и должностных лиц в судебном порядке.

Право на обращение не ограничивается сферой частной жизни, но охватывает и сферу публичных потребностей индивида в эффективной организации государственной и общественной жизни. В связи с этим право на обращение можно отнести к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти.

Нормативное содержание права на обращение составляют несколько правомочий:

1) право лично обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления и в устной форме довести до сведения органа государственной или муниципальной власти предложение, заявление или жалобу;

2) право направить в эти органы индивидуальные и коллективные обращения в письменной форме;

3) право требовать рассмотрения обращения в разумный срок компетентным лицом аппарата публичной власти и получить мотивированный и обоснованный ответ по существу поставленных обращений и вопросов.

Нормативное содержание конституционного права на обращения конкретизируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Так, согласно закону термин *обращение* означает направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменно предложение, заявление или жалобу, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. При этом содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина (ч. 3 ст. 13 Закона).

Кроме того, в ч. 3 ст. 7 Закона оговаривается возможность направления сообщения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования. Такое обращение, даже будучи изначально устным, приобретает форму закрепленной информации и подлежит рассмотрению в общем порядке.

Из Закона вытекает, что возможны следующие виды обращений: 1) предложение — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества; 2) заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц; 3) жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Законом предусмотрено, что каждый государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, рассматривая поступившее обращение, принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина. Законом также установлена бесплатность рассмотрения обращений. В специально установленных случаях с физических лиц и организаций при их обращении в государственные органы (кроме консульских учреждений), органы местного самоуправления взимается особый сбор — государственная пошлина.

§ 5. Социально-экономические права и свободы: сфера действия и особенности регулирования

1. Общая характеристика социально-экономических прав и свобод

В системе свободы личности современный конституционный правопорядок важное место отводит экономической свободе граждан, которая своим предметом имеет материальный мир, сферу социальных отношений и культуры. Принято считать, что проблема экономической свободы и составляющих ее прав разорвана во времени со становлением конституционализма. Между тем именно первые демократические революции, разрушая социальные перегородки и отвергая феодальные привилегии в пользу равенства, неограниченной государством свободы предпринимательства и конкуренции, а также защиты собственности, более всего способствовали становлению гражданского состояния людей и их слиянию в единый народ, воля которого была объявлена основой всякой власти в обществе.

XX в. принес понимание, что право не может ограничиться только освобождением человека и собственности от феодальных пут. То, что в XVIII–XIX вв. казалось высшей формой выражения естественной свободы, теперь признавалось не только нарушением справедливости, но вместе с тем извращением коренных законов человеческого общежития. Как писал в связи с этим выдающийся отечественный юрист П. И. Новгородцев, «задача и сущность права состоит действительно в охране личной свободы, но для осуществления этой цели необходима и забота о материальных условиях свободы; без этого свобода некоторых может остаться пустым звуком, недосягаемым благом, закрепленным за ними юридически и отнятым фактически». «Несомненно, — продолжал мыслитель в статье, написанной в 1905 г., — что право уже вступило на этот путь: необходимо только формулировать и закреплять ту цель, которая открывается для права на этом пути, и нам представляется, что лучшим выражением для этой цели является признание права на достойное человеческое существование».

Экономическая свобода в ее позитивном понимании предполагает прежде всего известное развитие производительных сил. Речь идет о способности общества в качественном и количественном отношении обеспечить удовлетворение материальных и духовных потребностей людей. Такие материальные предпосылки «работают» лишь при наличии соответствующих социальных условий. Не может быть реальной экономической свободы без соответствующих форм обмена и распределения. В противном случае она выступает на практике в виде «свободы» от средств производства на одной стороне и произвола собственника — на другой, а сама идея свободы вырождается для большинства в фикцию, не имеющую реальной ценности.

В самом деле, «священность и неприкосновенность» частной собственности как базовая ценность и условие прогресса индустриального общества в процессе его эволюционного развития привела к обострению основного противоречия эпохи промышленного капитализма между трудом и капиталом, а гражданские и политические права по существу стали привилегией имущего меньшинства. Вовсе не случайно равенство перед законом, поскольку оно не сопровождалось равенством воспитания, труда и отдыха для всех граждан, было объявлено «карикатурой равенства».

В связи с этим уже в первой половине XIX в. встал вопрос об ограничении власти собственника и о социальной функции самой собственности. Уже чартистское движение рабочих Англии в программе, разработанной в 1839 г., выступало за справедливую оплату труда и равноправное участие рабочих в управлении государством, не ставя при этом под сомнение ни институт частной собственности, ни либеральные права.

Но в практический конституционализм экономические, социальные и культурные права были привнесены социализмом и оказались востребованы современным международным правом, однако в отличие от социализма без отказа от института частной собственности и при полном признании прав первого поколения. Современный либерализм, претерпевший в своем историческом развитии существенные изменения, также воспринял эти права. Они понимаются как право на социальную помощь и поддержку со стороны государства.

Современная демократия выработала огромной значимости принцип, выражаемый словосочетанием «собственность обязывает». Собственность, представлявшаяся ранним конституционализмом XVIII в. как «естественная и окончательная форма индивидуальной свободы», сегодня обременяется социальной функцией. Именно этот принцип предопределяет позитивный аспект экономической свободы, равно как широкую государственную социальную деятельность, которая осуществляется в разных формах. Личности предоставлена свобода выбора деятельности, свобода развития и применения сил и способностей, обеспеченные не только юридическими, но и некоторыми материальными гарантиями возможности получения образования, охраны здоровья социального обеспечения и т.п. Речь в связи с этим идет о конституционном оформлении этих возможностей, что придает им качество пусть и существенно отличных от классических, но юридических прав граждан, которые опосредуют взаимоотношения между личностью и государством в социально-экономической и культурной сферах и обусловливают характер и содержание обязанностей последнего.

В данном контексте огромное значение имеет принцип социального государства. Начало конституированию этого принципа было

положено Конституцией Мексики 1917 г. и Веймарской конституцией Германии 1919 г., а после Второй мировой войны этот принцип стал частью западноевропейского конституционализма. Позднее он был воспринят конституционной практикой правопорядка ряда государств других регионов мира.

Существенную роль в таком распространении сыграла ООН. В частности, Секретариат ООН, специально исследовавший опыт деятельности ООН в области прав человека, особо отметил, что Всеобщая декларация прав человека 1948 г. отличается от традиционных актов о правах человека, которые содержатся в конституционных и основных законах XVIII и XIX вв. и начала XX в., поскольку в ней речь идет не только о гражданских и политических правах, но и группе прав, которые стали экономическими социальными и культурными правами. Позднее Генеральная Ассамблея ООН подчеркнула в своей Резолюции 40/114 от 16 декабря 1995 г., что «человек, лишенный прав экономических, социальных и прав в области культуры, не является более той личностью, которую Всеобщая декларация рассматривает в качестве идеала свободного человека». Гражданские и политические права требовали своего дополнения экономическими, социальными и культурными, которые составляют сегодня каталог «социальных естественных прав».

В развитие процесса международного признания прав второго поколения, начало которому положила Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Генеральная Ассамблея ООН 16 декабря 1966 г. приняла Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в преамбуле которого указывается, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом ООН, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

В Пакте участвуют более 160 государств, в том числе великие державы — постоянные члены Совета Безопасности: СССР, ратифицировавший Пакт в 1973 г., Франция — в 1980 г., Китайская Народная Республика — в 2001 г. Великобритания не участвует в Пакте; США, подписав Пакт в 1977 г., до настоящего времени его не ратифицировали, используя при этом аргументы, проистекающие из национального права (экономические, социальные и культурные права выходят за рамки прав, содержащихся в Конституции США; федеративное государство не может принять на себя обязательство гарантировать осуществление Пактов 1966 г. на территории штатов).

Государства — участники указанного Пакта подчеркнули, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства: идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономи-

ческими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами. Тем самым правосознание народов восприняло конституционную практику СССР, в которой социально-экономические права впервые были закреплены и неизменно занимали доминирующее положение. Это было особо отмечено в одной из резолюций Комиссии ООН по правам человека еще в 1969 г.

Тем самым существенно обогащено понимание международным сообществом достоинства личности и ее прав, в числе которых не только гражданские и политические, но и экономические, социальные и культурные права. Именно такое видение получило отражение в Конституции России, которая закрепила: свободу предпринимательства; право на частную собственность; свободу труда; право на охрану семьи, материнства, отцовства и детства; право на социальное обеспечение; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на восьмичасовой рабочий день, на справедливые условия труда, равную оплату за труд равной ценности и т.д.; право на образование; свободу творчества; право на участие в культурной жизни; право на благоприятную окружающую среду и др.

В свою очередь перечисленные права и свободы граждан в зависимости от материального содержания и социального назначения можно разделить на:

а) права, гарантирующие свободу экономической деятельности (свобода предпринимательской деятельности, право собственности и ее наследования);

б) трудовые права, в числе которых — право на свободу труда, на отдых, право на материальное обеспечение, являющиеся в конечном счете результатом реализации гражданином своего права трудиться и др.;

в) социальные и культурные права, к которым возможно отнести право граждан на образование, на жилище, на пользование достижениями культуры, на свободу научного, технического и художественного творчества и др.

2. Отдельные основные экономические, социальные и культурные права и свободы

Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности

Право на свободное использование каждым своих способностей для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности составляет непременное условие и один из важнейших элементов свободной рыночной экономики. Раскрывая содержание понятия «предпринимательская и иная запрещенная законом экономическая деятельность», Гражданский кодекс определяет ее как

гарантированную государством возможность каждого осуществлять самостоятельную, на свой риск, экономическую (хозяйственную) деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (ч. 1 ст. 2).

Конституция, закрепив это право в форме конституционной свободы, предельно широко определила ее пределы. Под защитой Конституции находится всякая экономическая деятельность, если она не запрещена законом. Эти запреты могут касаться как *видов деятельности* (например, запрет торговли оружием, распространения наркотических и психотропных веществ), так и способов ведения этой деятельности (монополизация, недобросовестная конкуренция), ущемляющих права других хозяйствующих субъектов, их свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Под монополизацией понимаются противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции, в том числе установление монопольно высоких и монопольно низких цен.

Недобросовестная конкуренция включает любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации.

Свобода предпринимательства гарантируется прежде всего Гражданским кодексом. Уголовное и административное законодательство в свою очередь устанавливают наказания за ее нарушения. Так, в Кодексе об административных правонарушениях имеется глава «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности». В свою очередь Уголовный кодекс предусматривает уголовную ответственность за преступления в этой сфере.

Право частной собственности

Это право заключается в гарантированной законом возможности каждого человека и объединений людей иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. В частной собственности может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам или негосударственным юридическим лицам.

Его количество не ограничивается, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, как это установлено Гражданским кодексом (ч. 2 ст. 1, ч. 1, 2 ст. 213).

Важнейшей гарантией права частной собственности является обращенный к государству, его органам и должностным лицам запрет лишать собственника его имущества иначе как по решению суда. Конституция особо оговорила возможность принудительного отчуждения имущества для государственных нужд и только при условии предварительного и полноценного возмещения.

Наряду с правом частной собственности Конституция закрепляет и гарантирует право наследования.

Право частной собственности на землю

Конституция также гарантирует возможность каждого владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками, приобретенными по основаниям, предусмотренным законодательством (ст. 36).

Физические и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в частную собственность, за исключением участков, которые в соответствии с Земельным кодексом и федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Законом определяются и пределы свободы частной собственности на землю — если это (а) не наносит ущерба окружающей среде и (б) не нарушает права и законные интересы иных лиц.

Свобода труда и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию

Одновременно Конституция устанавливает, что принудительный труд запрещен (ст. 37).

Социальный характер Российского государства обусловил включение в ст. 37 Конституции гарантий социальной защиты человека в связи с трудовой деятельностью. В ст. 37 Конституции закрепляется, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Конституция признает также право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

Свобода труда сопровождается закреплением *права на отдых*. Оно означает, что работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Право на государственную защиту материнства и детства, семьи

В ст. 7 Конституции установлено, что на государстве лежит обязательство поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. Из этого обязательства вытекают закрепленные в ст. 38 Конституции положения о том, что *материнство и детство, семья находятся под защитой государства*. Забота о детях, их воспитании провозглашены Конституцией равным правом и обязанностью родителей. Одновременно Конституция закрепляет, что трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Обязанности государства, проистекающие из данного конституционного права, закреплены в Семейном и Жилищном кодексах России и ряде федеральных законов, в том числе в Федеральных законах от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и от 21 ноября 2011 г. «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др.

Право на социальное обеспечение

Согласно ст. 39 Конституции каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Законом устанавливаются государственные пенсии и социальные пособия для указанных категорий населения. Наряду с государственным поощряется добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Главное нормативное содержание этих конституционных положений заключается в том, что они закрепляют обязанность государства в его отношениях с гражданином, достигшим определенного возраста или соответствующим иным указанным в Конституции критериям: государство обязано предоставлять ему установленное законом материальное обеспечение. Следовательно, право на социальное обеспечение означает юридически и материально гарантированную государством возможность гражданина, а в некоторых случаях также иностранных граждан и лиц без гражданства, получать материальную помощь и поддержку в случаях достижения определенного возраста, болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Социальное обеспечение осуществляется посредством денежных выплат (пенсий, социальных пособий и др.), предоставления гражданам натуральных видов содержания, социальных услуг за счет средств обязательного социального страхования, бюджетных ассигнований и иных источников. Конституционное право на социальное обеспечение конкретизируется рядом федеральных законов, в том числе «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О занятости населения в Российской Федерации», «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи», «О негосударственных пенсионных фондах».

Право на жилище

Согласно ст. 40 Конституции каждый имеет право на жилище. Право на жилище тесно взаимосвязано с принципами правового и социального государства. Из принципа правового государства вытекает, что никто не может быть произвольно лишен жилища, как это установлено ч. 1 ст. 40 Конституции. Из принципа социального государства вытекает дифференциация граждан по их материальному положению и обусловленные этим обязательства государства. В частности, граждане вправе:

а) получать жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях аренды;

б) свободно приобретать или самостоятельно строить жилье за собственные средства без ограничения площади при поощрении государством жилищного строительства;

в) не обеспеченные жильем по установленным нормативам граждане вправе получать помощь от государства. Государство обязано развивать строительство домов государственного и муниципального жилищных фондов, предназначенных для предоставления жилых помещений по договору найма, а также использовать систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья.

В Конституции закреплен различный подход к обеспечению этого права для различных категорий населения. В частности, установлено, что малоимущим и иным, указанным в законе, гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Право на охрану здоровья

Согласно ст. 41 Конституции каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражда-

нам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Таким образом, рассматриваемое конституционное право состоит из трех правомочий:

1) право на охрану здоровья;

2) право на бесплатную медицинскую помощь;

3) право знать факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей. В связи с этим в Конституции особо оговаривается, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

Неотъемлемой частью права на охрану здоровья и медицинскую помощь являются указанные в ст. 41 Конституции гарантии, конкретизируемые в федеральных законах, прежде всего в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации», а также актах субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Конституция содержит широкий комплекс обеспечительных средств этого права. Согласно ч. 2 ст. 41 Конституции в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Право на благоприятную окружающую среду

Указанное право, закрепленное в ст. 42 Конституции, тесно связано с правом на охрану здоровья. Оно также состоит из трех правомочий:

а) права на благоприятную окружающую среду. Конституция не раскрывает понятие «благоприятная окружающая среда», это сделано в Законе об охране окружающей среды, согласно которому это такая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;

б) право требовать и получать информацию обо всех изменениях качества окружающей среды, прежде всего заблаговременно получать информацию об угрожающем здоровью и жизни человека состоянии окружающей среды;

в) право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическими правонарушениями.

Право на благоприятную окружающую среду конкретизируется и обеспечивается Федеральными законами от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха»; от 23 февраля 1995 г. «О природных лечебных ресурсах,

лечебно-оздоровительных местностях и курортах»; от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»; от 25 октября 2001 г. «Земельный кодекс Российской Федерации» и др.

Предусматривается также административно- и уголовно-правовая ответственность за экологические правонарушения, а также за сокрытие информации о состоянии окружающей среды.

Право на образование

Согласно ст. 43 Конституции каждый имеет право на образование. Это право означает: а) возможность каждого беспрепятственно и на равных с другими основаниях (общедоступность) и бесплатно получать дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование; б) право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятиях.

Бесплатность образования не является, в принципе, конституционным требованием. На государстве лежит конституционная обязанность юридически гарантировать и фактически обеспечить бесплатность и доступность получения дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Что же касается получения высшего образования, его бесплатность относительна и зависит от самого гражданина, выдержавшего конкурсные испытания, и распространяется только на государственные и муниципальные образовательные учреждения. Рассматривая этот вопрос применительно к лицам, уже имеющим высшее образование, Конституционный Суд в определении от 22 мая 1996 г. № 69-О установил: «Одновременное участие в конкурсе лиц с высшим образованием и лиц, его не имеющих, не обеспечивало бы последним равных возможностей для поступления в вуз, т.е. делало бы его менее доступным, а следовательно, ущемляло бы их право на получение бесплатного высшего образования. В целях обеспечения законных интересов таких лиц ограничение законом прав граждан, имеющих высшее образование, в получении второго бесплатного высшего образования вполне правомерно (ч. 3 ст. 55 Конституции).

Право на образование, являясь одним из основных и неотъемлемых конституционных прав, может быть реализовано гражданином в различных формах и после получения бесплатного высшего образования, но уже без обязательной гарантии бесплатности».

Основные принципы организации образования, права и обязанности обучающихся и преподавателей установлены в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации». Законом установлено, что вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования принимаются дети-сироты и дети,

оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды, инвалиды I и II группы, которым не противопоказано обучение в соответствующих образовательных учреждениях; граждане в возрасте до 20 лет, имеющие только одного родителя — инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума; граждане, уволенные с военной службы и поступающие в соответствующие образовательные учреждения на основании рекомендаций командиров воинских частей, участники боевых действий и инвалиды боевых действий.

Свобода творчества. Право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям

Часть 1 ст. 44 гарантирует каждому свободу во всех областях творческой деятельности, в том числе литературном, художественном, научном, техническом и других видах творчества, а также свободу преподавания. Нормативный смысл этого конституционного положения заключается в запрете для государства, его органов и должностных лиц, равно как органов местного самоуправления, вмешиваться в творческую деятельность граждан и иных лиц, пребывающих на территории России.

Содержание свободы творчества и ее гарантии содержатся в основах законодательства Российской Федерации о культуре (в ред. от 1 декабря 2014 г.), части четвертой Гражданского кодекса, Федеральном законе «О науке и научно-технической политике» и др.

Существенное значение имеет конституционное провозглашение охраны интеллектуальной собственности, механизм которой предусмотрен частью четвертой Гражданского кодекса России, а также Уголовным кодексом, предусматривающим уголовную ответственность за преступления в этой сфере.

Что же касается содержания права на участие в культурной жизни, его нормативное содержание раскрывается указанными Основами законодательства Российской Федерации о культуре. К числу его правомочий относятся:

- право на личную культурную самобытность;
- право на приобщение к культурным ценностям;
- право на гуманитарное и художественное образование;
- право собственности в области культуры;
- право создавать организации, учреждения и предприятия в области культуры;
- право создавать общественные объединения в области культуры и пр.

Основы предусматривают не только собственно юридические, но и материальные гарантии данного права, обязывая государство разрабатывать и предусматривать целевое финансирование федераль-

ных государственных программ сохранения и развития культуры, воплощающих культурную политику государства и пути ее реализации, обеспечивать доступность для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и пр.

§ 6. Правосудие и права-гарантии прав и свобод человека и гражданина

Субъективное право как «свобода поступать так, как хочется», в равной мере принадлежащая всем сочленам общества, несет в себе угрозу «войны всех против всех». Как это было отмечено на предыдущих страницах учебника, конституционализм в качестве гарантии от этой угрозы установил имманентные пределы прав и свобод и предусмотрел возможность их ограничений, которые призваны гарантировать устойчивость социального порядка. Конституция России восприняла именно такое понимание субъективных конституционных прав и механизма их реализации. Этим обусловлена концепция судебного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, нашедшая закрепление в Основном Законе России.

Социализм с характерным для него пониманием социальной справедливости и обобществлением собственности делал акцент на социальное равенство. Тем самым правозащитные механизмы государства ориентировались на защиту «всех», особенно в социальной, экономической и культурной сферах, но были недостаточно приспособлены для защиты прав «каждого», особенно в политической сфере. Напротив, в странах, не знавших, подобно нашей стране, государственного патернализма, правозащитные механизмы, ориентированные на защиту прав «каждого», были столь же недостаточно приспособлены для защиты прав «всех».

Действующая Конституция России под контроль суда поставила всю публичную сферу. Мы благодаря конституционному закреплению принципа социального государства сохранили возможные в условиях свободного рынка механизмы защиты прав «всех», но одновременно максимально полно закрепили в Конституции механизмы защиты прав «каждого». Как раз в связи с этим роль суда как гарантии прав и свобод человека и гражданина существенно возрастает, как возрастает значение прав-гарантий как непременной характеристики правового государства.

Права-гарантии не существуют вне государства и созданной им разветвленной системы органов, в функции которых вменена защита прав и свобод, а также развитого процессуального законодательства. В самом деле, согласно ч. 1 ст. 45 Конституции государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Это — не субъективное право, а объективно-правовой

принцип, вытекающий, в свою очередь, из принципа демократического правового государства.

Что же касается ч. 2 указанной статьи, в ней речь идет уже о субъективном праве: *каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом*. При этом из данной формулировки вытекает, что Конституция закрепляет право каждого на защиту своих прав и свобод не только в качестве позитивного права, осуществляемого предусмотренными законом способами. В известном смысле это и естественное право, осуществляемое и такими способами, которые не запрещены законом и могут выбираться носителем соответствующих прав и свобод по своему усмотрению. Главное, чтобы это усмотрение не приходило в конфликт с законом.

Права-гарантии тесно связаны с положением ст. 2 Конституции России, определяющей место человека, его прав и свобод в иерархии конституционных ценностей, защищаемых государством: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. В свою очередь этот фундаментальный принцип конституционного строя тесно связан с указанием ст. 18 Конституции на то, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Отсюда вытекает, что значение правосудия в защите достоинства и прав личности становится доминирующим. В условиях сложившегося правопорядка и разделения властей роль суда первична. Права-гарантии также составляют процессуальные основы защиты иных основных прав — личных, политических, социально-экономических, которые в системе отношений «личность — государство» вне судебной защиты в принципе утратили бы значение субъективных прав.

К числу прав-гарантий Конституция России прежде всего относит *право каждого на защиту своих прав и свобод*, толкуемое обычно как право на самозащиту, которая, в свою очередь, может осуществляться носителем соответствующего права или свободы лично либо в союзе с иными гражданами. При этом человек свободен в выборе средств и способов защиты своих прав и свобод; перечень этих средств и способов Конституцией не устанавливается. Однако в ней содержится оговорка относительно пределов самозащиты прав и свобод: эти средства и способы правомерны постольку, поскольку не запрещены законом.

В состав правомочий широкого конституционного права на защиту своих прав и свобод входят: право на самооборону; право на обращение в органы публичной власти, управомоченные в сфере защиты прав и свобод граждан; право на получение информации о действиях, нарушающих права и свободы; право на объединение в целях защиты

прав и свобод и свобода таких объединений и их членов в защите индивидуальных и коллективных прав и свобод.

Универсальный характер в современном мире приобрела *судебная защита в качестве гарантии прав и свобод человека и гражданина*. В частности, согласно ч. 1 ст. 46 Конституции России каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Это означает право каждого на судебную защиту своих прав и свобод, реализуемое его личным иждивением и в своем интересе; одновременно такое закрепление возлагает на государство обязанность юридически, организационно, материально и т.п. обеспечить каждому такую защиту, причем независимо от каких-либо обстоятельств этнического, расового, имущественного или иного характера на основе равенства перед законом и судом.

Указанная конституционная обязанность государства реализуется главным образом законодателем, учреждающим суды, на которые в качестве одной из главных возложена правозащитная функция, и установлением их полномочий. При этом в силу конституционного веления полномочия судов распространяются на всю правовую сферу общественных отношений; судебная защита обладает универсальным характером.

Гарантии судебной защиты прав и свобод распространяются как на частно-, так и публично-правовые сферы общественных отношений. Особо в ст. 46 Конституции оговариваются права, вытекающие из этой гарантии: решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2); каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3). Частью 4 ст. 125 Конституции России легитимирован институт конституционной жалобы: Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Правом на судебную защиту обладают все физические и юридические лица, иные субъекты правоотношений; судебный контроль распространяется на частноправовые отношения физических и юридических лиц, равно как на действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, а также государство в целом; в правовой системе демократического правового государства нет актов или решений, которые не могли бы быть обжалованы в суд, если таковыми нарушаются права и свободы человека и гражданина. При этом универсальность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина сопрягается с абсолютным характером права на судеб-

ную защиту, поскольку в силу ч. 3 ст. 56 Конституции России данное право не подлежит ограничению в принципе, в том числе в условиях чрезвычайного положения.

Существенным дополнением права на судебную защиту является *право каждого («никто не может быть лишен») на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом*. Это — общее положение, согласно которому правосудие осуществляется надлежащим, законным судом в соответствии с установленной законом подведомственностью и подсудностью. Конституция России, однако, предусматривает и возможность определенного участия обвиняемого в «выборе суда»: обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом (ст. 47).

Конституция России гарантирует *право на получение квалифицированной юридической помощи*. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Среди прав-гарантий особое место отводится *презумпции невиновности,* из которой вытекает, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

В качестве специального случая реализации презумпции невиновности рассматривается *запрет повторного преследования и наказания за одно и то же деяние*: никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

Универсальный характер в современном конституционализме, хотя в текстах основных законов оно встречается редко, приобрело право не *свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников*. Конституция прямо закрепила это право и установила, что круг последних определяется в России федеральным законом. Помимо супруга, в число близких родственников включены родители, дети, родные братья и сестры, усыновители и усыновленные, дедушка и бабушка, внуки. Федеральным законом могут устанавливаться так-

же иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания, такие случаи указаны в УПК. В частности, установлен запрет на допрос священнослужителя об обстоятельствах, ставших ему известными из исповеди.

Конституция существенное внимание уделяет защите прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений власти: *права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью*, сказано в ст. 52 Конституции, охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Тем самым предусматривается охрана законом прав потерпевших независимо от того, причинен ли вред потерпевшему (телесные повреждения, моральный и материальный ущерб, психические страдания, нарушение основных прав и свобод) преступлением либо злоупотреблениями властью должностными лицами.

В ст. 53 Конституции особо предусматривается *право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.*

Существенное значение имеет установление Конституцией *запрета на обратную силу закона, устанавливающего или отягчающего ответственность за правонарушение.* Из такого запрета следует, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, не может служить основанием ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Напротив, если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

Глава 15

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН РОССИИ: СУЩНОСТЬ И ВИДЫ

§ 1. Обязанности в социокультурной традиции России и Конституции

Основные обязанности человека и гражданина являются конституционной базовой частью Российского государства и составляют существенную характеристику Конституции. Они проистекают из сочленства человека в обществе и государстве, которое учреждается во имя общего блага и защиты порождаемых таким учреждением преимуществ. Именно ответственность и обязанности (обязанности человека перед самим собой, собственной семьей, государством и перед другими людьми) являются организующим и цементирующим началом общества и условием его целостности.

Для отечественной социокультурной традиции характерна интерпретация обязанностей как гарантии свободы, ничего общего не имеющей с произволом и самодурством. Причем независимо от идейных установок ее носителей. В частности, Г. В. Плеханов (1856–1918), русский революционер, теоретик и пропагандист марксизма, был убежден, что «нравственное воспитание людей в том и состоит, чтобы привить каждому из них сознание своих обязанностей по отношению ко всем остальным». Известный мыслитель П. И. Новгородцев (1866–1924) считал обязанности личности ее атрибутивными свойствами. А по мнению выдающегося философа и юриста И. А. Ильина (1883–1954), люди, не ведающие своих обязанностей, легко забывают всякий удерж и дисциплину или оказываются обреченными на правовую несовместимость.

Отсюда глубоко логичен был вывод другого русского философа мирового уровня Н. А. Бердяева (1874–1948), творившего, как и И. А. Ильин, в иное время и в совершенно иных социальных условиях, но удивительно точно выразившего существо отечественного видения соотношения прав и обязанностей: «Декларация прав человека и гражданина, чтобы не быть формальной, должна быть также декларацией обязанностей человека и гражданина». Словом, свобода и права личности должны быть совместимы с общими интересами посредством рациональной конституционной легитимации обязательных связей

между ними. Речь идет о балансе между коллективным и индивидуальным началом и организации социума.

Великий порыв к свободе в октябре 1917 г. привел Россию к этатизму с характерным для него неприятием противопоставления государства и индивида, поскольку якобы преодолены присущие прошлому социальные антагонизмы. Победил системоцентризм, нашедший наиболее последовательное выражение в классовой теории государства, в котором отдельный индивид вне исторической эпохи не существует; человек есть часть великого социального целого — пролетариата, а позднее — социалистического государства. Именно государство есть главная форма коллективности, оно является выразителем высшей воли, которая и обладает способностью свободного выбора.

Могущество государства ничем не могло ограничиваться. Раздел второй Конституции РСФСР 1918 г. открывался ст. 9, согласно которой основная задача Конституции заключалась в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства «в виде мощной всероссийской Советской власти». Сила шла впереди права, именно она была признана главным средством реализации социальных целей и задач, стоящих перед обществом, в числе которых — полное подавление буржуазии, уничтожение эксплуатации человека человеком и водворение социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти.

Именно эта фундаментальная для нового строя установка оказывала определяющее влияние на природу и номенклатуру закрепленных в Конституции обязанностей, в распределении которых самое важное критериальное значение имела классовая принадлежность их носителей. Как говорилось в ст. 23 Конституции РСФСР 1918 г., «руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции». Только «трудящиеся» участвовали в осуществлении государственной власти и управления, только им обеспечивалась свобода печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и др. Только «трудящимся» было предоставлено почетное право защищать революцию с оружием в руках, а на нетрудовые элементы возлагалось отправление иных военных обязанностей.

Интересами диктатуры пролетариата оправдывалось подавления политических противников и лишение некоторых категорий граждан активного и пассивного избирательного права. Тем самым институты *ограничения прав* (обязанности-ограничения) и *запретов* (обязанности-запреты) были дополнены институтом *лишения прав* «классово чуждых элементов».

Принцип поглощения коллективным человеческой индивидуальности последовательно был проведен в Конституции СССР 1936 г.,

посвятившей обязанностям граждан 4 статьи (обязанности соблюдать Конституцию и законы, трудиться и соблюдать дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития и др.). Конституция СССР 1977 г. воспроизвела все обязанности, установленные ее предшественницей, а также предусмотрела ряд новых для мировой конституционной практики и, несомненно, гуманистических по своей природе принципов, обусловленных многонациональным составом СССР и «социалистическим интернационализмом» (уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей советского многонационального государства и др.); в ней получили отражение и этико-социальные (заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно-полезному труду, растить достойными членами социалистического общества и др.), а также экологические и историко-социальные обязанности граждан (беречь природу, охранять ее богатства, заботиться о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей).

При этом, однако, в ст. 59 Конституции, предварявшей изложение обязанностей, был установлен принцип, особенно рельефно выражавший не «просто» соотношение обязанностей и прав, но саму природу взаимоотношений личности и общества: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей». Стало быть, права и свободы есть дар государства за добросовестное выполнение гражданином установленных в Конституции обязанностей.

Главное, однако, заключалось даже не в этом. Наличие Конституции не означало конституционализации государства; Конституция обязывала личность, но не предусматривала границ, которые сама власть не вправе была бы преступить под угрозой делегитимации издаваемых ею актов или юридической ответственности. Отсюда отечественная юриспруденция, в которой на советском этапе ее развития едва ли не безраздельно доминировал некритичный позитивизм, приходила к выводу, что юридические обязанности есть наиболее надежное средство достижения общественно полезного результата.

Во многом благодаря именно таким взглядам и соответствующей им социальной практике проблема обязанностей приобрела в начале 90-х годов прошлого столетия острый мировоззренческий характер; от ее решения в большой мере зависело, удастся ли будущей Конституции соединить ценности индивидуальной свободы и независимости личности с ее ответственностью и обязанностями перед обществом и за общество, вне которого личность не может ни сложиться, ни существовать, либо Конституция станет основным законом общества «необузданных прав».

А. И. Солженицын еще в 1990 г. провидчески предупреждал, что «существование общества «необузданных прав» невозможно. Устойчи-

вость общества может быть достигнута не на равенстве сопротивлений, но на сознательном ограничении... Свобода хватать и насыщаться есть и у животных. Человеческая же свобода включает добровольное самоограничение в пользу других. Наши обязательства всегда должны превышать предоставленную нам свободу».

Этому видению, в котором на уровне философского обобщения речь идет о том, что реальный социальный процесс нельзя свести к деятельности атомизированного индивида и присущей этой деятельности случайности, противостоял другой взгляд, заключавшийся в том, чтобы вообще отказаться от закрепления в будущей Конституции России обязанностей, поскольку якобы такое закрепление — из числа советских традиций, «неведомых конституциям передовых стран».

Сторонники этого взгляда оказались в плену распространенного заблуждения. Конституции, которую предстояло принять, отводилась не разрушительная, а созидательная роль. Она учреждала новый социальный порядок, носителем которого выступало демократическое государство, следовательно, должна была предусмотреть гарантии для учреждаемого Конституцией социального порядка, в том числе путем ограничения произвола индивида или ассоциаций людей и возложения на них определенных тягот во имя общего блага.

Именно поэтому Конституционное совещание 1993 г. отвергло тезис, ведущий к отказу от рациональной основы взаимодействия людей, организованных в общество и государство. Победил иной взгляд, не отягощенный мифологемами, противоречащими мировой конституционной практике, и не порывающий с социокультурной традицией России и нравственными основаниями государственной бытийности народа; Конституция закрепила такие принципы, которые способствуют усвоению сочленами общества и государства общественной дисциплины и правопорядка и тем гарантируют рациональность и стабильность учрежденного ею социального порядка.

Непосредственно обязанностям в действующей Конституции посвящены шесть статей, которыми установлены обязанности законопослушания (ч. 3 ст. 15), заботы родителей о детях, их воспитании и заботы трудоспособных детей, достигших 18 лет, о нетрудоспособных родителях (ч. 2 и 3 ст. 38), обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44), платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), защищать Отечество и нести военную службу либо заменяющую ее альтернативную гражданскую службу (ч. 1, 2, 3 ст. 59). Наконец, в ч. 2 ст. 62 для иностранных граждан и лиц без гражданства в части прав и обязанностей установлен национальный режим, стало быть, они также являются носителями установленных

Конституцией обязанностей, за исключением обязанностей защиты Отечества и военной службы.

Этот перечень обязанностей, провозглашенных Конституцией в явной форме, должен быть дополнен также основными обязанностями, имплицитно присутствующими в ней, т.е. подразумеваемыми Конституцией и вытекающими из нее. В частности, Конституция устанавливает долг верности гражданина Российскому государству и провозглашенным Основным Законом принципам демократии, в ней закреплена обязанность поддержания гражданского мира и согласия. Кроме того, из Конституции вытекает обязывающая сила собственности («собственность обязывает»), которая следует из принципа социального государства, а также обязанности граждан участвовать в установленных законом формах в поддержании правопорядка и отправлении правосудия, которые, в свою очередь, являются персонализированным отражением принципа правового государства.

Конституция исходит из того, что нормальное функционирование общества немыслимо без определенного порядка и внутренней согласованности, разделения труда и функций между субъектами социальной деятельности. Отсюда с неизбежностью вытекает необходимость регулирования поведения людей в целях обеспечения их совместной деятельности, их подчинение установленному общей волей порядку. Такое подчинение обеспечивается в случае необходимости авторитетом публичной власти и государственным принуждением. Тем самым блокируется возможность произвола и минимизируются последствия конфликта индивидуальных и общих интересов.

Это означает, что основные обязанности, как и основные права, вытекают из факта социального бытия человека. Субъективное конституционное право — это сфера власти и свободы индивида, т.е. притязаний человека, обращенного к государству или иному человеку, конституционная обязанность — область необходимости и подчинения, т.е. сфера притязаний государства, действующего от имени общества и гарантирующего поведение индивида, предписанного Конституцией.

Конституционные обязанности существенно отличаются по своей правовой природе от иных юридических обязанностей; это не «мера должного поведения» обязанного лица, как часто определяют понятие юридической обязанности в гражданском праве, из которой вытекает бремя соблюдения определенных норм поведения по отношению к отдельным лицам как носителям соответствующего субъективного права.

Неудачна и попытка определить понятие конституционной обязанности как устанавливаемой нормами права «необходимости государственно-целесообразного разумного, полезного, объективно обусловленного поведения индивида». Порочно само ядро предлагаемой трактовки основных обязанностей как *«государственно целесообразного поведения»*. В действующей Конституции России основные обязан-

ности есть юридическое отражение иного типа конституционного нормирования отношений между государством и гражданином, отражающего иной характер самих этих отношений. Конституционные обязанности, как они установлены в действующем Основном Законе, скорее напоминают декларацию принципов взаимоотношений государства и гражданина, которыми установлены виды и пределы допустимых притязаний государства к гражданину и предусмотрены гарантии гражданина от произвола публичной власти, чем строго формализованные юридические предписания с характерными для них атрибутами; это цели, реализация которых служит гармонии в обществе и стабильности государственной бытийности народа; это юридический декалог, обращенный к разуму человека и его нравственному чувству и одновременно программа деятельности законодателя и критерий ее легитимности.

Соответственно, конституционные нормы об обязанностях имеют своими адресатами государство и человека как сочлена общества и гражданина. С одной стороны, они устанавливают основные направления деятельности и границы усмотрения государства в этой сфере; оно не свободно в определении круга и объема возлагаемых на гражданина обременений, их источник — не воля государства, а надпозитивная воля общества. Конституция тем самым преодолела традиционную для отечественной практики конституционного нормирования обязанностей тенденцию к абсолютизации коллективного начала. Она определила имманентные пределы свободы индивида и возложила на государство обязанность действовать совместимым с Основным Законом образом; в основных обязанностях заключена правовая основа деятельности законодателя, и в этом смысле они обладают программным характером.

С другой стороны, эти нормы устанавливают конституционные обязанности как общие стандарты поведения личности, которые законодателем должны быть индивидуализированы и наполнены конкретным юридическим содержанием; это те потенциальные тяготы, которые соответствуют общему благу и нравственным началам, на котором зиждется общество.

Иными словами, Конституция определяет подлежащие защите основы государственной бытийности общества и его нравственные устои, но они не соотнесены с конкретными субъектами и не составляют предмета детализированного нормирования; это входит в полномочия законодателя. В связи с этим основные обязанности есть санкционированные Конституцией образцы (стандарты, типы, формы, модели) поведения индивида, проистекающие либо из велений морали (воспитание детей, забота о родителях, защита Отечества), либо из государственной природы человека (уплата налогов, несение военной службы), состоящего в гражданстве государства или пребывающего

на его территории и в силу этого находящегося под его юрисдикцией. Они служат согласованию универсального надпозитивного принципа свободы с защищаемыми Конституцией интересами других людей в их совместном существовании на основе взаимности и равной свободы. *Носителем таких интересов является совокупность сочленов государства в их единстве, а субъектом притязаний — государство.*

§ 2. Обязанности человека и обязанности гражданина

Одним из самых устойчивых мифов, существующих в конституционно-правовой доктрине, является традиционное убеждение, что проблемы обязанностей человека (именно человека, а не гражданина) не существует, а сама постановка такого вопроса неуместна, поскольку обязанности в принципе не могут затрагивать естественно-правовые принципы и потому всегда выступают в качестве обязанностей гражданина. В действительности тезис об абсурдности или бессмысленности постановки вопроса об обязанностях человека, как было отмечено в одной из предшествующих глав учебника, не имеет под собой оснований ни в естественно-правовой теории, ни в конституционной практике. Подобные взгляды не могут быть распространены на отечественное конституционное право, ибо Конституция России знает не только категорию прав и свобод человека и гражданина, но и различает категории обязанностей человека и обязанностей гражданина. В частности, согласно ч. 3 ст. 15 «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Это означает, что обязанности личности затрагивают естественно-правовые принципы и вытекают не только из сочленства человека в государстве, но и его сочленства в обществе. Источником конституционных обязанностей являются два великих нравственных принципа: не совершайте в отношении другого того, что вы не хотели бы претерпеть от других; творите постоянно другим то благо, которое вы хотели бы от них получить. Человек привязан к другому человеку в силу собственной человеческой природы и разума. Именно с этим связано положение ч. 3 ст. 17 Конституции: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Конституция России отразила логику исторического развития обязанностей от образа человека как сочлена общества, несущего свою долю тягот во имя общего блага, к образу политического человека — сочлена государства, обязанности которого легитимированы общей волей народа, выраженной в Конституции. Сегодня «обязанности человека» — это не «просто» полемический тезис, аргументируемый

историей политических и правовых учений и конституционных учреждений, а категория действующей Конституции России.

При этом в словосочетании «обязанности человека и гражданина» скрывается двоякий смысл. Прежде всего речь идет о конституционном разграничении обязанностей человека и обязанностей гражданина как социальной и юридической категории. Обязанности человека вытекают из сочленства людей в обществе себе подобных и являются гарантией устойчивого функционирования общественного организма. Они социально обусловлены и предопределяются уровнем социально-экономического, политического и культурного прогресса и доминирующими в обществе нравственными принципами. На номенклатуру и содержание обязанностей человека сильно влияние и иных факторов, особенно исторического опыта народа и его социокультурной традиции, а также доминирующих религиозных взглядов. В данном смысле обязанности человека есть атрибутивное свойство и качество личности, развивающейся в обществе.

Основные обязанности связаны не только с обществом, но и с государством. В этом смысле обязанности человека представляют собой социально детерминированные необходимости и долженствования, которые Конституцией трансформируются в обязанности гражданина и гарантируются возможностью не только общественного осуждения, но и государственного принуждения. Это — требования, предъявляемые обществом или государством к личности либо как сочлену государства, либо как к члену гражданского общества: не твори зло, постоянно твори добро. Конституционно признанные и обеспечиваемые возможностью государственного принуждения, эти два требования выступают в форме разнообразных юридических обязанностей.

Иными словами, «человек» не поглощается «гражданином». Обязанности человека существуют до и независимо от их признания государством. Родители любят своих детей либо дети заботятся о своих больных или престарелых родителях вовсе не потому, что их к этому обязывает Конституция. Эти обязанности являются персонифицированным проявлением опыта социального взаимодействия людей, и в этом смысле означают долженствования, обеспечивающие рациональность и стабильность коллективной бытийности народа. Причем конституирование обязанностей человека не лишает их непосредственно социального характера и такой же устойчивости и независимости от формы их государственно-правового признания, как и прав человека.

Таким образом, обязанности человека существуют не в силу их государственного признания и конституционного закрепления, а связаны с самим фактом общественного бытия человека, т.е. его сочленства в обществе, которое, в свою очередь, состоит из объединений людей (семья, общественные организации, политические партии, нации и этнические общности и пр.).

Указанный логический ряд «обязанности человека — государственное признание — обязанности гражданина» охватывает не все конституционные обязанности. Если обязанности защищать Отечество, заботиться о детях или родителях, соизмерять рамки собственной свободы со свободой других и пр. действительно коренятся в надгосударственной природе человека, то воинская обязанность или обязанность платить налоги, участвовать в отправлении правосудия возникли и развиваются именно как обязанности гражданина. В этом последнем случае основные обязанности вырастают из позитивного права.

Другой аспект интерпретации обязанностей человека и их отграничения от обязанностей гражданина связан с развитием международного правопорядка. В этом случает приходится отвлечься от их социальной характеристики и в качестве критерия разграничения обязанностей человека и гражданина иметь в виду характер юридической связи между личностью и государством — гражданство, иностранство или безгражданство. К примеру, каждый человек независимо от своего гражданства или его отсутствия, пребывающий на территорию Российской Федерации, должен соблюдать Конституцию и федеральные законы, уважать права и свободы других лиц. Общее основное образование обязательно для всех проживающих в России лиц, причем независимо от того, являются они гражданами России или нет. На каждого возложена обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к животному и растительному миру. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

В этом втором смысле обязанности человека — это такие обязанности, которые возложены на всех и каждого независимо от состояния в гражданстве России. В их основе — территориальное верховенство Российского государства над всеми физическими и юридическими лицами в пределах своей территории.

Что же касается обязанностей, вытекающих из российского гражданства, они возлагаются только на физических лиц, которые состоят под личным верховенством государства и связаны с ним отношениями гражданства.

§ 3. Юридическая природа конституционных обязанностей

Мы не можем понять специфику конституционного регулирования взаимоотношений личности и общества, не выяснив, являются ли конституционные обязанности субъективными обязанностями, которые накладывают на граждан вполне определенные тяготы и гарантированы возможностью государственного принуждения, либо это объектив-

но-правовые веления, обращенные к законодателю и составляющие программу его деятельности.

Конституция формулирует основные обязанности весьма кратко. Они понятийно открыты и неполно содержательно определены, их юридическое наполнение — обязанность законодателя. Именно поэтому основные обязанности, в отличие от прав и свобод, Конституцией в качестве непосредственно действующих не называются; следовательно, прямое действие конституционных норм, нормирующих обязанности, не означает их непосредственного применения, поскольку они обычно нуждаются в конкретизации федеральным законом. А это, в свою очередь, означает, что часто конституционные обязанности порождают правовые последствия для гражданина при условии, что детализированы законодателем.

Нормативное содержание основной обязанности может выводиться или непосредственно из Конституции, если ее положения в данной части достаточно определенны, или устанавливаться законодателем в развивающих или конкретизирующих Конституцию законах. С этой точки зрения первый из двух указанных способов выявления нормативного содержания основных обязанностей явно недостаточен; он эффективен, как правило, при установлении обязанностей-запретов и некоторых предметных обязанностей, источниками которых являются либо сочленство в государстве, либо общественная нравственность (запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и деятельность которых не идентичны конституционному строю, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и др.).

Значительно более распространен второй способ установления нормативного содержания основной обязанности и ее пределов законодателем в принимаемых им законах. Конституция, закрепляя основную обязанность гражданина, одновременно содержит *оговорку о законе*: гражданин несет военную службу «в соответствии с федеральным законом», а в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также «в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой» (ч. 2 и 3 ст. 59); каждый обязан платить «законно установленные» налоги и сборы (ст. 57).

Речь идет о конкретизации конституционных обязанностей личности законодателем, т.е. выявлении их нормативного содержания, форм и способов реализации, а также установлении ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Конкретизация возможна и в отношении конституционных обязанностей, не сопровождаемых оговоркой о законе, если такая конкретизация обусловлена особенностями соответствующей обязанности.

В самом деле, согласно ст. 58 Конституции каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Конституция не содержит специального указания относительно конкретизации указанной обязанности законом, т.е. оговорки о законе, но необходимость такой конкретизации обусловлена ее природой; такая конкретизация в данном случае выступает в качестве определенной гарантии от возложения на личность дополнительного, не санкционированного Конституцией бремени. Причем в данном случае роль *общей оговорки о законе* выполняет положение ч. 2 ст. 15 Конституции об обязанности граждан и их объединений соблюдать Конституцию и законы.

Конкретизация обязанностей возможна и в форме ограничений прав личности, т.е. *обязанностей-ограничений*, допускаемых Конституцией и направленных на обеспечение баланса сталкивающихся конституционных ценностей и целей, в том числе связанных с защитой конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства.

Конституция предусматривает два способа ограничения прав и свобод: ограничения прав и свобод человека и гражданина «федеральным законом» и ограничения основных прав «в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч. 1 ст. 56). Если в первом случае сам законодатель своим актом в форме федерального закона ограничивает права и свободы, то во втором для реализации допускаемых федеральным конституционным законом ограничений необходимы акты органов исполнительной или судебной власти. В частности, возможность таких ограничений предусмотрена Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении».

Таким образом, *субъективно-правовая природа большинства основных обязанностей носит потенциальный характер,* поскольку требует их индивидуализации законодателем в смысле реальных обременений для гражданина. Эти обязанности, как они установлены Конституцией, представляют собой главным образом объективно-правовые веления; это обязанности «гражданина вообще» как участника общих конституционных правоотношений, другой стороной в которых является государство в целом.

«Гражданин вообще» многолик, он выступает в различных социальных качествах, в том числе налогоплательщика, человека, убеждениям или вероисповеданию которого противоречит несение военной службы, родителя, ребенка и пр., обязанности которых в конкретных правоотношениях различны по видам и объему заключаемых в них тягот. В связи с этим юриспруденция нуждается в категории, обобщающей конституционные обязанности человека и гражданина, в каких бы социальных качествах он ни выступал. Такая категория известна самой Конституции, в которой 19 раз в различных словосочетаниях

используется термин «лицо» (ст. 15, 17, 24, 25, 35, 36, 41, 43, 46, 49, 53, 55 и др.). Речь в этом случае идет об *обязанностях лица*, т.е. субъекта конкретного правоотношения, другой стороной которого выступают орган государства или должностное лицо с присущими их статусу полномочиями.

Именно *в результате их конкретизации федеральным законом конституционные обязанности, составляющие объективные правоположения, приобретают характер субъективных обязанностей*. Юридическим титулом последних является принятый в соответствии с конституционными велениями федеральный закон как правовое основание требовать от гражданина либо иного лица, пребывающего под юрисдикцией Российского государства, определенного поведения; правоспособность как предпосылка к несению соответствующей тяготы; юридический факт, преобразующий правоспособность в юридическую обязанность, гарантированную возможностью государственного принуждения, которая также предусматривается конкретизирующим Конституцию федеральным законом.

Невозможно только на основании ст. 57 Конституции («Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы») требовать от физического или юридического лица уплаты налоговых платежей в бюджет. Налоги могут быть установлены только законом («оговорка о законе»), устанавливающим вид налога, его носителей, налогооблагаемую базу, порядок уплаты и т.д. До такой конкретизации значение этого правоположения, как и большинства конституционных обязанностей, ограничивается главным образом областью правосознания. Что же касается правореализации, то основные обязанности сами по себе могут использоваться как некоторые начала, позволяющие адекватно толковать применяемые нормы права, либо критерии, используемые конституционным правосудием при проверке актов законодателя.

Следует обратить внимание на то, что Конституция, раскрывая обязанности человека и гражданина, иногда пользуется категорией долга, которая выросла из этики и составляет универсальный принцип культуры. И это вовсе не случайно: необходимость есть сущность конституционной обязанности, долг — восприятие этой необходимости общественным и индивидуальным сознанием.

Термин «долг» при характеристике статуса человека и гражданина встречается в тексте Конституции дважды — в ч. 3 ст. 38 («Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях») и ч. 1 ст. 59, причем в последнем случае этот термин использован конституционным законодателем в сочетании с термином «обязанность» («защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации»). Одиннадцать раз Конституция пользуется словосочетанием «должны», «не должны» (ст. 15, 17, 21, 55,

56, 90, 92, 93). Тем самым в сферу конституционного регулирования привносятся нравственные начала и указываются ценностные ориентиры, подлежащие особой заботе человека и гражданина и правовой защите — родители и Отечество.

Не государство диктует этические нормы поведения (например, долг трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях, нуждающихся в такой заботе, быть верным Родине или защищать Отечество), но Конституция в качестве общеобязательного веления закрепляет выработанные тысячелетним развитием общества и воспринимаемые общественным сознанием в качестве единственно возможных стандартов поведения этические нормы и принципы.

Конституционное закрепление долга не лишает человека свободы выбора, но такая свобода охватывает сферу вариантов поведения, способов его реализации; Конституция закрепляет непреложность долга, а тем самым — реализацию гуманной сущности человека в отношении родителей и нашего общего достояния — Российского государства, а также других людей, коллективных образований, общества в целом, поскольку осуществление прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц. А это не только проблема юриспруденции, но и проблема морального и социального выбора.

Конституционные обязанности — это обязанности основные. Именно в связи с этим они закреплены в Конституции и выступают парной категорией основных прав и свобод. Это качество конституционных обязанностей не колеблется их местом в Основном Законе. Все они, как и субъективные конституционные права, опосредуют наиболее существенные отношения и связи между обществом и его членами, государством и его гражданами.

В связи с этим конституционные обязанности граждан имеют особое социальное значение, занимают доминирующее положение во всей системе юридических обязанностей и оказывают определяющее воздействие на эту систему, конкретизируемую и развиваемую федеральным законодательством. Это выраженные в конституционных нормах и закрепленные в них требования к поведению каждого члена общества, выполнение (соблюдение и исполнение) которых преследует ряд важных социальных и юридических функций. В частности, обязанности граждан совместно с правами устанавливают меру свободы личности ибо очерчивают ее внешние границы, являются предпосылкой и условием правопорядка и стабильного функционирования общества.

Тем самым обязанности граждан в единстве с их правами, обеспечивая согласование и сочетание интересов личности и общества, гражданина и государства, формируют тот баланс индивидуального и социального, без которого общество вообще не может существовать. Речь идет об охране и защите конституционного строя России и присущих ему ценностей, составляющих основу справедливой организации

стабильного функционирования общества и государства. Отсюда вытекают две основные цели закрепления обязанностей человека и гражданина: с одной стороны, они заключают в себе требования к поведению каждого члена общества, выполнение которых необходимо, с одной стороны, для обеспечения прав и свобод других, а с другой — служат удовлетворению справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Конституционные обязанности отличаются всеобщностью, поскольку их несение возлагается на каждого гражданина; конституционные обязанности отличаются равенством независимо от места жительства или иных обстоятельств; наконец, конституционные обязанности отличаются справедливостью, ибо никто не может быть освобожден от их исполнения, если налицо имеются фактические и юридические основания, определяющие данного гражданина как их носителя. Исключения и изъятия могут устанавливаться, например, для детей, лиц с ограниченными возможностями, престарелых и прочих категорий граждан, нуждающихся в особой государственной защите

§ 4. Равенство конституционных обязанностей граждан

Обязанности личности столь же неразрывно связаны с принципом равенства, как и права. В свою очередь равенство прав невозможно без равенства обязанностей, которые либо вытекают из природы человека, либо возлагаются на человека во имя общего блага. Чтобы общество могло существовать, необходимо, чтобы члены общества не только знали и пользовались своими правами, но и выполняли обязанности. Замечательно точно их соотношение выражено в крылатом выражении: обязанности без прав есть рабство, права без обязанностей — анархия.

Словосочетание «равенство обязанностей» встречается в Конституции России только один раз, причем в ст. 6 Основного Закона оно употребляет его в контексте территориального единства Российского федеративного государства: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Тем самым подчеркивается единство установленного федеральной Конституцией стандарта прав и обязанностей человека и гражданина и его взаимодействие с принципом единства и целостности Российского государства. Соответственно, контроль за соблюдением этого стандарта на всей территории России возложен на главу государства, федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Принцип равенства обязанностей вполне отчетливо выражен в ч. 1 ст. 19 Конституции: «Все равны перед законом и судом». Данное положение очень богато по своему содержанию. В частности,

равенство перед законом означает равенство, основанное на законе, предполагающее признание прав и обязанностей за всеми сочленами общества и государства в равной мере.

В самом деле, закон (в смысле правопорядка, установленного Конституцией и принятыми на ее основании актами) распространяется на каждого, т.е. всех субъектов права, включая само государство, и защищает права и свободы всякого человека. При этом все люди равны перед законом не только потому, что имеют одинаковые права и свободы, но и потому, что никто не может быть освобожден от обязанности следовать требованиям закона. Следовательно, в данном положении также содержится запрет каких-либо привилегий в применении закона и устанавливается равное правосудие для всех, поскольку никто не может быть освобожден от ответственности на равных основаниях со всеми иными лицами за исполнение возложенных на него обязанностей и совершенное правонарушение.

Принцип равенства обязанностей гарантируется их всеобщностью и недопустимостью каких-либо привилегий в смысле освобождения от выполнения обязанностей: все члены общества находятся в состоянии взаимозависимости и ответственны перед государством как носителем социального порядка, в котором протекает общая жизнь граждан. Оно вытекает из природы демократии и правового государства, как они закреплены Конституцией России, и само по себе является условием их сохранения и постоянного воспроизводства. В связи с этим конституционный принцип равенства означает на современном этапе развития отечественной государственности именно равенство в исполнении закона, запрет произвола.

Однако сформулированный в Конституции принцип равенства перед законом и судом не препятствует учету особенностей как самих людей (возраст, состояние здоровья, пол, ценностная ориентация), так и особенностей их социального и профессионального статуса (учителя, врача, шахтеры, студенты и т.д.), при условии, чтобы такой учет не выливался в недопустимые привилегии. В частности, существенное влияние на содержание конституционных обязанностей могут оказывать льготы, т.е. определенные правовые преимущества, предоставляемые носителям конституционных обязанностей и заключающиеся либо в отсрочке исполнения (отсрочка от призыва на военную службу), либо в уменьшении объема, т.е. сужении пределов конституционной обязанности (облегчение налоговых тягот) либо даже в освобождении от исполнения обязанности.

При этом в отличие от ограничения прав законодатель в сфере «ограничения» обязанностей обладает более широкими полномочиями, которые, однако, никогда не должны простираться столь далеко, чтобы разрушить равенство всех перед законом и судом. Именно этот

принцип составляет базовую конституционную ценность, являющуюся основой правового государства.

А это означает, что льгота, предоставляемая носителю конституционной обязанности,

а) должна быть объективно обусловлена и распространяться на всех лиц, которые подпадают под признаки соответствующей группы (например, субъекты малого предпринимательства в отношении налоговых льгот или студенты высших учебных заведений в отношении несения военной службы);

б) эта льгота может устанавливаться законодателем, а не правоприменителем в индивидуальном порядке;

в) она должна быть справедливой и соразмерной социально оправданным целям, во имя которых она предоставляется.

В противном случае подрывается не «просто» равенство перед законом и судом, но сама основа, на которой базируется правовое государство и благодаря которому оно сохраняется и развивается.

§ 5. Виды конституционных обязанностей граждан

Как было отмечено выше, в *системе обязанностей личности можно прежде всего различать обязанности человека и обязанности гражданина*. Обязанности человека в своих изначальных истоках имеют естественное происхождение, они вытекают не из факта гражданства, а из естественного сочленства индивида в обществе, в котором только и возможно его становление как личности. Отсюда — закрепление в Конституции России обязанностей человека осуществлением своих прав и свобод не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17), заботиться о детях, их воспитании, а трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 2 и 3 ст. 38), защищать Отечество (ч. 1 ст. 59).

В отличие от обязанностей человека обязанности гражданина вытекают из сочленства индивида в государстве, они являются отражением государственно-правового качества личности — гражданства. Причем ряд обязанностей, возложенных Конституцией на гражданина, предполагает, что в процессе их осуществления он сам выступает от имени государства, а само такое осуществление носит характер государственной деятельности, как, например, несение в соответствии с федеральным законом военной службы или отправление обязанностей присяжного заседателя.

Обязанности человека в результате их государственного признания и конституционного закрепления превращаются в обязанности гражданина России. Продолжая оставаться обязанностями человека по своему происхождению и социальному содержанию, а также восприятию общественным сознанием, они в результате конституци-

онного закрепления выступают в форме обязанностей гражданина; конкретизирующий эти обязанности Федеральный закон гарантирует соблюдение и исполнение этих обязанностей возможностью государственного принуждения.

В системе основных обязанностей можно также различать: *обязанности граждан, получившие прямое позитивное закрепление в Конституции России; обязанности-ограничения*; обязанности, выступающие в форме конституционных запретов, т.е. *обязанности-запреты*.

Отсюда следует, что круг конституционных обязанностей граждан значительно шире и, вопреки распространенному мнению, не сводится к традиционно провозглашаемым в Конституции обязанностям — платить налоги, нести военную службу и др. При этом все эти обязанности в зависимости от характера содержащегося в них предписания и требуемого от их носителя поведения в свою очередь возможно дифференцировать на *активные, или позитивные*, требующие от субъекта конституционной обязанности положительных действий (платить налоги, нести военную службу), *и пассивные, или негативные*, требующие от субъекта воздержаться от определенных действий, противоречащих солидарной природе общества (осуществлением своих прав и свобод не нарушать права и свободы других лиц) или прямо запрещаемых Конституцией.

Эти две группы конституционных обязанностей различаются и по степени усилий их носителей по осуществлению содержащихся в них предписаний и участию в этом процессе государства. Обязанности нести военную службу или обязанность платить законно установленные налоги и сборы требуют, с одной стороны, положительных усилий от их субъекта, с другой стороны, они предполагают непосредственное и позитивное участие государства, в том числе в форме установления условий и порядка несения военной службы или уплаты налогов. И в этом случае об обязанностях можно и нужно вести речь как о долженствовании.

Напротив, пассивные обязанности такого участия для своего осуществления их носителем не требуют. Государственное вмешательство становится необходимым в случае их неисполнения или иного нарушения. И в этом случае сущность обязанности предстает в качестве правовой невозможности или недопустимости определенного поведения, т.е. запрета или ограничения.

В зависимости от гражданской принадлежности носителя соответствующих обязанностей последние можно делить на *обязанности, возлагаемые только на граждан России* (защищать Отечество, нести военную службу в соответствии с федеральным законом), *и обязанности, носителями которых являются все физические лица,* в том числе иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие под территориальным верховенством Российского государства. Нередко

универсальность последних в смысле распространения на всех физических и юридических лиц и иных субъектов конституционных правоотношений выражается в Конституции посредством термина «каждый»: каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44, ч. 3) и др.

Возможна, однако, и более дробная классификация конституционных обязанностей граждан России. В частности, если в основу классификации обязанностей положить их социальную и юридическую природу и нормативное содержание, можно различать:

а) гражданские обязанности (обязанности, вытекающие из российского гражданства или факта пребывания под территориальным верховенством Российской Федерации);

б) этико-социальные обязанности;

в) социально-культурные обязанности;

г) обязанности в сфере охраны окружающей среды.

Конституционные обязанности — запреты. Запреты — наиболее древняя форма закрепления обязанностей человека, известная в форме всевозможных табу уже в первобытном обществе. Именно они составляли основу складывавшихся позднее обычаев, соблюдение которых вменялось в обязанность членам различных национальных и социальных общностей, как считалось, в силу древности этих обычаев и исторической традиции или божественного предопределения, воплощенного в священных книгах различных религий.

При этом, однако, удельный вес конституционных запретов, адресатом которых является гражданин, и запретов, адресованных государству, различен. В частности, в современных условиях роль запретов как способов регулирования поведения граждан незначительна, их удельный вес очень невелик и в Конституции. Конституция нормирует главным образом активное поведение граждан, и о соблюдении речь идет в том смысле, что личность должна сообразовывать свое поведение с теми рамками, которые установлены в Основном Законе. Это особенно важно иметь в виду, когда речь идет о принципах конституционного строя, его фундаментальных правовых основах. Соблюдение в данном случае предполагает не только воздержание от нарушения этих принципов, но и активное претворение их в жизнь, неукоснительное руководство ими во всех сферах деятельности государства, государственных органов, должностных лиц и граждан и их объединений.

Это не означает, что запреты малозначительны. В частности, запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных

формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 13, ч. 5 Конституции). В ч. 2 ст. 45 содержится подразумеваемый запрет, обращенный ко всем субъектам соответствующих прав, защищать свои права и свободы способами, запрещенными законом. Тем самым вне конституционного правопорядка ставятся анархия и кулачное право, что в свою очередь является условием и гарантией рационального и устойчивого развития государства как способа самоорганизации общества.

Наряду с термином «запрет» в Конституции часто используются и другие лексические формы — «не допускается», «не может», «не должны», «преследуется». Они означают недопустимость определенного поведения, не соответствующего конституционному правопорядку. В частности, никто, следовательно, и индивид, не может присваивать власть в Российской Федерации (ч. 4 ст. 3 Конституции), не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17) и др.

При этом, однако, если конституционный запрет, обращенный к индивиду, категоричен по форме и обязывает законодателя определять способы вытеснения или подавления запрещаемого поведения, включая установление ответственности, то требования к законодателю в связи с недолжным осуществлением тем или иным субъектом своих прав и свобод, чем могут быть нарушены права и свободы других лиц, иные: законодатель должен предусмотреть такой порядок реализации прав и свобод человека и гражданина, который обеспечивает социальную солидарность и баланс интересов носителей прав и свобод.

Что же касается государства, то запреты широко используются Конституцией для нормирования его деятельности как субъекта конституционно-правовых отношений. Сама Конституция является формой и способом ограничения государства. Государство не вправе выйти за рамки, очерченные конституционными запретами, без риска утраты своей легитимности. В связи с этим особые гарантии защиты от неправомерного вторжения органов власти или чиновника-бюрократа в сферу индивидуальной автономии предусмотрены Конституцией в отношении личности. В ст. 19 Конституции прямо запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Статья 29 (ч. 2) запрещает пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, а ч. 5 этой же статьи запрещается цензура. Согласно ст. 37 (ч. 2) запрещен принудительный труд.

Запреты как способ ограничения пределов государственной власти предусмотрены и в ряде иных положений Конституции, хотя слово

«запрет» при этом не употребляется: «никто не может быть лишен права» (ст. 47), «при осуществлении правосудия не допускается» (ст. 50), «закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет» (ст. 54), «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ст. 55) и др.

В связи с этим можно обратить внимание на несколько обстоятельств, имеющих значение для понимания природы конституционных запретов:

— во-первых, запреты есть, по существу, негативные способы закрепления прав человека и гражданина, поскольку государству прямо запрещается вторгаться в сферы, отданные личному усмотрению индивида;
— во-вторых, запреты обладают двойственной правовой природой, они обращены не только к законодателю в смысле запрета издавать те или иные законы, но и к органам исполнительной и судебной власти, всякому правоприменителю, обязанному применить закон с соблюдением предусмотренных Конституцией условий и с учетом установленной ею иерархии ценностей (преамбула, ст. 2);
— в-третьих, запреты представляют собой границы, в пределах которых гарантируется свобода личности. Нарушение этих границ является основанием привлечения к ответственности, которое осуществляется только и исключительно государством, но с соблюдением установленных Конституцией также для самого государства запретов и ограничений.

Нарушение этих запретов или преодоление ограничений в демократическом правовом государстве является основанием для привлечения соответствующих органов или должностных лиц к юридической ответственности, в том числе налагаемой судом по инициативе гражданина в порядке конституционного, административного, гражданского или даже уголовного судопроизводства. Именно в связи с этим Конституция не только гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и предусматривает самозащиту прав и свобод гражданами, но и закрепляет право на обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов публичной власти, общественных объединений и должностных лиц в суд (ст. 45, 46).

Конституционные обязанности — ограничения. Как отмечалось в предыдущей главе учебника, Конституционный Суд России много раз указывал, что норма Конституции о возможности ограничения прав и свобод при наличии определенных условий в действительности является гарантией от произвольных ограничений прав и свобод; какие-либо ограничения прав и свобод возможны только на основании закона, в предусмотренных Конституцией целях и лишь в пределах,

необходимых для нормального функционирования демократического общества. В совместимости индивидуальной свободы с благом общества, а блага общества с индивидуальной свободой заключается важное условие эволюционного развития социально-исторического прогресса и стабильности как самой Конституции, так и ее стабилизирующего воздействия на социально-экономические, политические, социально-культурные и юридические формы социальной и индивидуальной жизнедеятельности.

В современном конституционализме институт ограничения прав и свобод, сопрягаемый с запретом злоупотребления правом, обладает универсальным значением; он присутствует в конституционном правопорядке государств и хорошо известен международному гуманитарному праву.

Социальной основой ограничения основных прав является личнособирательный характер общества. Человек выступает не только как изолированный индивид, но и в качестве члена сообщества людей. В свою очередь общество не есть ни простая совокупность индивидов, ни некий одноструктурный монолит; это своеобразный социальный организм, в котором личность обладает самостоятельной ценностью и играет творческую роль, а личное (частное, индивидуальное) и общее (коллективное, социальное) должно находиться в равновесии. Отсюда акцент на цели таких ограничений: обеспечение солидарности народных интересов, с одной стороны, и дееспособности государства — с другой. Именно этому служат обязанности-ограничения.

Действующая Конституция впервые установила универсальный в смысле распространения на законодательную, исполнительную и судебную власть принцип: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Таким образом, определение границ допустимого ограничения основных прав и свобод в силу содержащейся в Конституции отсылки к федеральному закону относится к полномочиям законодателя, однако и он не свободен в своих решениях. Соответствие этих границ установленным Конституцией критериям может быть предметом судебной проверки. Такие ограничения должны быть соразмерны конституционным целям ограничений и соответствовать характеру и демократической природе отношений государства и гражданина.

Позитивные конституционные обязанности граждан. Понятием «конституционные обязанности граждан» обычно объединяют именно позитивные конституционные обязанности. Речь идет о позитивно

закрепленных, т.е. сформулированных именно как обязанности требованиях, возложенных на гражданина Конституцией.

Исходя из этого, в число обязанностей граждан России обычно включают, как правило, соблюдение Конституции и законов, уважение прав и свобод других лиц, заботу о детях и нетрудоспособных родителях, получение основного общего образования, заботу о памятниках истории и культуры, уплату налогов и сборов, охрану природы и окружающей среды, защиту Отечества и воинскую обязанность. Если обязанности-запреты и обязанности-ограничения устанавливают границы, за пределами которых свобода превращается в произвол, исключаемый самой природой конституционного правопорядка, то эта группа обязанностей, как правило, содержит требование об оказании государству или физическим лицам позитивных услуг.

Действующая Конституция Российской Федерации внесла существенные изменения в систему и виды позитивных обязанностей граждан, касающиеся как круга обязанностей, так и нормативного содержания традиционных для отечественного конституционализма обязанностей. К примеру, в Конституции СССР 1936 г. (глава X «Основные права и обязанности граждан») обязанностям граждан посвящались 4 статьи (обязанность трудиться была закреплена в ст. 120). В Конституции СССР 1977 г. (глава 7 «Основные права, свободы и обязанности граждан СССР») — 11 статей. В действующей Конституции России термин «обязанность» употреблен 15 раз, а позитивно изложенные обязанности граждан закреплены в 6 статьях (15, 38, 44, 57, 58, 59). В ч. 4 ст. 43 закрепляется обязанность основного общего образования. Кроме того, обязанности человека и гражданина упоминаются в ст. 6, 49, 51, 62 Конституции Российской Федерации. Универсальное для характеристики конституционного статуса личности имеют положения, содержащиеся в ч. 1 ст. 19, из которой вытекает равенство граждан в их обязанностях, и ч. 3 ст. 17, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Наконец, ряд обязанностей вытекает непосредственно из принципов конституционного строя; эти обязанности отражают участие человека и гражданина в поддержании конституционного строя и его защите в установленных законом формах. В частности, из ст. 1 Конституции вытекает **долг верности гражданина Российскому государству, поддержки и защиты принципов демократии,** как они провозглашены Основным Законом. Недостаточно защищать Отечество, когда оно нуждается в защите; из Конституции вытекает обязанность служить Отечеству постоянно, быть верным и преданным ему. Обязанность верности государству сводится не только к служению и поддержке государства в его сложившемся состоянии, она заключается также в содействии его развитию, упрочению общественного согласия и мирного развития социальных и политических процессов.

Из ст. 10 Конституции, закрепляющей принцип правового государства, следует **обязанность гражданина участвовать в установленных законом формах в поддержании правопорядка и отправлении правосудия;** как многократно указывал Конституционный Суд, из ряда положений Конституции, прежде всего принципа социального государства, вытекает **обязывающая сила собственности** («собственность обязывает»). Содержание этой обязанности может раскрываться только федеральным законом, следовательно, орган исполнительной власти не вправе, ссылаясь на принцип социальной связанности собственности, требовать от собственника выполнения обязательств, не предусмотренных законом.

Таким образом, речь идет не просто о чисто количественных изменениях в сумме обязанностей, закрепленных в конституциях на разных этапах развития отечественного государства; эти количественные изменения есть юридическое отражение иного типа конституционного регулирования отношений между обществом, государством и личностью, отражающего иной характер самих этих отношений.

Позитивные обязанности, закрепленные Конституцией, различны по происхождению, опосредуемым ими отношений между личностью и государством, характеру возлагаемого на их носителя бремени. В частности, ряд обязанностей проистекает из естественного сочленства индивида в обществе, в котором только и возможно его становление как личности. Отсюда — закрепление в Конституции России обязанностей человека осуществлением своих прав и свобод не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17), заботиться о детях, их воспитании, а трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 2 и 3 ст. 38), защищать Отечество (ч. 1 ст. 59).

Ряд позитивных обязанностей вытекает из сочленства индивида в государстве; эти обязанности являются отражением государственно-правового качества личности. Это не означает, что обязанности гражданина есть только услуга индивида государству, сочленом которого он является. Как отмечалось выше, некоторые из обязанностей, возложенных Конституцией на гражданина, предполагают, что в процессе их осуществления он выступает от имени государства, а само такое осуществление носит характер государственной деятельности, как, например, несение в соответствии с федеральным законом военной службы или отправление обязанностей присяжного заседателя.

Конституция устанавливает, что ряд обязанностей возлагается только на граждан России (защищать Отечество, нести военную службу в соответствии с федеральным законом). Конституция при этом особо оговаривает, что наличие у гражданина России гражданства иностранного государства не умаляет его прав и обязанностей и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное

не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62).

Носителями других являются все физические лица, в том числе иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие под территориальным верховенством Российского государства. Нередко универсальность в смысле распространения на всех физических и юридических лиц выражается в Конституции Российской Федерации посредством термина «каждый»; каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44) и др.

В ст. 15 Конституции, относящейся к основам конституционного строя, закреплена *обязанность граждан и всех иных субъектов конституционных отношений соблюдать Конституцию и законы.* Данная обязанность, практически поглощает большинство иных конституционных обязанностей граждан и их объединений. Сам факт ее закрепления в главе 1 Конституции свидетельствует о том, что обязанность соблюдать Конституцию и законы и исполнение этой обязанности есть гарантия конституционного строя России. Она в равной мере распространяется не только на граждан, но и на всех субъектов конституционного права, в том числе само государство, его органы и должностных лиц, органы местного самоуправления и пр. Причем это требование распространяется не только на Конституцию и законы, но охватывает и все иные подзаконные и правоприменительные акты.

В числе основных обязанностей физических и юридических лиц ст. 57 Конституции называет *уплату законно установленных налогов и сборов,* т.е. безвозмездные платежи в государственный или местный бюджет. Вне налогов и сборов осуществление функций государства и местного самоуправления невозможно. При этом Конституция предусматривает основные гарантии прав налогоплательщиков. Налоги могут быть установлены только законом, а законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Детально налоговые отношения регулируются Налоговым кодексом России.

В число конституционных обязанностей граждан входит *сохранение природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам.*

Содержание этой обязанности раскрывается Федеральными законами «Об охране окружающей среды», Земельным, Водным кодексами, Федеральными законами «О недрах», «Об охране животного мира» и др. Невыполнение данной конституционной обязанности влечет уголовную, административную и иные виды ответственности.

Долгом и обязанностью граждан ст. 59 Конституции провозглашена *защита Отечества*. Воинская обязанность граждан в соответствии

с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусматривает: воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Граждане могут добровольно поступить на военную службу в порядке, установленном законом. Если убеждения не позволяют гражданину нести воинскую службу с оружием в руках, Конституция устанавливает возможность замены ее альтернативной гражданской службой. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» определяет такую службу как особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемый гражданами взамен военной службы по призыву. Иностранные граждане также могут служить в Вооруженных Силах России по контракту, но только на должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами.

Конституция России предусматривает также *обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры*. Эта обязанность конкретизируется главным образом Федеральным законом от 25 июня 2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Конституция, устанавливая право на образование, одновременно предусматривает обязанность родителей и лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования. Равное право и обязанность родителей — заботиться о детях, их воспитании. Ее невыполнение может повлечь лишение родительских прав.

Конституционная обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях включает в себя обязанность детей поддерживать родителей, а при необходимости и содержать их. При отказе в помощи необходимые средства (алименты) могут быть взысканы по суду, а при злостном уклонении от уплаты алиментов наступает уголовная ответственность. Взаимные обязанности родителей и детей регламентируются главным образом Семейным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 1995 г.

Глава 16

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ СТАНДАРТЫ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ И ПРЕДЕЛЫ РЕЦЕПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Универсальные гуманитарные стандарты

Для нормативного сознания народов в глобализирующемся мире и его правового развития характерны два взаимосвязанных встречных процесса: интернационализация внутригосударственного регулирования и конституционализация международных отношений. Оно отражает объективные процессы международной конституционализации — региональной, континентальной, глобальной, влекущей взаимозависимость и взаимную ответственность государств. Их источником выступают фундаментальные императивные международно-правовые нормы — jus cogens. Они так же обязательны для государств, как и нормы, обязательные для всех (obligations erga omnes). И те и другие относятся к сфере общих вопросов человечества и являются источниками обязательств и обязанностей государств.

XX в. привнес глубокие изменения не только в конституционный правопорядок, но и в международное правотворчество. Наряду с традиционными источниками международного права (международные договоры и международные обычаи) принимаются многосторонние международные договоры с «квазиуниверсальным членством» (Устав ООН, международные пакты о правах человека и др.), которые охватывают широкие или даже всеобщие интересы и ценности и могут рассматриваться как воплощение коллективной воли человечества. Речь, по существу, идет о конституционализации международного сообщества; важным шагом на этом пути является существование одновременно с международным законодательством института независимой судебной власти.

В связи с этим международные гуманитарные стандарты выросли из современной практики сотрудничества государств в защите прав человека. Они представляют собой тот нормативный ориентир, которым должны руководствоваться государства. Права человека сегодня являются предметом заботы всего международного сообщества.

Понятием международных гуманитарных стандартов охватываются: а) международные договоры о защите прав человека, которые содержат обязательства их участников; б) нормативное содержание этих прав; в) прецедентная практика международных судов; г) гарантии, подлежащие установлению в национальном правопорядке.

Юридическим фундаментом общепланетарного сотрудничества государств в гуманитарной сфере, на котором базируется универсальный для современного мира гуманитарный стандарт, является Устав ООН, в ст. 1 которого в качестве одной из целей Организации было указано на необходимость сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Это означало восприятие сложившихся в европейском конституционализме представлений о взаимодействии естественно-правовых и позитивно-правовых принципов в сфере межгосударственных отношений. Именно из этого, развивая при этом положения Устава ООН, которым впервые осуществлено принципиальное международно-правовое признание прав человека, исходит принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщая декларация прав человека, состоящая из 30 статей.

Согласно преамбуле Декларации, в силу всеобщего признания государствами приобретшей характер юридически обязательного акта, основные права человека коренятся в достоинстве и ценности человеческой личности, следовательно, все члены семьи народов должны пользоваться равными и неотъемлемыми правами. На государствах лежит обязанность уважать эти права, чтобы люди не были вынуждены прибегать к мерам сопротивления против тирании и угнетения.

Государства в современном мире не только нравственно обязаны признавать принципы Декларации в качестве руководящего правила своей деятельности, но и несут соответствующие юридические обязательства с таким содержанием. В силу всеобщего признания Всеобщая декларация прав человека в современном международном праве приобрела характер правового обычая, обязательного для исполнения. Такое признание осуществляется в различных формах и нередко носит эксплицитный, т.е. открыто и явно выраженный, характер. Сошлемся в качестве примера на п. V ст. 6 Конституции Боливии 1967 г. (в ред. 2004 г.): «Понятие основных прав и гарантий личности толкуется и применяется согласно положениям Всеобщей декларации прав человека и ратифицированных Боливией в данной сфере международных договоров, соглашений и конвенций».

Оно может выражаться и в актах региональных международных организаций, как это сделано в преамбуле Африканской хартии прав человека и народов, принятой на встрече глав государств членов ОАГ в 1981 г., которые выразили свою решимость «строго руководствоваться Уставом Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларацией

прав человека». Такое признание может носить и имплицитный характер, т.е. выражаться в неявной или подразумевающей согласие государства форме, например, в актах органов судебной власти, особенно судебного конституционного контроля, что, в частности, характерно для Российской Федерации. Верховный и Конституционный суды России в своих актах многократно ссылались на Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., тем самым признавая императивность содержащихся в ней правоположений.

Несомненно, однако, что изначально присущий Декларации характер рекомендации требовал ее дополнения двумя договорами, которые налагали бы на государства конкретные обязательства по содержанию декларации и, кроме того, устанавливали бы определенные санкции в случае нарушения своих обязательств. Эта задача была решена двумя международными пактами 1966 г. — о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, выросших, как следует из их преамбул, из Всеобщей декларации прав человека, в которых предусмотрены конвенционные обязательства государств-участников уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в этих пактах.

Исторический период, в котором разрабатывались и принимались пакты, отмеченный размахом национально-освободительных движений народов колоний и зависимых стран, обусловил указание в обоих Пактах на взаимосвязь принципа уважения прав человека с принципом самоопределения народов, в силу которого они свободно устанавливают свой политический статус и культурное развитие. Особенно значимо, причем не только для освободившихся от колониальной зависимости, но в условиях глобальной конкуренции с характерным для него экономическим, политическим, информационным, а в последние годы и усиливающимся военным давлением и борьбой за ресурсы, указание на то, что «все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами... Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования». Такая международно-правовая гарантия свободного экономического развития народов имеет принципиальное значение для реализации прав и свобод человека. Не в этом ли истинная подоплека так называемых цветных революций, теорий минимизации и преодоления государственного суверенитета, который якобы является главной угрозой человеку в современном мире?

Пакты 1966 г. установили международные стандарты гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав, реализуемых государствами-участниками посредством национального законодательства и установленного им правозащитного механизма. Небезынтересно отметить, что СССР первым из числа

великих держав — постоянных членов Совета Безопасности ООН ратифицировал в 1973 г. указанные Пакты.

Предусмотренные пактами права не являются субъективными правами в традиционно строгом истолковании этого понятия, они являются элементами правосубъектности человека, признание которой осуществляется государствами в их внутреннем законодательстве, устанавливающем судебный и иной механизм защиты и восстановления нарушенных прав. В результате этого потенциальные права приобретают характер субъективных прав человека и гражданина. Отсюда следует, что защита прав человека остается в основном внутренним делом государств.

Это вовсе не означает, что государство вправе подвергать граждан и иных лиц, пребывающих под его юрисдикцией, обращению по своему усмотрению. Напротив, из Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, Международных пактов о правах защита прав человека принципиально относится к области международного права. Без учета этих взаимосвязанных аспектов адекватный вывод об институте международной защиты прав человека и действующих в его рамках правовых механизмов невозможен.

Указанные пакты явились третьим этапом непрерывного, охватывающего два столетия, процесса борьбы за повышение статуса правовых норм, защищающих права человека. Первым историческим этапом этой борьбы было возведение этих прав в ранг закона с целью гарантировать их защиту от злоупотреблений со стороны верховной власти. Вторым этапом было их включение в тексты конституций, в результате чего защита прав человека и основных свобод, возложенная на судебные органы, была ограждена не только от злоупотреблений со стороны органов исполнительной власти, но и от решений постоянно меняющегося большинства в парламентах.

Нередко утверждается, что перед современным международным правом стоит проблема заключения договоров, которые позволят международным органам осуществлять прямой контроль за соблюдением прав человека, что ликвидирует их зависимость от возможных изменений самой конституции или даже ее отмены. Но насколько велика возможность решения этой проблемы в обозримом будущем? После крушения СССР и исчезновения биполярной системы на планете не стало больше стабильности. Ключевые международные институты не укрепляются, а часто, к сожалению, деградируют. Западные страны нередко предпочитают в своей практической политике руководствоваться не международным правом, а правом сильного. Чтобы придать своей агрессивной политике видимость законности, выбивают нужные резолюции в международных организациях или вовсе игнорируют и Совет Безопасности ООН, и ООН в целом.

Тем самым под угрозу ставится весь послевоенный миропорядок, попираются фундаментальные принципы, составляющие его краеугольную основу. Странам и народам силой навязываются стандарты, которые не соответствуют образу жизни, традициям и культуре народов. В результате вместо демократии и свободы — хаос, вспышки насилия, череда переворотов.

§ 2. Региональные гуманитарные стандарты

Наряду с универсальным в современном мире действуют региональные гуманитарные стандарты. Считается, что самым совершенным и эффективным договором в области прав человека в мире является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 г. в Риме. Изначально зависимый от доброй воли государств-участников международный контрольный механизм, установленный конвенцией, благодаря принятым 14 Протоколам к ней, сегодня существенно усилен. Индивидуальные жалобы принимаются Европейским Судом по правам человека независимо от отношения к ним государства-участника, причем сами индивидуальные жалобы приравнены к жалобам государств, на участников Конвенции возложена обязанность исполнять окончательные решения суда и т.д. Тем самым вопросы прав человека в правовом пространстве Европы не только не относятся к числу относящихся исключительно к внутренней компетенции государств-участников, но сам человек обладает в установленных конвенцией пределах международной правосубъектностью.

18 октября 1961 г. была подписана Европейская социальная хартия, вступившая в силу 26 февраля 1965 г. Тем самым европейские гуманитарные стандарты были дополнены рядом экономических, социальных и культурных прав. 1 июля 1999 г. вступила в силу пересмотренная Социальная хартия, принятая 3 мая 1996 г. Федеральным законом от 3 июня 2009 г. Европейская социальная хартия (пересмотренная) ратифицирована Российской Федерацией, которая приняла на себя обязательства в отношении ряда ее положений. В частности, речь идет о соблюдении положений Хартии о праве на труд и праве на справедливые условия труда, праве на охрану и гигиену труда, праве на справедливое вознаграждении за труд, праве на объединение, праве на коллективные переговоры, праве детей и молодежи на защиту, праве работающих женщин на охрану материнства, праве на профессиональную ориентацию, на профессиональную подготовку, праве на охрану здоровья, социальное обеспечение, социальное обслуживание, право инвалидов на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества, праве семьи на социальную, правовую и экономи-

ческую защиту и др. Социальная хартия, однако, не предусматривает судебных органов и подачи индивидуальных жалоб.

Европейская конвенция 1950 г. оказала существенное влияние на содержание Межамериканской конвенции по правам человека, принятой 20 ноября 1969 г. Конвенция содержит главным образом гражданские и политические права. Что же касается контроля за выполнением государствами-участниками своих обязательств, он возложен на Межамериканскую комиссию по правам человека и Межамериканский суд по правам человека, статус, функции и полномочия которых также несут на себе отпечаток Конвенции 1950 г.

Согласно Африканской хартии прав человека и народов 1981 г. в рамках ОАЕ создана Африканская комиссия по правам человека и народов для развития и защиты этих прав в Африке, состоящая из одиннадцати членов. Спустя два десятилетия африканские государства сделали существенный шаг в совершенствовании регионального правозащитного механизма: в 1998 г. был принят и в 2004 г. вступил в силу Протокол об Африканском суде прав человека и народов, а в 2003 г. — Протокол о правах женщины в Африке («Протокол Мапуту»), вступивший в силу в 2005 г. Юрисдикция суда, состоящего из одиннадцати судей, избираемых на шесть лет, распространяется на переданные в его ведение дела и споры, касающиеся толкования и применения Хартии и протоколов к ней. В частности, суд наделен правом рассмотрения жалоб на нарушение прав человека и народов, которые направлены Африканской комиссией по правам человека и народов, государствами-участниками, а также африканскими межправительственными организациями. Суд может выносить также консультативные заключения. Повышению эффективности наднационального судебного органа по защите прав человека несомненно будет служить легитимация его полномочия рассматривать индивидуальные жалобы.

Всеобщая исламская декларация прав человека, закрепляя основные международно признанные права и свободы человека, в отличие от западной либеральной концепции, усматривающей смысл закрепления прав человека в их охране от посягательства со стороны государства, именно государство, связанное шариатом, рассматривает как главного гаранта прав и свобод человека. Пожалуй, именно этим во многом обусловлено отсутствие в настоящее время разработанного в рамках указанной Декларации правозащитного механизма: «В силу божественных источников и освящения» права человека «не могут быть ни ограничены, ни отменены, ни нарушены властями, ассамблеями или другими институтами, также как нельзя от них отречься или отказаться».

Тем самым исламский мир пришел не только к принципиальному международно-правовому признанию прав человека и установил их перечень, но и вменил соответствующим государствам в обязанность гарантировать эти права, составляющие «идеальный кодекс прав человека», предписанный божественным законом, не допускающим отклонений. Следовательно, уважение и соблюдение прав человека не относится исключительно к внутренней компетенции соответствующих государств, но их гарантирование — предмет самостоятельных действий государств, разделяющих принципы Всеобщей исламской декларации прав человека.

Прекращение Союза ССР активизировало поиск надгосударственных правозащитных механизмов в постсоветских странах, объединившихся в Содружество независимых государств. Уже в Соглашении от 8 декабря 1991 г., которым был образован СНГ, его участники обязались «соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека и народов» (преамбула), а также приняли на себя обязательства «гарантировать своим гражданам независимо от национальности или иных различий равные права и свободы», равно как «гарантировать гражданам друг друга, а также лицам без гражданства, проживающим на их территории, независимо от национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека». Особо оговорили члены Содружества обязательства по защите национальных меньшинств: «Высокие договаривающиеся страны, желая способствовать выражению, сохранению и развитию этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности населяющих их территории национальных меньшинств и сложившихся уникальных этнокультурных регионов, берут их под свою защиту» (ст. 3).

В ряду принятых в рамках СНГ актов центральное место занимает Конвенция Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. о правах и основных свободах человека. Конвенция закрепила практически все гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека и в Пактах о правах человека. Составной частью Конвенции является Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств, утвержденное Советом глав государств СНГ в сентябре 1993 г. Комиссия должна рассматривать межгосударственные сообщения о нарушениях прав человека, а также индивидуальные и коллективные обращения по этим вопросам любых лиц и неправительственных организаций. После их обсуждения должны приниматься заключения и рекомендации.

Таким образом, можно констатировать, что ценности, предопределяемые всеобщей человеческой природой, стали основанием, на котором зиждется не только конституционный, но и международный правопорядок: права и свободы являются всеобщим критерием объективной характеристики права в современном мире, назначение которого — в обеспечении свободы человека. Этим же предопределяется назначение Конституции России как способа закрепления и выражения высших правовых норм, продиктованных нормативным сознанием народа; им не могут противоречить никакие акты позитивного права, действующие в государстве либо принятые в межгосударственных отношениях.

Но это не означает отказа России и иных государств от собственной исторической идейной традиции или нравственных устоев народов, как не требует всесторонней перековки социальных и юридических установлений. Мы убеждены, что повышение эффективности межгосударственного сотрудничества в сфере прав человека, действительно требующее рационализации способов их защиты и совершенствования, зависит в огромной степени от того, в какой мере эти особенности будут учитываться и уважаться всеми государствами в их взаимоотношениях.

§ 3. Россия и европейский гуманитарный консенсус: условия совместимости и механизм взаимодействия

Конституция России устанавливает, что права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с ними, а международные договоры Российской Федерации имеют приоритет в применении перед законом в случае их коллизии. Тем самым Основной Закон установил механизм интеграции в правовую систему России новых принципов и норм, а также международных договоров России. Именно на основании данного механизма в правовую систему страны в качестве ее составной части и вошли Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и дополнительные протоколы к ней, предусматривающие более высокоорганизованный, чем на всемирном уровне, вид юрисдикции.

Конвенции обычно отводят особое место в ряду иных международно-правовых актов, в которых участвует Россия. Ее нередко рассматривают не как просто договор, а, следуя сформулированной Европейским Судом доктрине, характеризующей ее как «конституционный инструмент европейского правопорядка», даже квалифицируют как конституционный инструмент признания и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Между тем, если исходить из действующей Конституции России, Конвенция 1950 г. обладает в правовой системе Российской Федерации статусом федерального закона. Она не имеет общего примата над национальным правом, но в силу прямого указания Конституции обладает приоритетом в *применении* в случае обнаружившейся коллизии с федеральным законом. Причем обнаружение коллизий, поскольку Конвенция изначально рассматривалась как непосредственно применимый во внутригосударственных отношениях акт, возложено на правоприменителя, т.е. национальный суд, рассматривающий конкретное дело.

Следовательно, строго юридически Конвенция непосредственно не является масштабом конституционно-судебной проверки или критерием конституционности того или иного акта. Однако отечественным правосудием она используется не только для установления круга находящихся под защитой Конституции прав и свобод или выявления их содержания и пределов действия, но как акт, который в силу его значения опосредованно является одним из критериев проверки конституционности внутригосударственных нормативных правовых актов.

В связи с этим важно подчеркнуть, что круг гражданских и политических прав, гарантируемых Конституцией, соответствует Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Не являются исключением и предусмотренные Конвенцией запрещение рабства, которое хотя прямо и не упомянуто в Конституции, но вытекает из ряда ее положений и всего духа, а также запрет на применение смертной казни. Кстати, установленный Конституционным Судом России!

Отсюда, во-первых, следует вывод о согласованности каталога гражданских и политических прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией России, с установленными в Европейской конвенции стандартами, во-вторых, отказ от патерналистского видения взаимоотношений государства и личности в Конституции России предопределяет место и роль правосудия в конституционной системе: именно судебная власть является главной гарантией прав человека и гражданина и способом обеспечения их непосредственного действия. Этим обусловлена и тенденция к возрастанию роли суда в упрочении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами, в обеспечении все более активного вхождения России в международное правовое пространство, в том числе в правовое поле Европы.

Проблема конституционализации взаимодействия национальной и международно-правовой систем, разумеется, не сводится к тому, что, к примеру, Конституционный Суд вправе разрешать дела о со-

ответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Международно-правовой аспект присутствует при разрешении Конституционным и другими судами многих иных дел, предметом которых не являются сами международные договоры. В правосудии России утвердился подход, когда общепризнанные принципы и нормы международного права используются в качестве образца, сообразуясь с которым, в Российском государстве осуществляются права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией.

В частности, международно-правовая аргументация используется судами трояким образом: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции; для разъяснения смысла и значения конституционного текста; для выявления конституционно-правового смысла проверяемого закона или его нормы, т.е. конституционного истолкования закона и его применения в соответствии с таким истолкованием. В этом последнем случае речь часто идет о проверке адекватности международно-правовым обязательствам России конкретизации законодателем механизма реализации прав человека, включая устанавливаемые им запреты и ограничения.

Вырабатывая с использованием международно-правовых аргументов правовые позиции, носящие общий характер и обязательные для судов, других государственных органов и должностных лиц, высшие суды тем самым не только реализуют конституционное положение об общепризнанных международно-правовых принципах и нормах как интегральной части российской правовой системы, но и утверждают признаваемые и разделяемые Россией принципы и нормы международного права в качестве важного критерия, которому должно соответствовать законодательство и практика судов и иных правоприменителей.

Уходят в прошлое классические представления, основанные на противопоставлении двух правовых систем — континентальной и общего права, поскольку они не отвечают ни современным реалиям, ни опирающимся на них потребностям правовой модернизации. В связи с этим решения Европейского Суда по правам человека представляют собой не «просто» правоприменительные акты, а источники права, оказывающие непосредственное, причем весьма существенное влияние на правотворчество и правоприменительную практику России. Иное видение сегодня вступает в коллизию не только с европейской, но и отечественной юридической практикой.

Речь не только о том, что прецедентный характер своих решений многократно подчеркивал Европейский Суд по правам человека. Такая

трактовка противоречит и действующему законодательству России. В частности, Федеральный закон от 30 марта 1998 г. о ратификации Конвенции 1950 г. недвусмысленно признает установившееся прецедентное право, которым руководствуется Европейский Суд; данный закон можно рассматривать как трансформационный акт, согласно которому не только Конвенция 1950 г., но и прецеденты Европейского Суда, сложившиеся в процессе ее толкования и применения, обязывают Россию и вменяются в качестве обязательных всякому правоприменителю.

В этом последнем случае речь как раз идет о так называемых европейских гуманитарных стандартах, которые в данном аспекте представляют собой нормы Конвенции 1950 г. (перечень прав и свобод; обязательства государств-участников по их признанию и обеспечению; нормативное содержание, т.е. состав правомочий; условия пользования, включая допустимые ограничения и запреты; механизм судебной защиты), как они интерпретированы решениями Европейского Суда, имеющими прецедентный характер, и в силу этого общеобязательные для всех участников этого договора значение. Именно в этом заключается и смысл разъяснения, содержащегося в упомянутом выше постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г.: применение судами общей юрисдикции Конвенции 1950 г. «должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

Иными словами, прямым действием и непосредственной применимостью обладает не только Конвенция 1950 г. и протоколы к ней, но и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. Российские суды, основывая свои выводы на нормах Конституции и закона, в практике Европейского Суда находят дополнительные доводы в обоснование собственной правовой позиции. Интернационализация отечественного правопорядка обусловливает выявление подлинного смысла конституционной или иной юридической нормы в силу прямого веления Конституции с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. Несомненно ориентирующее значение позиций Европейского Суда для нормотворческого процесса и правоприменения. Это означает, что не только законодатель России, но и отечественная судебная система вносят существенный вклад в гомогенизацию (от греч. homogenes — однородный) гуманитарного права России, т.е. его однородности с европейскими гуманитарными стандартами, сформулированными Конвенцией 1950 г.

Но как ни парадоксально, такое единство под сомнение ставится решениями самого ЕСПЧ. Трезвый взгляд на проблему, обогащенный двумя десятилетиями участия в Европейской конвенции, убеждает, что указанная гомогенизация российского права, т.е. развитие в направлении восприятия, утверждения и защиты общеевропейских или всемирных стандартов, не требует от России отказа от собственных культурных и национальных правовых традиций. Авторы Конвенции 1950 г. ориентировались прежде всего на те государства, которые изначально подписывали этот акт. Отсюда указание в преамбуле Конвенции на «общее наследие» государств-участников, которое само по себе не является застывшей системой идей и принципов, и мы едва ли можем рассматривать себя в качестве «наследников первой очереди».

Европейский консенсус как единая европейская система защиты прав человека, которая предполагает одинаковый уровень защиты во всех государствах-участниках Конвенции, складывался постепенно и поэтапно. Например, Великобритания, первой 22 февраля 1951 г. ратифицировавшая Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, до 14 января 1966 г. не признавала право на подачу индивидуальной жалобы и обязательную юрисдикцию Европейского Суда, а права, гарантированные Конвенцией, не могли быть защищены в судебном порядке согласно ее внутреннему национальному праву до 2 октября 2000 г. Во многом различны представления народов о естественном праве, которые вырастают из особенностей национального характера, исторического развития, религиозных взглядов, уровня секуляризации общества и т.д.

В процессе формирования такого консенсуса существенное значение имеют национальные конституционные традиции государств — участников Конвенции 1950 г., требующие уважительного отношения ЕСПЧ. Особенно когда речь идет о государствах, не ориентированных на создание «государства государств», как это изначально планировали адепты европейского единства Жак Молье де Рене Кассен, Поль Анри Спаак, Роббер Шуман, Альчиде де Гаспари и др.

Так, 4 июля 2013 г. ЕСПЧ вынесено постановление по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», которым был сделан вывод о нарушении положений ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с отсутствием у заявителей, находящихся в местах лишения свободы, активного избирательного права. Причем норма, устанавливающая запрет гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, избирать и быть избранными, предусмотрена ст. 32 Конституции России.

Ему предшествовало решение ЕСПЧ от 12 апреля 2011 г. по делу «Республиканская партия России против России», в котором суд,

самоуверенно полагая, что он действует «в своем праве», попытался опрокинуть выработанные Конституционным Судом России правовые позиции. Притом что выводы ЕСПЧ, основанные на его интерпретации Конвенции 1950 г., связаны с текстом толкуемых норм едва видимой паутинкой, если связаны вообще. Эта паутинка не становится более заметной от того, что ЕСПЧ пытается недостаток собственных аргументов восполнить ссылками на мнение Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право), которое ни в какой мере не может поставить под сомнение волю народа, выраженную в процессе принятия конституции того или иного государства.

ЕСПЧ, как и никакому иному международному органу или организации, не предоставлено право проверять Конституцию России, напротив, любой международный договор России может быть проверен на оселке конституционности. При этом толкование Конституции России является монополией Конституционного Суда и может и должно осуществляться с учетом переживаемого Россией этапа и потребностей общественного развития.

Европейский Суд не является ни законодателем, ни высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства — участника Конвенции, он рассматривает только конкретные жалобы, с тем чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требования Конвенции. Его деятельность непосредственно не связана с осуществлением правосудия и установлением объективной истины по делу, а направлена на проверку соблюдения государством-участником положений Конвенции в конкретной ситуации после исчерпания заявителем всех внутригосударственных средств правовой защиты. Поэтому ЕСПЧ не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия.

Вполне допустимо отражение ЕСПЧ в своем решении системной проблемы, которая лежит в основе нарушения, и указание на источник этой проблемы. Однако Конвенция 1950 г. не наделяет суд полномочиями подвергнуть ревизии конституцию государства-участника либо давать конкретные предписания национальному законодателю об изменении норм, которые он счел противоречащими Конвенции, если вопрос о конституционности данных норм был предметом судебного конституционного контроля соответствующего государства.

Отсюда в том числе следует, что решения ЕСПЧ не обладают приматом над решениями национальных судов. Другое дело, что на-

циональные суды обязаны принимать во внимание решения ЕСПЧ, касающиеся ранее рассмотренных ими дел, и, если они наделены правом повторного рассмотрения таких дел, выносить решение с учетом имеющейся позиции ЕСПЧ при условии недопустимости нарушений материального права соответствующего государства. Это означает, что положения Конвенции 1950 г. и акты суда являются дополнительным источником толкования содержания и объема основных прав и подлежат внутригосударственному контролю.

На практике ЕСПЧ в обоснование своих выводов нередко выходит за рамки конкретного дела и не просто оценивает нормы закона как противоречащие Конвенции, но и дает конкретные предписания законодателю по их изменению, что явно выходит за рамки Конвенции и полномочий ЕСПЧ. Между тем в основе легитимности власти лежит не воля суда, как бы ни было велико значение правосудия, а воля народа, выражаемая либо народом, либо парламентом.

Конвенционное закрепление общих для Европы стандартов прав человека и участие в них России не исключает значительную дискреционную свободу нашего государства; в основе такой дискреции — суверенитет Российской Федерации. На это, интерпретируя Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, неоднократно в своих решениях указывал и Европейский Суд.

Это означает, что участие России в формировании европейского международного гуманитарного консенсуса, предусматривающего единство в понимании прав и свобод человека и гражданина и обязательств государств по их защите, не влечет ни отказа от государственного суверенитета, ни его ограничения. В ст. 79 Конституции особо оговаривается, что участие России в межгосударственных объединениях и передача им части своих полномочий возможны лишь при условии, что это не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Это означает, что критерии легитимности всякой публичной власти, как и масштабы деятельности судов России и оценки ими проверяемых актов, предусматриваются Конституцией. Из высшей юридической силы Основного Закона России нет исключений. Попытки ЕСПЧ поставить под сомнение эту данность естественно расцениваются как грубое и агрессивное вторжение в сферу исключительной национальной юрисдикции и формируют убеждение в политической мотивированности деятельности Суда в Страсбурге.

Именно поэтому Конституционный Суд России в постановлении от 14 июля 2015 г. был вынужден еще раз подчеркнуть, что из верховенства Конституции России и ее высшей юридической силы нет и не может быть исключений. При этом между Основным Законом

нашей страны и Европейской конвенцией нет коллизий, но есть коллизии между толкованием положений данной Конвенции, даваемым ЕСПЧ, и той интерпретацией норм Основного Закона, которая содержится в решениях отечественных судов.

В связи с этим полномочия Конституционного Суда Российской Федерации Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФК были дополнены указанием на то, что по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, Конституционный Суд разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

НАРОД
В КОНСТИТУЦИОННОМ
СТРОЕ РОССИИ

Глава 17
НАРОД И ВЛАСТЬ В КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

§ 1. Народ в конституционном праве: содержание понятия

Демократия основывается на принципе народного суверенитета. Этот принцип в современном мире приобрел значение универсальной для всякого демократического государства основы конституционного строя. Великая французская революция конца XIII в. провозгласила, что только воля народа легитимирует государство и составляет основу государственной деятельности. Именно он — его величество народ — играет решающую роль в обществе, и именно на его согласии государство может основывать свою власть, а из его воли — выводить свои полномочия.

Но в процессе исторического развития лик демократии изменился. Современная демократия разительно отличается от тех идеалов, которые формулировались провозвестниками западноевропейских революций. Главное заключается в том, что «непосредственное народоправство» осталось в далеком прошлом. На смену ему пришло представительство. Сама жизнь привела к тому, что идол «самодержавия народа», вдохновлявший третье сословие во Франции в 1789 г. на штурм Бастилии, или рабочих, солдат и матросов в России в 1917 г. на штурм Зимнего дворца, оказался сброшен с пьедестала.

Если два столетия назад сущностью демократии в понимании ее апостолов, прежде всего Руссо, выступало народоправство, или самодержавие народа, которое пришло на смену самодержавию монарха и которое часто исключало представительство, позднее конституционализм отказался от подобных взглядов. Воинствующая демократия периода борьбы с абсолютизмом с присущим ей правом народа на революцию утратила свой революционный смысл. Демократия стала способом рациональной организации государства и публичной власти. Не революция и присущее ей неизбежное разрушение и хаос, в России сопровождавшаяся братоубийственной Гражданской войной, а эволюция и созидание в условиях стабильности политической системы и устойчивости правопорядка — в этом самый глубокий и точный смысл современной демократии. Главным гарантом стабильности общества и его эволюционного развития в соответствии с закреплен-

ными в Конституции основами конституционного строя является народ, учредивший демократическое государство.

Однако несмотря на то, что фактические основы современного демократического конституционного строя разительно отличаются от лозунгов периода революции, в общественном мнении народный суверенитет продолжает восприниматься так, как верующие люди воспринимают религиозные откровения. Поныне в него вкладываются идеалы, далекие как от современной социальной реальности, так и от их конституционного оформления, ибо люди часто и легко поддаются заблуждениям. Тем горше бывает разочарование.

Глубокие изменения претерпело само содержание понятий «народ» и «народовластие», которое в прошлом отождествляли с демократией. В Конституции России термин «народ», «народы» используется при изложении преамбулы, ст. 3, 5, 9, 68, 69, 82, однако содержание обозначаемого этим термином понятия не раскрыто. Но уже в преамбуле Конституции намечены два подхода к осмыслению этого глубокого по смыслу понятия. **Во-первых**, народ есть исторически сложившееся сообщество людей, как писал русский философ и публицист Л. А. Тихомиров, в молодости бывший народовольцем, позднее осознавший пагубность революционных убеждений, «длинный ряд последовательных поколений, сотни или тысячи лет живших наследственно передаваемой общей жизнью». В этом смысле народ есть великое историческое целое, объединяющее не только нынешнее, но и все предшествующие поколения, создавшие и передавшие нам великое государство. В этом смысле воля народа не есть только воля живущего поколения, оторвавшегося от предшествующих поколений. И именно в этом случае речь может идти об общей воле народа как результате коллективного исторического опыта. Ее образуют традиции народа, историческая память о множестве предыдущих поколений, культура, религиозная жизнь народа и его государственный смысл, базирующийся на глубоком понимании самоценности государственного устроения своей жизни.

Общая воля народа способна определять лишь общее направление развития страны, но не частные указания по тысяче вопросов ежедневного законодательства и управления. Она проявляется не часто, но это выражение народного духа особенно значимо на крутых исторических переломах в судьбе народа. Например, «разгромим ненавистного врага», как это было в период Великой Отечественной войны, «не отдадим противнику ни пяди родной земли», «отстоим интересы Родины», «сохраним единство и целостность нашего Отечества» является отражением нравственных оснований народной жизни — веры в добро и справедливость, почитание предков, уважение к истории Родины. Дух народа и его воля были выражены и во всенародном голосовании по проекту действующей Конституции России.

Народ в этом глубоком смысле есть духовное целое, неразрывно связанное с Отечеством. Наш народ образует из себя духовное целое. Мы имеем свою древнюю историю, свою культуру, свое призвание и ту великую духовную силу, которая связывает воедино все общество. Эта великая духовная связь в равной степени чужда психологии иждивенчества или, к примеру, старательно навязываемой обществу психологии налогоплательщика: «заплати налоги и спи спокойно», ибо ты ничем более не обязан государству, обществу или согражданам. Патриотизм зиждется не на психологии базарного торговца или рыночном эгоизме собственника и не на «фанатизме формальной демократии», не способной себя защитить. В ее основе — государственный смысл нашего народа, его вера в принцип собственного государственного бытия и готовность защищать его устои. Конституционное значение воли народа в этом смысле заключается в том, что она ни при каких условиях не позволяет никому ставить под сомнение государственную бытийность нашего народа, единство и целостность Российского государства.

В этой воле — основа связи народа в целом и его сочленов с государством как наивысшим объективным воплощением социального сознания и самым совершенным сообществом людей, непременным условием благополучия многонационального народа России. Благодаря этой воле, подвигавшей бесчисленные поколения наших предков к защите Отечества, мы занимаем достойное место в современном мире.

Во-вторых, развитие демократии как формы государства и рациональной организации публичной власти приводит к тому, что под народом понимается совокупность граждан государства, т.е. государственно-правовое объединение людей, живущих в государстве и подчиненных принятым ими самими или их представителями законам. Демократия, преодолевшая революционный синдром народоправства, обычно знает народ только в этом смысле слова, она способна выявить волю лишь живущего поколения, пребывающего в противостоянии социальных слоев, разобщенного политическими противоречиями и борьбой партий. Демократия сама по себе нейтральна по отношению к историческому прошлому народа, его традиции, духовному богатству, социокультурному опыту, сложившемуся в течение многих столетий и даже тысячелетий. С этой точки зрения демократия через всеобщее избирательное право способна обеспечить формальное волеизъявление корпуса избирателей и определить то арифметическое большинство, которое через своих представителей решает судьбу общества. Как раз через это формальное волеизъявление избирателей, разобщенных партийно-политическими пристрастиями, демократия обеспечивает политическое единство народа. В этом заключается ее важнейшая функция.

Действующая Конституция России отразила в своем содержании оба подхода к характеристике содержания понятия народа. В частности, преамбула Конституции открывается констатацией существования многонационального народа России, соединенного общей судьбой на своей земле. Начинается она торжественно: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...» Тем самым волей народа легитимируется та модель организации власти, суверенитета, свободы и прав человека, которая получила закрепление в Основном Законе. Народ, понимаемый в преамбуле Конституции как общность, образуемая всей совокупностью граждан независимо от их гражданской активности (например, участия в выборах), этнической принадлежности (русские, башкиры, татары, якуты, балкарцы и кабардинцы и пр.) и т.д., выступает первичным субъектом конституционных правоотношений. Обязанной стороной в этих правоотношениях выступает государство.

Именно народ обладает всей полнотой учредительной власти, т.е. власти, учреждающей Конституцию, которая не может передаваться кому бы то ни было, за исключением Конституционного Собрания. Государственная же власть — законодательная, исполнительная или судебная — это власть, учреждаемая народом и действующая от его имени и им уполномоченная. Народ передает учреждаемым Конституцией органам, формируемым в соответствии с установленным ею порядком, не саму власть, а право на власть, причем только на определенный срок.

Отсюда следует, что пределы государственной власти и ее «свободного» усмотрения определяются народом, они причинно обусловлены волей народа и потому не могут быть нарушены государством без риска утраты своей легитимности. В этом отношении сама Конституция выступает способом ограничения государства путем установления пределов государственной власти. Этим, в свою очередь, предопределяется инструментальная роль государства, которое служит благу народа и обеспечивает условия для развития личности и обеспечения ее свободы в демократическом обществе.

Многонациональный характер страны и осознание нашим народом себя как части мирового сообщества обусловили также признание общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов. В преамбуле Конституции выражены преемственность российской государственности и уважение к историческому прошлому народа, предыдущие поколения которого передали гражданам России любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость. В ней нашли отражение решающая роль самого народа в настоящем и будущем Родины, его доминирующее место во всей системе субъектов конституционно-правовых отношений. В связи с этим особенно важно учитывать, что Конституция, моделируя новый конституционный строй, не может быть оторвана от складывавшихся столетиями эво-

люционного развития традиций и устоев отечественной политической истории; она жизнеспособна лишь при условии, что отвечает потребностям общества и адекватна реалиям жизни народа, преобразование которой — процесс постепенный и достаточно длительный, требующий тщательно продуманных решений умной и энергичной власти.

Указание преамбулы на многонациональный народ Российской Федерации имеет еще один важный аспект, без учета которого невозможна адекватная оценка и должная интерпретация конституционных основ единства и целостности Российского государства, с одной стороны, и природы этнических прав — с другой. Многонациональный народ России в конституционно-правовых отношениях выступает в качестве единой государственной гражданской нации, составляющей основу государственной идентичности России. Именно этим предопределяются характер отечественной модели федерализма и взаимоотношения различных уровней единой федеративной системы, а также выступающих от их имени публичных властей.

В преамбуле Конституции одновременно определяются те ценности, которые занимают ведущее положение во всей иерархии общественных ценностей, и цели, которые преследует Конституция. В системе этих ценностей и целей Конституции — утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранение исторически сложившегося государственного единства страны, возрождение суверенной государственности России и незыблемость ее демократической основы. В широком социальном контексте речь идет о принципиально новом видении сущности Конституции, предопределяемой социальной солидарностью и сбалансированным отражением социальных и индивидуальных интересов, составляющих непременное условие эволюционного развития.

Что же касается народа как органически целого и духовно единого в социальном отношении, неразрывно связанного с Отечеством, его общая воля предопределяется «единством общей судьбы на своей земле», выражается в «сохранении исторически сложившегося государственного единства», почитании «памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость», «возрождении суверенной государственности России», насчитывающей много более тысячи лет, а также «ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями».

Именно в этом смысле по Конституции России государство является синонимом страны, Отечества, Родины. Государство первично, Конституция вторична, а ее учредительная функция означает в действительности не учреждение государства — России, а его преобразование, т.е. иное состояние государства, наделение его новыми качествами, в конечном счете ориентированными на восприятие демократических стандартов организации и функционирования. Россия вечна, Рос-

сийская Федерация в государственно-правовом смысле — результат действующей Конституции. В связи с этим наименование «Россия» позволяет связать Конституцию 1993 г. и юридически оформленное ею государство со всей историей отечественной государственности; что же касается наименования «Российская Федерация» — оно отражает современный этап развития России как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Причем указанная новизна относительна, а не абсолютна.

§ 2. Принцип народного суверенитета в Конституции России: от «самодержавия народа» к народовластию в установленных Конституцией формах

Понятие суверенитета родилось в Западной Европе в Средние века, оно служило обоснованию королевского абсолютизма. Тогда же появилось и это слово в языках европейских народов. Благодаря демократическим революциям XVII–XVIII вв. оно вошло в конституции. В это же время данное понятие появилось в России и обозначалось термином «державность», наиболее точно отражающим содержание этого понятии,— «верховный», «могущественный». Но если в этот исторический период понятие суверенитета служило обоснованию верховенства монарха в отношении подданных и территории государства, которыми он распоряжался как фамильной собственностью, то позднее его содержание изменилось.

Демократические революции XVII–XVIII вв. в Западной Европе, положившие конец абсолютизму, соединили два понятия «суверенитет» и «народ» воедино. Иначе говоря, принцип народного суверенитета есть исторически обусловленное явление. Он является результатом социального, экономического, политического и духовного развития общества и лишь впоследствии приобретает конституционно-правовое значение и обретает юридическую форму. В течение двух последних столетий принцип народного суверенитета неизменно закрепляется в конституциях демократических государств, которые определяют его юридическое содержание и пределы, государственно-правовой механизм реализации и обеспечения. В нормах и институтах права, прежде всего конституционного, он обретает юридическую форму существования и становится правовым понятием, занимающим в конституционализме одно из самых почетных мест.

В действующей Конституции России понятие «суверенитет» в различных словосочетаниях встречается четырежды (ст. 3, 4, 80, 82). Традиционно различались прежде и различаются теперь «суверенитет народа», «суверенитет нации» и «государственный суверенитет». Но это не означает существование трех различных видов суверенитета, суверенитет един, он не может быть разделен между народом,

нацией и государством; это — различные стороны одного и того же социально-политического и конституционно-правового явления. Само содержание принципа суверенитета исключает одновременное существование нескольких суверенных властей в одном государстве. Стало быть, речь в действительности идет лишь о разных аспектах одной и той же категории и разных подходах к ее обеспечению.

При этом именно суверенитет народа лежит в основе суверенитета государства, которое, в свою очередь, в государственно-организованном обществе выступает в качестве выразителя суверенной воли народа. Как указал Конституционный Суд в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П, «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации». И далее: «Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве».

Народный, национальный и государственный суверенитет, будучи различными аспектами одного и того же социального и юридического феномена, имеют различное социальное и политическое содержание и проявляются в различных плоскостях общественной жизни. Безгосударственные формы человеческого общежития знали лишь суверенитет народа, но вне политико-юридических форм, и не знали государственного и национального. Возникновение государственного суверенитета связано с возникновением централизованного государства, олицетворявшегося монархом, а национальный суверенитет — продукт буржуазного развития общества и формирования наций.

Люди, живущие политическими лозунгами далекого прошлого, склонны ставить знак равенства между суверенитетом и властью. Такое отождествление некогда служило утверждению самодержавия народа, долженствующего прийти на смену самодержавию монарха.

Одержавший победу конституционализм осознал, что между суверенитетом народа и публичной властью нет тождества. В действительности народный суверенитет в современном его понимании демократией характеризует качественную сторону власти народа. *Народный суве-*

ренитет не есть сама власть, это — важнейший принцип организации и функционирования государства, обеспечивающий верховенство и полновластие народа в пределах, установленных Конституцией и определенных ею формах. Такое понимание суверенитета народа, неотчуждаемого и не могущего быть ограниченным в его конституционном содержании государством, находит подтверждение в действующей Конституции Российской Федерации, в которой норма ст. 3 (ч. 1), закрепляя суверенитет народа, указывает на то, что народ является источником всей, а не только государственной власти. Не случайно в преамбуле Основного Закона, являющейся неотъемлемой частью Конституции, подчеркивается, что именно народ провозглашает цели и принципы, устанавливает основы организации государства и закрепляет их в Конституции. Тем самым конституируется народное верховенство, а его воля объявляется основой конституционного устройства России. Одновременно подчеркивается, что суверенитет народа, его полновластие и верховенство воплощаются во всей системе публичной власти, в том числе государственной и муниципальной; с другой стороны, эти положения Конституции не оставляют места для двоякого толкования: конституционное понятие суверенитета охватывает статус народа как единой государственной гражданской нации и государства как официального выразителя его воли. Суверенитет как конституционно-правовое явление, а стало быть, и обозначающее его понятия, един, а народный, национальный и государственный суверенитет суть различные аспекты этого явления и соответствующего ему понятия.

Статья 3 Конституции России гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Конституция этим положением закрепляет единство источника и носителя государственной власти, ее неотчуждаемость, неделимость и верховенство по отношению к власти учрежденной, т.е. власти государства и его органов. Иначе говоря, народ, согласно Конституции, есть постоянный источник публичной власти в государстве — как государственной, так и муниципальной. В силу этого власть не может быть отчуждена в пользу органов государства и его агентов или муниципальных органов и их служащих, которые являются властью учрежденной.

Стало быть, именно суверенитет народа, организованного в государство, неотчуждаемый и неделимый, определяющий цели государства, его функции и пределы властвования, является основой государства и государственного суверенитета. Но при этом сам народ выступает не как неорганизованная толпа, а в качестве единой государственной гражданской нации. Наша государственная бытийность рационально организована и подчинена легитимированной волей народа Консти-

туции, которая установила формы выражения и способы реализации народного суверенитета.

Но именно здесь особенно велика опасность победы воображения над истиной. Народный суверенитет в современной демократии не совпадает с «народоправством», согласно которому народ в правовой сфере «может все», столь близким общественному сознанию России. Идеал правового общества — не бунтарство и наивная вера в созидательную силу разрушения, а уважение к конституционным институтам и готовность в случае надобности их защищать. Именно в Конституции установлены конкретные правовые формы и механизм осуществления народного суверенитета: непосредственная демократия и (или) народное представительство, ответственность депутатов перед народом, их подконтрольность ему, различные формы прямого волеизъявления масс, гражданство, права и обязанности личности и т.д. Это — юридические формы его реализации, те рамки, в которых и посредством которых протекает осуществление народного суверенитета. Они служат формой «овеществления» суверенитета народа, хотя и не исчерпывают всего его содержания.

Главное — в принадлежности народу учредительной власти, под которой обычно понимают его высшую власть установить для себя конституцию и по мере надобности изменять ее. Отсюда следует, что как раз эта власть, как правило, не может осуществляться представителями. Если, тем не менее, последнее имеет место, т.е. там, где представители народа разрабатывают конституцию, они являются лишь поверенными народа, акты которых должны быть утверждены самим народом. Стало быть, Конституция сама выступает результатом деятельности учредительной власти, воплощаемой народом. Конституция России принята самим народом, а не от его имени: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... принимаем Конституцию Российской Федерации».

Конституция России устанавливает ряд принципиальных начал осуществления народом принадлежащей ему учредительной власти:

— учредительная власть, принадлежащая многонациональному народу Российской Федерации, не совпадает с учрежденными Конституцией законодательной, исполнительной и судебной властью;
— учредительная власть народа не ограничена конституционными рамками, Конституция и на ее основании иные законы могут определять лишь условия и порядок осуществления учредительной власти;
— учредительная власть может осуществляться не только самим народом, но и его чрезвычайными представителями — Конституционным Собранием;

— эти представители, выступая от имени народа, не связаны каким-либо поручением;
— представители народа, осуществляющие учредительную власть, — Конституционное Собрание — должны только учредить Конституцию, т.е. разработать проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование, либо они подтверждают неизменность действующей Конституции Российской Федерации, но не могут заниматься той деятельностью, которая поручена законодательной, исполнительной и судебной власти;
— законодательная власть вправе осуществлять учредительную власть лишь в строго ограниченных пределах, в частности, поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. Конституция особо определяет условия внесения изменений в ст. 65 Конституции, определяющую состав Российской Федерации, а также включение в указанную статью нового наименования субъекта Федерации.

§ 3. Референдум и свободные выборы — высшее непосредственное выражение власти народа

Конституция, устанавливая в ч. 1 ст. 3, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, в ч. 2 одновременно определяет формы осуществления народом своей власти — непосредственно, т.е. через референдум и свободные выборы, и опосредованно, т.е. через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В равной мере запрещается присвоение власти кем бы то ни было. От имени народа могут действовать только специально уполномоченные на то органы и должностные лица. Это означает, что в конституционном правопорядке, установленном волей народа России, нет места ни толпе с ее низменными страстями и погромами, ни узурпатору.

Таким образом, для демократического государства в его интерпретации Конституцией характерны по меньшей мере следующие черты и принципы:

— принцип политического единства общеобязательной воли, формирующейся в результате противоборства множества частных воль;

— принцип большинства;
— непосредственное политическое волеизъявление народа на свободных демократических выборах и референдуме;
— свобода и гласность политического процесса, которые в условиях плюралистической демократии предполагают защиту меньшинства.

Эти черты демократии в ее конституционном измерении пронизывают организацию и функционирование власти, суверенитета, свободы и прав личности и должны учитываться как в ходе законодательной конкретизации и развитии Конституции и ее исполнения, так и в процессе применения ее норм, ибо только в этом случае демократия может выступать способом солидаризации различных частей народа и безусловного уважения к правам человека. Оппозиция конституционному правопорядку ведет к анархии и произволу; дорога в демократию требует уважения к Конституции и готовность ее защищать в случае необходимости.

В связи с этим принципиально важное значение имеет вывод, вытекающий из Конституции: народный суверенитет означает, что народ в правовой сфере не имеет право на «все», он может только то, что предусмотрено принятой самим народом Конституцией. В противном случае утрачивается рационализирующая и стабилизирующая функция Конституции, а общество превращается в заложника охлократии, т.е. господства толпы с ее низменными устремлениями, примитивными лозунгами и требованиями, погромами и уличными беспорядками, смертельно опасными для демократии.

Это означает, что Конституция закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого была бы его единодушная воля. Конституция основывается не на преданиях, идущих из далекого прошлого, и не политических мифах, которыми отечественный конституционализм долгое время питался на советском этапе его развития, а на реалии общественной бытийности с характерным для нее многообразием социальных групп с конкурирующими интересами.

Конституция закрепляет рациональную организацию политического процесса и служит обеспечению политического единства народа в условиях многопартийности и идеологического многообразия. А это в свою очередь означает, что конституированные Основным Законом прямая и представительная демократия равноценны по своему значению и занимаемому в системе демократии месту. Именно такой вывод вытекает из постановления Конституционного Суда от 11 июля 2007 г.

В самом деле, провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в ст. 32 (ч. 2) право граждан на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное пред-

назначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции (референдум — свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов ст. 32 Конституции, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем — право участвовать в референдуме.

Отсюда следует, что референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии. Он не может выступать и как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений.

Тем самым Суд определил конституционные границы «самодержавия» народного суверенитета, которые очерчиваются исключительными полномочиями парламента, главы государства, органов судебной власти и т.д. и которые не могут быть легитимно им преодолены. Оно ограничено и правами человека и гражданина, как они установлены Конституцией. Конституция не приемлет «самодержавия» народного суверенитета; она так организует публичную власть, чтобы угрозы, проистекающие из господства большинства, были нейтрализованы. Права и свободы человека и гражданина ни при каких условиях не могут становиться жертвами деспотизма большинства.

Иными словами, воля народа может двояко проявиться в организации государственной власти и ее функционировании: во-первых, воля народа в практике современного конституционализма выступает как положительная сила, не просто лежащая в основе государственной жизни, но регулирующая ее. Речь в этом случае идет о непосредственной демократии, формы которой различны, и включают референдум, народную инициативу и др. Именно в этих формах идея народного суверенитета, минуя опосредующее звено в виде представительных органов, непосредственно проявляется в политико-правовой действительности.

Во-вторых, как руководящее начало, основополагающий, фундаментальный принцип организации государства, который выражается в форме народного представительства. В этом случае народная воля осуществляется не самим народом, а избранными им представителями, которые формируют и выражают ее и пределы усмотрения которых ограничены принципом разделения властей, правами человека и гражданина и другими принципами конституционного строя.

Современный конституционализм часто сочетает обе формы реализации народной воли в организации публичной власти и ее функционирования. Исключения из этого правила крайне редки. Как сказано в ст. 22 Конституции Аргентины, «народ не принимает решений, не управляет, кроме как посредством своих представителей и властей, установленных настоящей Конституцией. Все вооруженные образования и собрания в поддержку прав народа и заявления от его имени будут признаваться мятежом». Нет института референдума в конституциях Бельгии, Люксембурга, Нидерландов. Конституционные акты Канады, США, ФРГ знают референдумы лишь на уровне субъектов федерации (земель, штатов).

Таким образом, конституции современных государств по-разному легитимируют естественно-правовую концепцию первичной власти народа и производной от нее власти государственных органов и определяют механизмы прямого волеизъявления народа либо делегации принадлежащей народу власти государству. Особо следует обратить внимание на следующие выводы.

Во-первых, народ является субъектом конституционных правоотношений, его праву на референдум и иные формы непосредственной демократии и свободные выборы корреспондирует обязанность государств, его органов и должностных лиц, а также всех иных субъектов права, на которых распространяется запрет на захват власти или присвоение властных полномочий под угрозой преследования по закону.

Во-вторых, народ обладает учредительной властью, которая не может передаваться кому бы то ни было либо пределы такой делегации конституционно определены; что же касается государственной власти — законодательной, исполнительной или судебной, — это учреждаемая народом власть, которая действует от имени народа и по его уполномочию.

В-третьих, народ передает органам государства право на власть. В силу этого осуществление власти ее конкретными носителями оправданно постольку, поскольку они имеют для этого легитимные основания и выражают воплощаемые в Конституции интересы народа в принимаемых ими актах. Основной формой контроля конституционности властвования является правосудие.

В-четвертых, юридической формой определения легитимности публичной власти могут быть только свободные выборы. А поскольку законная власть всегда есть временная власть, постольку свободные выборы носят периодический характер и должны проводиться согласно срокам, установленным конституцией и законами о выборах. Изъятия из этого правила возможны только на законном основании и лишь при наличии условий, предусмотренных законом (например, чрезвычайное положение).

В-пятых, из права народа на референдум и свободные выборы вытекает обязанность государства по организации их подготовки и проведения и предопределяется характер его взаимодействия с различными формами самоорганизации избирателей и иными структурами гражданского общества, прежде всего политическими партиями.

1. Референдум

Референдум (от лат. referendum — букв.: то, что должно быть сообщено) представляет одну из форм непосредственного волеизъявления граждан по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного значения. Чаще всего под ним понимают всенародное голосование по наиболее важным вопросам. В частности, Конституция Российской Федерации открывается указанием на то, что она «принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года».

Отечественный конституционный правопорядок знает различные виды референдума. В частности, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» различает местный референдум, референдум субъекта Федерации и референдум Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» определяет референдум Российской Федерации как всенародное голосование граждан, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

Референдум является одной из форм самоорганизации граждан. Его инициаторами наряду с Конституционным Собранием, которое вправе вынести на всенародное голосование проект разработанной им новой Конституции, могут быть также федеральные государственные органы (в случаях, предусмотренных международным договором России или самим ФКЗ о референдуме). Правом на выдвижение инициативы проведения референдума обладают также граждане. Инициировать проведение референдума могут не менее двух миллионов граждан, имеющих право на участие в референдуме.

Инициаторы референдума самостоятельно определяют вопрос, выносимый на общероссийский референдум. Такой референдум не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

На общефедеральный референдум выносится проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором Российской Федерации. На общероссийский референдум также могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Федерации, к совместному

ведению Федерации и ее субъектов. Кроме того, по инициативе Конституционного собрания на общероссийский референдум может быть вынесен проект новой Конституции.

Но на референдум не могут выноситься вопросы:

— об изменении статуса субъекта (субъектов) Федерации, закрепленного Конституцией;
— о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
— об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещавших государственные должности Российской Федерации;
— о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
— об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с таким договором, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
— о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
— отнесенные Конституцией, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Требования к формулировке вопроса, выносимого на референдум, состоят в следующем: вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Референдум признается состоявшимся в случае, если в нем приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки, на территории проведения референдума. Решение считается принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало более половины участников, принявших участие в голосовании.

Решение, принятое на референдуме, публикуется и является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на соответствующей территории (Российской Федерации,

субъекта Российской Федерации, соответствующего муниципального образования).

Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание закона, иного нормативного правового акта, то соответствующий орган публичной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта, который не должен превышать трех месяцев со дня принятия решения на референдуме.

Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок отмены или изменения такого решения.

Конституции современных государств различают *несколько типичных форм референдума*. По содержанию законов, подвергаемых народному голосованию, различают референдум конституционный (учредительный) и референдум по вопросам обычного законодательства. Конституционный референдум, принятый первоначально в Швейцарии, сегодня получил широкое распространение. Он часто является обязательным. Так, согласно ч. 3 ст. 135 Конституции России проект новой Конституции, разработанный Конституционным Собранием, либо принимается самим Собранием не менее чем двумя третями голосов от общего числа его членов, либо выносится на всенародное голосование.

Напротив, референдум по вопросам обычного законодательства может быть обязательным или факультативным. Обязательный референдум отличается тем, что законопроект, принятый парламентом, обязательно поступает на голосование народа и в случае одобрения его большинством граждан получает силу закона. Факультативный референдум заключается в том, что народное голосование проводится только, если в определенный срок его потребует определенное число граждан. С этой точки зрения факультативный референдум есть не что иное, как видоизменение права народного вето по отношению к принятым парламентским законам.

Самой мягкой формой референдума является так называемый консультативный референдум, заключающийся в предварительном опросе народа по инициативе представительного органа относительного внесения в обсуждаемый им законопроект того или иного положения. Консультативный референдум — форма выявления общественного мнения по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни, окончательное решение по которым принимает соответствующий орган.

Консультативный референдум близок к народной инициативе, под которой обычно имеют в виду право определенного числа граждан возбуждать вопрос об издании закона. Причем инициаторы могут выступать либо с готовым законопроектом, либо с предложением общего характера об издании закона по тому или иному вопросу. В первом случае предложенный законопроект может непосредственно быть передан на народное голосование. Во втором — парламент либо разрабатывает соответствующий законопроект, либо при несогласии с инициаторами может прибегнуть к предварительному опросу народа.

При этом народная инициатива может носить учредительный характер, т.е. касаться пересмотра конституции, либо проявляться по вопросам обычного законодательства. Ее не следует отождествлять с правом петиций, т.е. просьб или прошений, подаваемых лицом или группой лиц органам государства. Народная инициатива означает право определенного числа граждан представлять парламенту проекты закона либо иное предложение; в свою очередь, законодательная власть обязана рассмотреть законопроект либо иное предложение, притом что она вправе принять законопроект, отклонить его или принять с поправками. Данный институт известен ряду конституциям (Австрии, Италии, Швейцарии), а также субъектам некоторых федераций (России, США).

Как следует из этого краткого обзора, современный конституционализм не знает общепринятых стандартов, касающихся референдума. Это главным образом обусловлено тем, что излишне широкое использование института референдума, продиктованное, казалось бы, демократическим устремлением, неизбежно оказывает влияние на конституционный строй государства и оказывает плохую услугу самой демократии. Особенно велико может оказаться это влияние тогда, когда вводится обязательный референдум по всем или даже многим предметам законодательства. В этом случае парламент лишается решающего голоса и становится законосовещательным учреждением со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Вот почему наша Конституция и законодательство предусматривают введение в качестве обязательных только конституционного (учредительного) референдума (по решению Конституционного Собрания) и референдума по проекту нормативного акта или вопроса, обязательное вынесение которых на референдум предусмотрено международным договором России, и четко определяет перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум. Такое решение не препятствует функционированию парламентаризма. Не опрокидывают механизм народного представительства и народное вето, факультативный референдум, а также народная инициатива, поскольку они выступают в качестве форм общественного контроля над деятельностью парла-

мента, но не законодательства; законодательство остается в основном прерогативой парламента, формируемого народом и являющегося его представителем.

2. Свободные выборы

Свободные выборы — институт прямого народного волеизъявления, посредством которого реализуются суверенитет народа и избирательные права граждан. Непосредственной целью выборов является формирование органов государственной власти и местного самоуправления (Государственной Думы, парламента субъекта Федерации и пр.) или наделение должного лица полномочиями (депутата, главу субъекта Федерации, Президента Российской Федерации).

Выборы признаются Конституцией высшим непосредственным выражением власти народа. В процессе выборов выявляется воля народа, которая является единственной легитимной основой власти выборных государственных органов и органов местного самоуправления. Существенное, хотя и косвенное влияние выборы оказывают на формирование органов исполнительной и судебной власти, поскольку, например, назначение Председателя и членов Правительства России, равно как судей, осуществляется выборными органами (Президентом России, федеральным парламентом в лице его палат, парламентом субъектов Федерации).

Таким образом, природа выборов многогранна, а функции многочисленны:

- выборы есть высшая форма и способ периодической легитимации волей народа конституционного строя, учрежденного Конституцией;
- именно в выборах находит свое воплощение социальный и юридический принцип верховенства воли народа, составляющий базовый принцип демократии в России, как и демократии в современном мире в целом;
- выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти — государственной и муниципальной;
- именно в процессе выборов осуществляется определение персонального состава выборных органов и государственных и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования;
- огромно значение выборов как формы и способа управления народом делами государства и участия граждан в этом процессе, а также контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Участвуя в выборах, граждане имеют возможность оказать доверие наиболее достойным

кандидатам либо отказать в доверии кандидатам, которые недостойны представлять избирателей в выборных органах.

В процессе выборов взаимодействуют и сталкиваются множество частных воль граждан как субъектов избирательных прав. Общее число избирателей в России составляет около 110 млн. Они принадлежат к различным социальным слоям, имеют различное образование, отличаются политическими взглядами и партийными пристрастиями. В результате такого столкновения вырабатывается общая воля народа и определяется воля большинства в процессе избрания главы государства и органов народного представительства.

Современная демократия плюралистична по своей природе, т.е. предусматривает существование многообразия политических сил и конкуренции между ними за представительство в органах государственной власти и местного самоуправления. Она немыслима без столкновения интересов и дискуссий политических партий и их кандидатов, точек зрения относительно насущных проблем, требующих решения, и способов их практического осуществления. В связи с этим особенностью Основного закона России является закрепление непосредственно в Конституции принципа свободных выборов.

Свободные выборы являются тем мостом, который соединяет народный суверенитет с участием гражданина в управлении делами государства и местном самоуправлении. Принцип свободных выборов получил широкое международное признание. Он закреплен во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., а также Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., согласно ст. 25 которого каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений прав и возможность принимать участие в ведении государственных дел и через посредство свободно выбранных представителей.

Речь идет об обязанности государства создать обстановку, при которой обеспечивается соблюдение всех прав человека и гражданина, исключении давления на избирателей, их запугивания. Особенно важное значение в процессе выборов имеют свобода слова, информации, объединений, собраний и пр. Выборы не могут признаваться свободными, если нет конкуренции кандидатов либо списков кандидатов, выдвинутых различными политическими партиями, которые отражают различные политические взгляды и направления. Немыслимы свободные выборы и в условиях чрезвычайного либо военного положения.

Конституционная обязанность обеспечить необходимые условия (юридические, организационные, финансовые и пр.) для выявления воли народа на свободных выборах лежит на государстве. Огромное значение для обеспечения свободных выборов имеет то, что они организуются и проводятся независимыми от формируемых в процессе выборов государственных органов и органов местного самоуправления,

равно как политических партий и пр. избирательными комиссиями. Гарантией свободных выборов на всех этапах избирательного процесса является судебная власть, на которую возложено разрешение избирательных споров.

Выборы представляют собой способ и форму преодоления неизбежных в условиях плюралистической демократии социальных противоречий. Такое преодоление является главным условием устойчивости и стабильности конституционного строя и условием его эволюционного развития, альтернативой которого является разрушение общества и хаос. В равной степени существенно возрастает значение выборов как способа гражданской самоорганизации общества и его политического структурирования: в процессе выборов избиратели определяются в своих политических взглядах и партийных пристрастиях и решают, кто и как будет осуществлять публичную власть.

3. Баланс конституционных ценностей свободных выборов и многопартийности

Современная демократия организована так, что между носителями избирательных прав и государством часто присутствует посредник в лице политической партии. В связи с этим в конституционном праве весьма остро стоит проблема обеспечения баланса между ценностями свободных выборов и многопартийности.

Политические партии являются институтом, необходимым для функционирования демократии в рамках правового государства и в формах, установленных Конституцией. Они выступают основными коллективными участниками избирательного процесса и в силу этого играют существенную роль в реализации избирательных прав граждан. Народовластие, т.е. коллективное участие граждан в осуществлении власти, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти. По смыслу ст. 13 Конституции, именно политические партии содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости такого процесса и свободы создания и деятельности самих политических партий.

Политическая партия — это такие общественные объединения, которые созданы именно в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Следовательно, политическая партия — элемент политической системы общества, ее назначение состоит в участии в политической жизни общества.

Деятельностью политических партий опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы.

Однако избирательные права граждан в результате такого опосредования не должны растворяться в правах политических партий как коллективных участников избирательного процесса. Именно в связи с этим Конституционный Суд неоднократно в своих актах указывал на *индивидуальную* природу избирательных прав граждан.

Участие политической партии в выборах и в работе избранных органов — ее главная цель. В различных странах она реализуется в различных формах и разными способами. Конституции России, провозглашая в ряде своих принципиальных положений (ст. 3, 13, 32, 81) народовластие и закрепляя принципы свободных выборов и плюралистической демократии, а также активное и пассивное избирательное право граждан и основные условия его реализации, оставляет открытыми многие вопросы, в том числе о праве выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы, кандидатов на должность Президента России. Подробная конкретизация этих прав, соответствующая общеевропейской традиции и практическому конституционализму большинства европейских государств, — функция федерального законодателя.

Как многократно отмечалось Конституционным Судом, Конституция предусматривает широкую дискрецию федерального законодателя в установлении порядка выборов депутатов Государственной Думы и его инициативу в оптимизации применяемой избирательной системы, существенным элементом которой является порядок выдвижения кандидатов в депутаты. В этом, однако, заключена угроза стабильности избирательной системы и ее адекватности духу и букве Основного Закона, поскольку она во многом ставится в зависимость от четко не очерченного усмотрения находящегося у власти парламентского большинства, способного для упрочения своего положения изменить эту систему.

В частности, Федеральный закон от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержал главу «Политические партии», регламентирующую правовое положение политических партий в качестве *единственных коллективных субъектов избирательного процесса*. Он предусматривал только одну форму выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы — в составе федеральных списков кандидатов. Тем самым Федеральным законом утверждалась пропорциональная избирательная система (система пропорционального представительства), при которой число мандатов, получаемых субъектом права выдвижения федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы, соответствует числу голосов, поданных за выдвинутых им кандидатов. Такое утверждение сопровождалось установлением так называемого заградительного барьера, т.е. минимального процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании, поданных за федераль-

ный список кандидатов, при котором указанный список допускается к распределению депутатских мандатов.

В заградительном барьере заключен глубокий смысл. Он позволяет с учетом плюралистического характера демократии и с соблюдением проистекающих из этого конституционного принципа требований избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии такого барьера; тем самым добиваясь более или менее верного отражения общественного мнения и направляя его по верному руслу, обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П).

Однако пропорциональная избирательная система, предусматривавшая формирование федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы только и исключительно политическими партиями, весьма остро поставила вопрос о гарантиях пассивного избирательного права граждан. В связи с этим Федеральный закон от 18 мая 2005 г. предусмотрел, что политическая партия вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов граждан, не являющихся членами данной политической партии (на конституционность такого выдвижения указал Конституционный Суд в упомянутом постановлении от 17 ноября 1998 г.). Причем указанные лица, согласно ч. 6 ст. 36 Федерального закона, могли составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов.

Данное положение развивалось ст. 37 Федерального закона, названной «Гарантии реализации пассивного избирательного права граждан», которая реализацию данного права в конечном счете поставила в зависимость от воли политической партии, а не самого гражданина как носителя соответствующего права, реализующего его собственной волей и личным иждивением. Гарантии пассивного избирательного права оказались весьма ограниченными по содержанию и не могли удовлетворять общество.

В связи с этим спустя девять лет избирательное законодательство по инициативе главы государства вернулось к пропорционально-мажоритарной (смешанной) избирательной системе. Статья 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», озаглавленная «Избирательная система, применяемая на выборах депутатов Государственной Думы», установила:

1) в соответствии с Конституцией в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации избирается 450 депутатов;

2) 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат), образуемым в соответствии со ст. 12 данного Федерального закона;

3) 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы;

4) число голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов, определяется как сумма голосов избирателей, поданных за соответствующий федеральный список кандидатов в каждом субъекте Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации.

Тем самым требуемый Основным Законом баланс конституционных ценностей свободных выборов и многопартийности был восстановлен, обрел более предметное содержание. Одновременно были существенно расширены гарантии пассивного избирательного права граждан.

Глава 18

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ДЕЛЕГАЦИИ НАРОДОМ ПРАВА НА ВЛАСТЬ: ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

§ 1. Выборы как форма делегации права на власть: понятие, виды и правовые основы

Там, где нет выборов, господствует тирания. Законная власть — всегда временна, она периодически легитимируется волей народа, выраженной на всеобщих равных прямых выборах при тайном голосовании. В связи с этим демократию в современном мире часто отождествляют с выборностью и сменяемостью главы государства и по меньшей мере одной из палат парламента. Именно в процессе выборов происходит передача народом права на осуществление власти органам государственной и муниципальной власти и выборным должностным лицам.

Под выборами понимается форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Виды выборов различны. В частности, различают прямые выборы, в процессе которых происходит непосредственное избрание гражданами членов соответствующего органа (Президента России, Государственной Думы), и непрямые выборы. Непрямые выборы, в свою очередь, могут быть косвенными (состав представительного органа или единоличный выборный орган избираются выборщиками, т.е. лицами, специально избранными для осуществления выборов), и многостепенными (нижестоящие представительные органы власти формируют путем делегирования из своего состава депутатов вышестоящих органов власти).

Конституция России предусматривает три уровня публичной власти — федеральный, субъектов Федерации, муниципальных образований. Этим обусловлено разграничение федеральных (выборы Президента России и депутатов Государственной Думы); региональ-

ных (выборы в органы государственной власти субъектов Федерации и их должностных лиц, в том числе высшего должностного лица субъекта Федерации или руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации); местные или муниципальные (выборы в органы местного самоуправления).

Можно также различать очередные, досрочные, дополнительные, повторные выборы. Очередными являются выборы, проводимые по истечении срока полномочий выборного органа, на который он был избран. Досрочные выборы проводятся в связи с прекращением полномочий избранного органа до истечения срока его полномочий. Досрочное прекращение полномочий отдельных депутатов, не влекущее прекращение полномочий представительного органа, является основанием проведения дополнительных выборов, в процессе которых замещается освободившийся депутатский мандат. Что же касается повторных выборов, они проводятся тогда, когда первичные выборы не привели к избранию органа, должностного лица или депутата по причине признания их несостоявшимися или недействительными.

Повторные и дополнительные выборы не следует путать с повторным голосованием, которое, к примеру, может иметь место на выборах Президента России. В частности, согласно Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если, однако, никто из кандидатов не получил требуемого законом большинства голосов избирателей, проводится повторное голосование, которое является вторым туром одних и тех же выборов.

Электоральная демократия в России базируется на обширном, тщательно продуманном законодательстве о выборах. В соответствии с Конституцией России принят Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который закрепляет основные гарантии реализации гражданами конституционного права на участие в выборах. Данный федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории России. Его часто называют конституцией свободных выборов.

Гарантии конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления устанавливает также Федеральный закон от 26 февраля 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»

Выборы Президента России осуществляются в соответствии с Федеральными законами: от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», депутатов Государственной

Думы — Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Субъекты Федерации, руководствуясь Конституцией и федеральными законами, принимают законы о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, о выборах высшего должностного лица субъекта Федерации, а также законы о муниципальных выборах.

В правовом регулировании организации и проведения муниципальных выборов принимают участие и сами муниципальные образования. В частности, они устанавливают сроки полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, определяют избирательную систему, применяемую на муниципальных выборах, и др. В настоящее время активно обсуждается вопрос о подготовке Избирательного кодекса России.

§ 2. Понятие избирательного права

Юристы обычно различают избирательное право в объективном смысле и избирательное право в субъективном смысле. Избирательное право *в объективном смысле* — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе выборов. В числе этих норм — ряд положений Конституции России, названные выше федеральные законы, которыми регулируются порядок проведения выборов и основные гарантии избирательных прав граждан России, указы Президента России, постановления Правительства России, акты Центральной избирательной комиссии. Соответствующие нормы содержатся также в конституциях (уставах), законах и иных нормативных актах субъектов Федерации, в уставах муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актах.

Центральное место в системе электоральных отношений занимают отношения, связанные с реализацией гражданином права участвовать в выборах в качестве избирателя либо кандидата в депутаты органов народного представительства либо выборные должности органов государственной власти и местного самоуправления. Соответственно, *избирательное право в субъективном смысле* — это индивидуальное право гражданина. Причем в этом праве различают две стороны: а) активное избирательное право, т.е. право граждан России избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления; б) пассивное избирательное право, т.е. право граждан России быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, точнее, право баллотироваться в выборные органы государственной власти и местного самоуправления.

Пределы субъективного конституционного права на участие в выборах в качестве избирателя или кандидата достаточно четко очерчиваются самой Конституцией (всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании). При этом непосредственно в Конституции установлены имманентные пределы этого права и оговаривается, что «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32).

Субъективная природа избирательного права — только одна сторона характеристики данного конституционного права. Не менее значимо для оценки его сущности сознавать, что избирательное право есть социальная функция гражданина как сочлена государства, отправляемая им в интересах государственно-организованного общества. Участвуя в акте выборов, гражданин выступает в качестве ассоциированного носителя суверенитета народа. Если налогоплательщик служит государству своим кошельком, настоящий гражданин служит ему своей совестью и добросовестным отношением к гражданскому долгу.

Как отмечалось выше, гражданин — сочлен государства. Конституция не предусматривает его ответственности *перед* государством за осуществление активного избирательного права, но он не может быть свободен от ответственности *за* государство, сочленом которого он является. Такое понимание природы конституционного избирательного права позволяет под законодательное регулирование подвести не предвзятые подходы, а принцип общего блага, и предупредить опасный для самого общества «фанатизм формальной демократии», отдающий осуществление этой функции всецело на усмотрение самого избирателя.

Оценка юридической природы избирательного права граждан также тесно связаны в демократии с принципом большинства. Этот принцип, согласно которому большинство должно господствовать над меньшинством, известный в далекой древности, был воспринят теорией естественного права, которая в лице Жан-Жака Руссо подвела под принцип большинства доктринальную основу и прочно связала его с демократией и суверенитетом народа: «Решение большинства обязывает всех остальных».

Перед Руссо, однако, еще не стоял вопрос о пороках принципа большинства. Но когда французская революция конца XVIII в. стала свершившимся фактом, принцип большинства вылился в якобинский террор и такие тиранические формы, которые потребовали обуздания. Мы также испытали это на собственном историческом опыте. В результате ряда социальных потрясений общество убедилось, что оно не может развиваться, признавая интересы одних социальных слоев и игнорируя или вовсе подавляя интересы других.

Именно в связи с этим демократия выработала три главных способа обуздания тирании большинства, воспринятых и развитых Россией:

— максимально широкий отказ от избирательных цензов и установление всеобщего избирательного права;
— обеспечение одинаковой ценности голосов избирателей и их равного веса, и в этом случае особенно значимы оказываются пропорциональная избирательная система, гарантирующая представительство в парламенте не только большинства, но и меньшинства избирателей, и представительный характер самого парламента;
— конституционное закрепление места человека, его прав и свобод в иерархии защищаемых Основным Законом ценностей: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Этим предопределяются критерии, условия и пределы допустимого ограничения избирательных прав.

Выявлению воли большинства служило и установление в некоторых государствах избирательной обязанности, сохранившейся и поныне, которая может сопровождаться санкцией за ее неисполнение (например, в виде штрафа (Австрия, Аргентина, Бельгия, Греция, Италия, Турция) или обходится без таковой. Российское избирательное законодательство такой санкции не знает, ибо главное не в санкции, а в гражданском чувстве человека, наделенного разумом и волей и способного подняться над обыденностью будней и мелочным личным расчетом. Было бы наивно полагать, что стоит только провозгласить свою приверженность свободе и правам человека, как демократия осуществится сама собой. Демократия питается той духовной пищей, которая выработана в данном обществе. Она сильна лишь при условии, что оплодотворена справедливостью, а народная воля и гражданская активность, бережно храня тысячелетнюю государственность, направлены не на разрушение, а на созидание.

§ 3. Избирательная система: понятие и виды

Легального определения понятия избирательной системы не существует. Что же касается научной и учебной литературы, она отличается многообразием подходов к содержательной характеристике этого понятия. Чаще всего под избирательной системой понимается реально существующий в государстве порядок выборов депутатов представленных органов и выборных должностных лиц. Она охватывает совокупность юридических норм (избирательное право) и сложившихся обычаев или обыкновений, на основе которых осуществляются выборы.

Таким образом, *в широком смысле* избирательная система включает систему органов государства, на которые возложена организация выборов (органы публичной власти, избирательные комиссии), органы

и учреждения гражданского общества, на которые законом возложены соответствующие конституционные функции (политические партии, СМИ и пр.), законодательство о выборах, избирательные отношения, регламентируемые нормативными актами, сложившимися в избирательной практике обычаями.

Под избирательной системой *в узком смысле* этого слова понимается способ определения результатов голосования: кто из участвовавших в выборах кандидатов одержал победу на выборах или список кандидатов какой политической партии допущен к распределению депутатских мандатов.

Более чем двухсотлетний опыт электоральной демократии выработал три основных вида избирательных систем: 1) мажоритарную; 2) пропорциональную; 3) смешанную. Поскольку Конституция России не отдает предпочтения какой-либо из названных систем, законодатель, основываясь на конституционных положениях, вправе самостоятельно определять избирательную систему для формирования представительных органов власти всех уровней.

Мажоритарная избирательная система (от франц. majorite — «большинство») — система формирования выборных органов власти на основе персонального (индивидуального) представительства, в которой избранным считается кандидат, набравший предусмотренное законом большинство голосов. Существуют три основные разновидности мажоритарной избирательной системы: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства.

Мажоритарная система относительного большинства предполагает, что избранным считается тот кандидат, который набрал большее количество голосов, чем любой из его соперников. Она используется на выборах определенной части депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти большинства субъектов Федерации, глав муниципальных образований, депутатов представительных органов ряда муниципальных образований.

Мажоритарная система абсолютного большинства предполагает, что избранным считается кандидат, набравший абсолютное большинство голосов, т.е. 50% голосов + 1 голос. Если этого не происходит, проводится второй тур, где участвуют два кандидата, получившие относительное большинство голосов. Мажоритарная система абсолютного большинства используется на выборах Президента России. Она может применяться на выборах глав муниципальных образований.

Мажоритарная система квалифицированного большинства — это система, при которой избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов, т.е. большинство устанавливается законом и превышает большинство 2/3, 3/4 голосов. В России эта система не применяется.

Пропорциональная избирательная система — система формирования выборных органов власти на основе партийного представительства. Депутатские мандаты в представительном органе власти распределяются в соответствии с числом набранных партиями голосов в процентном выражении.

Важной особенностью пропорциональной избирательной системы являются часто закрепляемое в законодательстве правило, которое называется *заградительным барьером*. Он устанавливается для того, чтобы ограничить доступ в представительные органы власти партиям, не пользующимся влиянием и поддержкой общества. Согласно этому правилу, к распределению мест в парламенте допускаются те политические партии, которые набрали определенный процент голосов в масштабах всей страны. В разных странах количество этих голосов различное, от 1% голосов до 18, например в Японии 17% или Португалии 18%. В России на выборах в Государственную Думу к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

При смешанной избирательной системе допускается одновременное использование элементов различных избирательных систем. Это связано со стремлением уменьшить негативные последствия применения мажоритарной либо пропорциональной систем. Смешанная избирательная система — это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов избирается на персональной основе по мажоритарным округам, а другая часть — на партийной основе по пропорциональному принципу представительства.

Смешанная избирательная система использовалась на выборах депутатов Государственной Думы первых четырех созывов. Половина (225) депутатов Думы избирались по мажоритарной системе в 225 одномандатных избирательных округах. Избрание происходило на основе относительного большинства. Вторая половина депутатов Государственной Думы избиралась по пропорциональной системе на основе партийного представительства в единой общефедеральной системе на основе партийного представительства в едином общефедеральном 225 мандатном избирательном округе. С 2005 по 2014 г. выборы депутатов Государственной Думы проходили по пропорциональной системе. В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» мы вновь вернулись к этой системе, позволяющей точнее учитывать не только партийно-политические пристрастия избирателей, т.е. отражать в представительном органе политическую структуру общества, но и их персональные предпочтения.

Данная система применяется также на уровне субъектов Федерации: согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не менее 50% депутатов законодательного органа субъекта Федерации избирается по единому избирательному округу. Пропорциональную систему, согласно федеральному законодательству, возможно использовать и на выборах в представительный орган муниципального образования. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

§ 4. Принципы проведения выборов

Сущность выборов точнее всего выражается в принципах, на которых они базируются. Именно эти принципы гарантируют народовластие, поскольку обеспечивают выявление действительной воли народа, который только и может составлять основу власти государства в лице своих органов.

Эти принципы, составляющие ядро избирательного права и определяющие исходные начала правового регулирования электоральных отношений, делятся на две группы. Одни из них определяют участие граждан в выборах, другие регламентируют организацию и проведение выборов. В частности, граждане участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Их участие в выборах является свободным и добровольным. К принципам проведения выборов обычно также относят обязательность, периодичность, альтернативность, открытость и гласность выборов.

Всеобщее избирательное право означает, что каждый гражданин России, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, имеет право избирать и быть избранным.

Принцип всеобщности избирательного права не означает, что в выборах участвуют все граждане. В частности, в России, как и во всех иных государствах современного мира, установлен возрастной ценз, предусматривающий, что активное избирательное право предоставляется по достижении гражданином 18 лет. Для пассивного избирательного права устанавливаются иные возрастные границы: минимальный возраст для кандидата на пост Президента России — 35 лет, причем

кандидат должен постоянно проживать на территории России не менее 10 лет (ценз оседлости), для кандидата в депутаты Государственной Думы и кандидата на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации — 21 год, для кандидатов на выборах в органы местного самоуправления — 18 лет.

Избирательные права граждан есть права политические. Это — форма и способ участия граждан в управлении делами государства. Отсюда следует, что право избирать и быть избранным принадлежит гражданам России. В некоторых случаях это право может быть предоставлено и иностранным гражданам. Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 32 Конституции не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Данное положение при оценке его юридической природы часто толкуют в качестве ограничения избирательных прав. В действительности речь идет об имманентных пределах активного и пассивного права. Применительно к участию гражданина в качестве кандидата в Президенты границы пассивного избирательного права дополняются указанием на то, что главой государства может быть избран гражданин не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. Кроме того, одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков *подряд*.

Что касается ограничений избирательных прав, они могут устанавливаться федеральным законом в соответствии с критериями, ч. 3 ст. 55 Конституции. В частности, депутатами Государственной Думы не могут быть избраны лица, совершившие тяжкие (и) или особо тяжкие преступления, судимость за которые снята или не погашена, до истечения 10 и 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Равное избирательное право обеспечивает равную для каждого возможность воздействовать на результаты выборов: каждый избиратель имеет один голос (или равное число голосов при выборах в многомандатном округе) и все голоса имеют равный вес. Гарантией равного избирательного права является также и то, что выборы проводятся в округах примерно с равной численностью избирателей.

Избирательные округа должны отвечать установленным в законе требованиям. В частности, должно соблюдаться примерное равен-

ство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат.

Прямое избирательное право означает, что избиратель голосует на выборах непосредственно за или против кандидатов или списков кандидатов. Каждый избиратель голосует лично. Передача права голоса на выборах (голосование по доверенности за другого, членов семьи и т.п.) не допускается. Законом субъекта Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте.

Тайное голосование означает исключение возможности какого-нибудь контроля за волеизъявлением избирателя. Нарушение тайны голосования влечет юридическую ответственность.

Участие в выборах в Российской Федерации является свободным и добровольным: никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

§ 5. Субъекты и основные стадии избирательного процесса

Субъектами избирательного процесса являются:

— граждане, наделенные активным и пассивным избирательными правами. Они могут выступать в качестве кандидатов, избирателей, доверенных лиц, наблюдателей и т.д.;
— избирательные объединения (политические партии);
— избирательные комиссии;
— уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица;
— средства массовой информации (СМИ) и др.

В избирательном процессе выделяют несколько стадий, последовательно сменяющих друг друга от момента назначения выборов до объявления результатов голосования. *Назначение выборов* — начальная стадия избирательного процесса, содержание которой состоит в определении даты проведения очередных, досрочных или повторных выборов, а также принятии данного решения уполномоченным законом органом. Выборы назначаются в установленные законом сроки и уполномоченными на то органами. В частности, согласно п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции назначение выборов Президента осуществляется Советом Федерации. Что же касается выборов Государственной Думы, их назначение согласно п. «а» ст. 84 входит в полномочия главы государства. Если, однако, глава государства или Совет Федерации не назначат выборы Президента Российской Федерации или депутатов

Государственной Думы, соответствующие выборы согласно Федеральным законам «О выборах Президента Российской Федерации» (п. 3 ст. 5) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 3 ст. 5), такие выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Составление списков избирателей — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет учет граждан России, обладающих активным избирательным правом. Списки избирателей составляются территориальными избирательными комиссиями на основании сведений об избирателях, представляемых главами местных администраций, командирами воинских частей, руководителями организаций, в которых избиратели временно пребывают.

Образование избирательных округов — стадия избирательного процесса, в ходе которой определяются территориальные единицы, от которых будут избираться депутаты представительных органов или выборные должностные лица государственной власти или местного самоуправления. Границы избирательных округов утверждаются на основании данных о численности избирателей в соответствии с требованиями и в порядке, установленном законодательством.

Образование избирательных участков — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет образование территориальных единиц, в рамках которых непосредственно будет проходить голосование и подсчет голосов на выборах.

Образование избирательных комиссий — стадия избирательного процесса, в ходе которой происходит формирование специальных избирательных органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов. В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и др.) комиссии;
- участковые комиссии.

Выдвижение и регистрация кандидатов — стадия избирательного процесса, содержание которой составляют избирательные действия, связанные с реализацией пассивного избирательного права гражданами России.

Граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов

может быть осуществлено политической партией либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

В частности, согласно ст. 6 Федерального закона от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» кандидаты на должность Президента могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей, как это установлено данным законом.

Не может быть выдвинут кандидатом гражданин, не имеющий права быть избранным Президентом Российской Федерации. Кроме того, гражданин, замещавший должность Президента и досрочно прекративший исполнение полномочий главы государства в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, также не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения своих полномочий.

В свою очередь ст. 6 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственно выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов (далее — политические партии).

Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями. Причем политические партии вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами данной политической партии, а также граждан, не являющихся членами данной или иной политической партии. Не политические партии не вправе выдвинуть кандидатами, в том числе в составе федерального списка кандидатов, граждан, являющихся членами иных политических партий.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, указанных соответствующим избирательным законом. Отказ в реги-

страции возможен только по основаниям, установленным законом; решение об отказе всегда должно быть мотивированным.

Информационное обеспечение выборов — это стадия избирательного процесса, содержание которой включает в себя информирование избирателей, а также предвыборную агитацию, и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности проводимых выборов.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с законом. Органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях.

Проведение голосования — эта такая стадия избирательного процесса, в ходе которой осуществляется волеизъявление избирателей в отношении предмета голосования на выборах. Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования. Участковая комиссия также обеспечивает возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Законом предусматривается случаи, когда возможно проведение досрочного голосования, голосование по почте, голосования по открепительному удостоверению.

Подсчет голосов — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет деятельность избирательных комиссий по определению результатов волеизъявления избирателей.

Установление результатов выборов — стадия избирательного процесса, содержание которой составляет установление факта достижения или недостижения проводимыми выборами конституционной цели выборов. Порядок голосования и установления результатов выборов подчинен главной цели — объективному установлению результатов волеизъявления воли избирателей и исключению малейшей их фальсификации. При этом определению результатов выборов предшествует установление итогов голосования.

В частности, согласно Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» итоги голосования на избирательном участке устанавливаются путем непосредственного подсчета голосов избирателей по находящимся в ящиках для голосования избирательным бюллетеням членами участковой избирательной комиссии

с правом решающего голоса. Территориальная избирательная комиссия не позднее чем на третий день со дня голосования путем суммирования данных, содержащихся в протоколах участковых комиссий, устанавливает итоги голосования на соответствующей территории, на основании протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования избирательные комиссии субъектов Федерации не позднее чем на пятый день со дня голосования путем суммирования содержащихся в этих протоколах данных подводят итоги голосования на территории субъекта Федерации.

Определение результатов выборов Президента Российской Федерации — функция ЦИК России. Такое определение осуществляется не позднее чем через десять дней со дня голосования. Содержащиеся в протоколах нижестоящих избирательных комиссий данные суммируют непосредственно члены ЦИК России с правом решающего голоса. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента, ЦИК России назначает *повторное голосование* по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование по зарегистрированному кандидату назначается при наличии письменного заявления этого кандидата о согласии на проведение по его кандидатуре повторного голосования.

Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. Сообщение о проведении повторного голосования публикуется в средствах массовой информации не позднее чем через два дня со дня принятия Комиссией и соответствующего решения.

По итогам повторного голосования избранным на должность Президента Российской Федерации считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата. Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента, если он получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если выборы Президента Российской Федерации признаны несостоявшимися или недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосования, сняли свои кандидатуры или выбыли по иным обстоятельствам, либо если при повторном

голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента, Совет Федерации назначает *повторные выборы Президента Российской Федерации*.

Голосование на повторных выборах Президента проводится не позднее чем через четыре месяца со дня голосования на первоначальных выборах либо не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными. При повторных выборах Президента Российской Федерации кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

Ответственность за нарушение избирательных прав граждан. Решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Суд может отменить решение соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии. Решения и действия комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть также обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию. Законом установлена ответственность лиц, осуществляющих фальсификацию итогов голосования, а также лиц, которые путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствуют свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным. Ответственности подлежат также лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках и др. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, как и фальсификация избирательных документов или неправильный подсчет голосов, карается Уголовным кодексом (ст. 141 и 142). Кодекс об административных правонарушениях установил наказание штрафами различных размеров за разные виды нарушений при проведении выборов и референдумов. Практика рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан детально проанализирована в соответствующем постановлении Пленума Верховного Суда от 31 марта 2011 г.

Финансирование выборов. Расходы по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня производятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума также обязаны создавать избирательные фонды.

Избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет:

собственных средств кандидата или избирательного объединения;

— средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
— добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений:
— иностранным государствам и иностранным организациям;
— иностранным гражданам, за исключением случаев, когда они, согласно закону, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
— лицам без гражданства;
— гражданам, не достигшим возраста 18 лет;
— российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов;
— международным организациям и международным общественным движениям;
— органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;
— государственным и муниципальным учреждениям и унитарным предприятиям;
— юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля России, субъектов Федерации и муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов;
— воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;
— благотворительным и религиозным организациям;
— анонимным жертвователям;
— некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента;
— юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах или референдуме.

Законом устанавливаются предельные размеры средств, перечисляемых в фонды, и порядок их расходования. Соответствующая избирательная комиссия до дня выборов обязана периодически публиковать в СМИ сведения о поступлении и расходовании средств

избирательных фондов. Кандидат, избирательное объединение после опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размерах и всех источниках создания своих избирательных фондов, а также о всех произведенных расходах. Все денежные средства, создающие избирательный фонд, перечисляются на специальный счет в банке или кредитном учреждении.

Законодательство определяет основания и порядок отмены решения о результатах выборов. Если при проведении голосования или установления итогов голосования были допущены нарушения закона, регламентирующего проведение соответствующих выборов, то вышестоящая комиссия до установления определения результатов выборов может отменить решение нижестоящей комиссии о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей — о признании результатов выборов недействительными.

После определения результатов выборов вышестоящей комиссией решение нижестоящей комиссии о результатах выборов может быть отменено только в судебном порядке.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЕДИНСТВО И ЦЕЛОСТНОСТЬ РОССИИ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Глава 19
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЕДИНСТВА И ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

§ 1. Единство и целостность Российского государства: императив народной воли и конституционно-правовые основы

В течение XX в. в России не стало самодержавной монархии, страна прошла через революции, Гражданскую и две мировые войны, пережила одновременно героический и трагический социалистический эксперимент, закончившийся исторической травмой крушения СССР. Наш народ на собственном опыте убедился, что погоня за очередными социальными миражами и слепые домогательства улицы с ее иррациональной верой в созидательную силу разрушения способны поставить под угрозу государственную бытийность России.

Единство и целостность государства зачастую не замечается, когда они есть. Но безгосударственная пустота ведет к непоправимым последствиям как для отдельных индивидов, так и для целых народов. Крушение Союза ССР в 1991 г. и дезинтеграционные процессы, активно развивавшиеся в России, убедительно показали, что восприятие отечественным правопорядком принципов государственной организации, доминирующих на пространстве европейской культуры, в том числе разделения властей и политического плюрализма, не дисциплинированного долгой и ответственной государственной работой, не способно само по себе гарантировать государственную идентичность России.

Именно этим было обусловлено то внимание, которое в процессе работы над проектом Конституции уделялось гарантиям единства и целостности Российской Федерации. Конституция России оперирует понятиями «государственное единство», «государственная целостность» («целостность государства»), «целостность и неприкосновенность государственной территории», «единый рынок» и т.п., которые неодинаковы по объему и отличаются различными содержательными характеристиками.

Наиболее широкое — понятие государственного единства и целостности государства. *Государственное единство* означает политическую, а также экономическую, социальную, духовно-культурную, этнона-

циональную, территориальную и т.д. общность России, ее цельность, т.е. сплоченность и неразрывность составных частей Российского государства. Она предопределяется природой Российской Федерации как единой государственно- и международно-правовой личности. *Государственная целостность* характеризует качественную сторону единства отечественной государственности, внутреннее единство Российского государства. Оно сложилось исторически и носит объективный характер, обусловлено единством исторической судьбы народов, образующих единую российскую государственную гражданскую нацию.

Это означает, что Российская Федерация в геополитическом, социальном, экономическом, духовно-культурном и иных отношениях представляет собой органическое целое. Она обеспечивает многообразие и самобытность ее субъектов с сохранением их неразрывного государственного единства на основе естественного взаимного тяготения, сохраняемого и поддерживаемого рациональной организацией публичной власти и управления и демократическим конституционным строем. Все иные аспекты фактического и юридического состояния Российского государства — единое экономическое пространство, единый рынок, единая Конституция и легитимируемая ею система государственной власти и принципы ее организации и функционирования и единый конституционный статус граждан, единое гражданство, единая валюта, единый общегосударственный язык и т.п. — являются составляющими единства государства и его целостности.

Таким образом, проблема государственного единства не ограничивается в Конституции традиционными для государствоведения вопросами территориальной целостности государства; территориальная целостность, прежде всего неотчуждаемость территории, — лишь одна из составляющих единства и целостности государства. Государственное единство — более широкое явление, синтезирующее *социальную, политическую, экономическую, духовно-культурную и правовую общность России как государства*, в основе которой единство многонационального народа Российской Федерации, ее территориальная целостность и единая государственная власть, охватывающая всю территорию России.

Единство Российского государства и его целостность как содержательная характеристика единства может рассматриваться как социологический факт и юридическое состояние, как конституционно- и международно-правовое явление и институт, как перманентная цель и постоянно решаемая задача, как процесс, имманентное свойство и атрибутивное качество и т.д. Сложившись исторически, оно развивается в процессе преодоления противоречий социального, экономического и политического развития, а также в системе межгосударственных отношений с присущими этой системе коллизиями интересов суверенных государств или межгосударственных объединений.

Выше уже отмечалось, что Российское государство в смысле Конституции не является просто государственным аппаратом, но состоит из государственно организованного народа. Непрерывность народа предопределяет непрерывность государства. Государство не перестает существовать ни в результате революций, ни в результате иных социальных катаклизмов. Его бытийность не ставит под сомнение даже изменение его социальной и политической природы, осуществленное в результате народного волеизъявления. В силу этого Российская Федерации в ее современном конституционном оформлении — не правопреемник, а продолжатель более чем тысячелетней отечественной государственности.

Стабильное функционирование и развитие институтов государственности и общества находятся в прямой зависимости от внутренних и внешних угроз. Существующая объективно потребность в государственном единстве, будучи осознанной большинством общества, составляет неотъемлемую часть политики государства. Именно единство и целостность, умножая усилия государства и общества, способствуют эффективному разрешению неизбежных для всякого государства противоречий и кризисных ситуаций, а также создают новые, скрепляющие государство системные закономерности.

Государство — часть общества. Соответственно, государственное единство представляет собой процесс взаимодействия разнонаправленных социальных сил — как конструктивных, так и деструктивных. Государственная воля народа как содержательная характеристика права, с одной стороны, и частные, групповые и прочие интересы — с другой, не всегда совпадают, порой они приобретают антагонистический характер. В связи с этим сохранение единой государственности достигается в процессе консолидации, а порой и столкновения противоположностей, находящихся одновременно в единстве, взаимоисключении и взаимопроникновении.

Актуализация этой проблемы обусловлена и присущими современному миропорядку глобализацией, выиграть в которой способны только сильные и динамичные государства. Только сильное государство способно противостоять хищничеству на международной арене и эффективно защищать интересы собственного народа от покушений извне.

Таким образом, Конституция не сводит вопрос о единстве Российской Федерации к государственной территории; Конституция закрепляет единство и целостность государства как постоянно поддерживаемое состояние, но которое никем и ни при каких условиях не может быть прекращено.

Сущность государственного единства заключается в том, что Российское государство представляет собой не гетерогенное объединение разнородных сочленов, а единый в социальном, экономическом, по-

литическом, духовно-культурном и юридическом отношении организм, основанный на взаимодействии институтов государства и гражданского общества, на доверии и солидарности субъектов отношений государственного единства. Единство государства есть единство территории, народа и публичной власти. Речь идет о сохранении и развитии цивилизационной и политико-юридической идентичности России в условиях плюралистической демократии и присущей глобализации современного мира конкурентной борьбы.

Его содержание включает совокупность объективно существующих взаимосвязей и взаимозависимостей институтов государства между собой и их взаимоотношений с институтами гражданского общества в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие как «совокупного человека» — многонационального народа Российской Федерации, так и каждого индивида.

Основными субъектами государственного единства являются многонациональный народ Российской Федерации и Российское государство, его институты, обладающие относительной структурной и функциональной самостоятельностью и возможностью к интеграции (глава государства, парламент, правительство, правосудие). Кроме институтов государственности, участвующих в формировании и укреплении государственного единства, к числу его субъектов следует отнести партии, движения, общественные объединения, выражающие в концентрированном виде интересы социальных слоев и групп, а также народов и наций, и т.д.

Поддерживая, развивая и защищая отношения и интересы, скрепляющие государственность, субъекты государственного единства разрешают внутренние конфликты (политические, экономические, социальные и пр.) и отвечают на внешние вызовы и угрозы, подавляют разрушительные для общества процессы (сепаратизм, коррупцию, преступность и т.д.) и, напротив, поощряют все, что служит укреплению единства и целостности государства.

Конституция закрепляет *принципы государственного единства,* т.е. его объективные свойства, выраженные в совокупности основополагающих начал, ключевых идей, закрепленных в Конституции России, конституциях и уставах субъектов Федерации. Принципы государственного единства России, в том числе неделимости суверенитета Российского государства, единства его политического, экономического, духовно-культурного и правового пространства, единства гражданства и конституционного статуса граждан и их объединений и др., носят объективный характер и выражают органичность природы отечественной государственности.

На государственное единство влияют различные *факторы* и условия объективного, прежде всего политического и социального, а также субъективного характера (внутриполитическая ситуация, международная

обстановка, межнациональные отношения и т.д.), обусловливающие взаимодействие институтов государственности и концентрацию их усилий на преодоление вызовов единству и целостности России. Государственное единство требует объединения усилий широкого круга субъектов общественных отношений (групп, слоев, классов, партий, наций) в решении как внутренних, так и внешних проблем государства и общества и противостоянии угрозам стабильности и безопасного существования государства.

При этом проблема не сводится лишь к вопросу о конституционно-правовом, а также отраслевом и международно-правовом нормировании соответствующих отношений. Обеспечение государственного единства России необходимо рассматривать с учетом общественных явлений, лежащих вне права, но оказывающих нередко определяющее воздействие на формирование, развитие, перспективу государственно-правовой организации общества, включая материально-производственную, социальную, политическую и духовную сферы. В этом последнем случае особенно значимо формирование в обществе «инстинкта самосохранения» и его способности преодолеть внутренние и внешние угрозы. Речь в том числе идет о поддержании государственного смысла народа, трудами и жертвами которого создавалось, развивалось и сохранялось великое государство. Принципиальное значение имеют воспитание правовой личности и гражданского патриотизма.

§ 2. Территориальный суверенитет. Восстановление территориального суверенитета России над полуостровом Крым и г. Севастополем. Единство системы государственной власти и экономического пространства

Фундаментальную конституционно-правовую основу государственного единства России составляет неделимость суверенитета Российского государства. Это означает, что многонациональный народ Российской Федерации — полностью самоуправляющееся и потому независимое сообщество. Юридический аспект неделимости суверенитета заключается в том, что государственный суверенитет един и не может дробиться между составными частями государства или органами государства. В равной мере он не может делиться с иными государствами либо наднациональными органами.

Конституционное понимание суверенитета Российского государства как полностью самоуправляющегося и поэтому независимого сообщества означает верховенство отечественного правопорядка и его независимость от чужого государственного правопорядка. Это вовсе не означает его независимости от норм морали и международного права. Напротив, уже в преамбуле Основного Закона указаны великие

нравственные основания государственной бытийности нашего народа; в ст. 17 закреплено «золотое правило поведения», составляющие сегодня мировой этический принцип: «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы «других лиц», т.е. «не делайте другим того, чего не хотите себе»; ст. 15 признала общепризнанные принципы и нормы международного права частью отечественной правовой системы. Конституция также предусмотрела, что Российское государство может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя (ст. 79).

Таким образом, Российская Федерация — не разнородное объединение разнородных сочленов и не союзное государство, а единое и целостное государство, органично синтезирующее единый многонациональный народ, единую территорию и единую верховную власть. Российское государство представляет собой такое сообщество людей, которое осуществляет свое господство на определенной территории.

Конституция знает два вида режима территорий: территориальный суверенитет; территории, на которые распространяются суверенные права Российской Федерации и на которых она осуществляет юрисдикцию в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права. В частности, согласно ст. 4 Конституции суверенитет Российского государства распространяется на всю ее территорию, которая включает в себя территории субъектов Федерации, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Частью территории России являются также недра под сухопутными и водными территориями страны.

Это означает, что государственная территория является пространственным пределом распространения государственной власти Российской Федерации. Территориальный суверенитет государства выражается в том, что в пределах территории Российской Федерации не допускается иной суверенной власти, которая могла бы существовать наряду с нею или вне ее контроля.

Данное положение, чрезвычайно богатое по своему содержанию и оказывающее влияние на самые разные аспекты организации и функционирования властей различного уровня и характер их взаимодействия, означает в том числе неделимость суверенитета Российской Федерации. Именно Российская Федерация выступает в качестве единого и единственного суверена, обладающего неотчуждаемым верховенством на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, Конституция принципиально исключает деление государственного суверенитета между Российской Федерацией и ее субъектами, как и деление суверенитета России с межгосударственными

объединениями. Россия в государственно-правовом и международно-правовом отношениях выступает в качестве единого и единственного носителя верховной власти.

Территориальный суверенитет Российского государства распространяется на всех физических лиц — граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также юридических лиц, находящихся на его территории. В силу этого они подчиняются государственной власти России, ее законодательной исполнительной и судебной власти (за некоторыми изъятиями, установленными для иностранных дипломатических и консульских представительств и их сотрудников).

Из суверенитета Российского государства вытекает и его *личное верховенство*, простирающееся за пределы его территории, в отношении отечественных граждан. Граждане России и за пределами страны обладают предусмотренными Конституцией правами и несут обязанности и пользуются защитой и покровительством Российского государства в установленных в международном общении формах.

Что же касается континентального шельфа и исключительной экономической зоны, Российское государство обладает в их пределах суверенными правами и осуществляет юрисдикцию. Речь в этом случае идет не обо всем комплексе прав в отношении государственной территории, а об определенном, количественно меньшем, комплексе прав, т.е. *территориальном верховенстве*; виды и объем этих прав установлен международным правом (Женевская конвенция о континентальном шельфе 1958 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.) и отечественным законодательством (Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»).

Восстановление территориального суверенитета России над полуостровом Крым и г. Севастополем. Территориальный суверенитет часто отождествляют с территориальным верховенством. Однако в действительности эти понятия не всегда совпадают. Практика межгосударственных отношений знает множество примеров, когда одно государство обладает территориальным суверенитетом над определенной территорией, в то время как управление этой территорией с сопутствующими такому управлению правами и обязанностями оказывается в руках другого государства. В частности, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» управление Крымской областью РСФСР в нарушение территориального суверенитета России было передано Украинской ССР.

Часто указывают на то, что принимая данный акт, Президиум Верховного Совета СССР действовал в нарушение Конституции СССР, согласно которой данный вопрос относился к ведению Вер-

ховного Совета СССР. В действительности к ведению этого органа относилось лишь утверждение «изменения границ» между союзными республиками, а не глубокие территориальные преобразования, касающиеся отторжения значительной части территории республики и проживающего на ней населения. Формальное согласие Президиума Верховного Совета и самого Верховного Совета РСФСР на передачу Крыма не порождало законного титула собственности Украины на полуостров; переход права управления Крымом Украинской ССР не означал перехода к ней суверенитета России над полуостровом.

Важно также иметь в виду, что передача Крыма и г. Севастополя под территориальное верховенство Украины осуществлялось в условиях, когда Россия и Украина состояли в едином государстве — Союзе ССР. В 1991 г. СССР юридически и фактически прекратил свое существование, следовательно, отпало условие, при котором была произведена такая передача. Это в свою очередь привело к прекращению территориального верховенства Украины в отношении полуострова Крым и восстановлению правового титула прежнего владельца — Российского государства. Коренное изменение обстоятельств после прекращения Союза ССР легитимировало восстановление управления Российской Федерации на принадлежащей ей по праву территории.

Воссоединение Крыма с Россией не нарушило территориальную целостность Украины. Ее территория ни на один квадратный метр не уменьшилась по сравнению с 1922 г., когда Украинская ССР вошла в состав Союза ССР. На момент заключения Договора об образовании Союза ССР (30 декабря 1922 г.) полуостров был частью России и по праву принадлежал России и находился под ее территориальным суверенитетом, а его пребывание в составе Украины, явившейся совместно с Россией и Белоруссией инициатором прекращения Союза ССР, не породило легитимного титула владения, ибо jus ex injuria non oritur — «право не может возникнуть из правонарушения». Это одна из юридических аксиом, известных еще римскому праву по меньшей мере две с половиной тысячи лет. По сегодняшний день она признается в мире как базовое начало национальных правовых систем и международного публичного права.

Решающее значение для акта восстановления исторической справедливости и возвращения Крыма в состав России имел референдум, состоявшийся 16 марта 2014 г. в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, которые 60 лет до того вопреки воле населения полуострова были переданы в состав Украинской ССР. 96,77% участников референдума в Республике Крым проголосовали за воссоединение с Россией. В г. Севастополе за воссоединение с Родиной проголосовали 95,6% участников референдума.

17 марта 2014 г. на основании Декларации о независимости и результатов референдума была провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой вошел Севастополь в качестве города с особым статусом. Государственный Совет Республики Крым от имени народа республики обратился к Российской Федерации с просьбой о принятии в состав нашей страны в качестве нового субъекта Федерации со статусом республики, которое было поддержано органами государственной власти и с воодушевлением встречено всем нашим народом. Как было подчеркнуто во внеочередном Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина в связи с обращением Республики Крым и г. Севастополя о приеме в состав Российской Федерации 18 марта 2014 г., «в сердце, в сознании людей Крым всегда был и остается необъемлемой частью России. Эта убежденность, основанная на правде и справедливости, была непоколебимой, передавалась из поколения в поколение, перед ней были бессильны и время и обстоятельства, бессильны все драматические перемены, которые мы пережили, пережила наша страна в течение всего XX века».

Конституционно-правовой основой принятия в Российскую Федерацию Республики Крым послужили сама Конституция, Федеральные конституционные законы от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», а также от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Этому предшествовали Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя, а также Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов.

* * *

Единство государственного суверенитета обусловливает **единство системы государственной власти**, которое является одним из фундаментальных начал организации публичной власти в России (ч. 3 ст. 5 Конституции). Такое единство проявляется в:

— единстве принципов, на которых базируется организация и деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации;

— структурной схожести органов государственной власти субъектов Федерации и федеральных органов государственной власти. Как следует из постановления Конституционного Суда от 18 января 1996 г. № 2-П, субъекты Федерации обязаны

в основном исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти;
— взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации в процессе осуществления своих полномочий. Гарантиями единства системы государственной власти в Российской Федерации являются:
— верховенство Конституции и федеральных законов;
— порядок формирования парламента и структура Федерального Собрания: Государственная Дума избирается всеми гражданами России независимо от места жительства, а Совет Федерации формируется из представителей от каждого субъекта: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти;
— деятельность главы государства, правительства, судов и прокуратуры, организованных по унитарному принципу;
— ответственность органов государственной власти субъектов Федерации за нарушение Конституции и федеральных законов.

* * *

Наряду с принципом единства системы государственной власти Конституция закрепляет **принцип единства системы исполнительной власти в** Российской Федерации (ч. 2 ст. 77): органы исполнительной власти Федерации и органы исполнительной власти субъектов Федерации в пределах ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения двух уровней публичной власти образуют соподчиненную систему органов, возглавляемую Правительством Российской Федерации.

Единство указанной системы так же гарантируется верховенством Конституции и федеральных законов; обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства. Конституционность решений органов исполнительной власти и должностных лиц обеспечивается Конституционным Судом. Иные федеральные суды правомочны давать оценку решениям и действиям (или бездействию) исполнительных органов и должностных лиц с точки зрения федерального закона. Прокуратура в свою очередь осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами субъектов Федерации.

Важно иметь в виду, что конституционная ответственность за обеспечение единства исполнительной власти возложена на Правительство Российской Федерации. Именно на Правительство Конституция возлагает обязанности по проведению единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области

культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и т.д. С учетом этого Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» установил, что Правительство:

- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- по вопросам совместного ведения России и ее субъектов координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- осуществляет контроль за ними;
- прилагает усилия для устранения разногласий между федеральными и региональными органами исполнительной власти;
- вносит предложения главе государства о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

* * *

Территориальным суверенитетом Российского государства обусловлено провозглашение Конституцией **единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств** (ч. 1 ст. 8). Из этого вытекает установление одинаковых условий для осуществления экономической деятельности субъектами этой деятельности на всей территории Российской Федерации, а также отсутствие внутренних таможенных и иных границ между субъектами Федерации, препятствующих свободному перемещению товаров, услуг и капиталов.

Равным образом такой режим, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд, не допускает установление налогов и сборов, прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах отечественной территории товаров (работ, услуг) или финансовых средств; равным образом не допускается ограничение или создание препятствий не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.

§ 3. Конституционно-правовые средства обеспечения единства и целостности Российского государства

Цивилизационное развитие человечества не знает более совершенного сообщества людей, чем суверенное государство. Для него характерны наличие собственной территории, проживающего на ней населения и публичной власти, осуществляемой специальным аппаратом управления. Как политическая структурная и территориальная

организация народа, государство обладает вполне определенными качествами, которые развиваются в процессе исторического развития.

Россия — крупнейшее в мире государство. Внешние и внутренние условия становления и развития отечественной государственности и обусловленная ими социокультурная среда объективно предопределили тип государственного единства России, доминирующее значение в котором занимает сильная государственная власть. Именно она в течение всей нашей истории выступала защитником народа от поползновений зарубежных недругов, гарантом политической идентичности народа и главным движителем культуры и прогресса.

В этом была своя особая, исторически обусловленная логика. Такая практика государственного строительства, суровая и часто жестокая, требующая отказа от частных интересов во имя государства и добивающаяся этого силой, способствовала централизации государства и величию Российского государства на разных этапах его долгого исторического пути.

Освященная долгими веками практика государственного строительства и соответствующая ей социальная психология, а главное — объективные обстоятельства, обусловившие развитие мощных начал власти, не могли не наложить отпечаток на институты государственности, развивающейся в России в течение последнего столетия. В советский период истории отечественной государственности, казалось бы, означавшей полный разрыв с прошлым, эти начала были развиты еще сильнее. Сказались Великая российская революция 1917 г. и вызванный ею социальный разлом, Гражданская война и иностранная военная интервенция, разруха, угроза оказаться в хвосте исторического развития, постоянная опасность агрессии. Существенное значение имели Великая Отечественная война, потребовавшая мобилизации всех сил народа, послевоенное восстановление и растянувшаяся на многие десятилетия «холодная война», развязанная против СССР, и вполне реальная угроза ядерной войны. Этим обусловливалась концентрация власти.

В начале 90-х гг. прошлого столетия, отмеченных учреждением конституционного строя и восприятием Россией общедемократических стандартов организации и функционирования публичной власти, не было недостатка в предложениях «минимизировать» государство, отказавшись от его суверенитета и ограничив функции главным образом защитой гражданских и политических прав. Историческая заслуга Конституционного совещания заключалась в том, что оно соединило в Конституции два начала — силу государства и свободу личности, в основу взаимодействия которых был положен принцип социальной солидарности. Именно в этом заключается основа доверия граждан к государству и его институтам и главное условие стабильности России в своих конституционных устоях и динамичности в развитии. В этом

состоит также гарантия ее цивилизационной и государственной идентичности, которая в условиях усиливающейся глобальной конкуренции подвергается серьезному испытанию. Российское государство было и продолжает оставаться главным гарантом национальных интересов народа и защитником прав своих сочленов. А это требует взаимного уважения и доверия государства и граждан и основывается на них.

Речь идет о тщательном учете властью потребностей экономического, социального, политического и культурного развития страны. Такой учет не может основываться на игнорировании собственного социокультурного опыта и слепом копировании чужих образцов. Он требует глубокого осмысления особенностей движения России к демократии и правовому государству, имея в виду, что устойчивость отечественной государственно-правовой системы всегда зависела не от эффективности собственности, а от эффективности власти.

Власть вне права — тирания, право, не гарантируемое властью, — не более чем благое пожелание. Как раз в их соединении в Конституции заключена предпосылка и гарантия обеспечения национальных интересов России, а также единства и целостности Российского государства как формы политико-юридического бытия многонационального народа страны и прочной гарантированности прав человека и гражданина.

Угрозы единству и целостности государства могут исходить извне, например, в виде агрессии, но могут быть вызваны внутренними причинами, включая захват власти или деятельность антиконституционных сил, препятствующих функционированию установленного Конституцией правового режима. В последние десятилетия все чаще наблюдается консолидация этих сил с участниками глобальной конкурентной борьбы.

Практикой конституционного регулирования различных государств выработаны правовые способы борьбы с такими угрозами и внутригосударственными кризисами. Одни из них носят *ординарный* характер, т.е. действуют в рамках обычного конституционно-правового режима функционирования публичной власти. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Федерации несут ответственность за нарушение Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

В случае принятия органами государственной власти субъектов нормативных правовых актов, противоречащих Конституции и феде-

ральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства, органы государственной власти субъектов Федерации несут ответственность в соответствии с Конституцией и Федеральным законом.

В частности, в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решения суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией, федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Федерации.

Решение Президента о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта принимается в форме указа. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом предупреждения указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения Президента о роспуске указанного органа.

В равной мере Федеральным законом от 6 октября 1999 г. предусмотрена возможность досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации, приостановления

актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации.

Этих и ряда других мер, предусмотренных в Конституции и указанном Федеральном законе, иных федеральных законах (правосудие, меры прокурорского реагирования, механизмы разрешения споров и конфликтов и т.д.) может быть недостаточно. Для подобных ситуаций Конституция в целях защиты от внешней или внутренней угрозы, а также поддержания общественного порядка, предусматривает введение **особых правовых режимов** деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 87 Конституции в случае агрессии против нашей страны или непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории России или в отдельных ее местностях **военное положение** с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Порядок введения и осуществления военного положения регулируется Федеральным конституционным законом «О военном положении» от 30 января 2002 г. Закон определяет, какие действия иностранных государств против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности России, сопряженные с применением вооруженной силы, признаются агрессией или угрозой агрессии.

Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

В частности, актами агрессии против нашего Отечества, независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации, признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию России, любая военная оккупация ее территории, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории России или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории нашей страны или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против России;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы России или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российского государства;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против России, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против России могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Что же касается непосредственной угрозы агрессии против России, таковой могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны.

Закон предусматривает необходимые экономические, политические, административные, военные и иные меры, направленные на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против России. Кроме того, закон устанавливает полномочия органов государственной власти и особенности их функционирования в период военного положения, а также правовое положение граждан и их объединений. В случае необходимости права граждан и их объединений могут быть ограничены, в равной мере на них могут быть возложены дополнительные обязанности.

В указе главы государства о введении военного положения должны быть определены обстоятельства, которые послужили основанием для его введения, дата и время начала действия военного положения, а также границы территории, на которой оно вводится.

Особым правовым режимом, временно вводимым для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, является **чрезвычайное положение.** Режим чрезвычайного положения регулируется Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении». Согласно закону чрезвычайное положение вводится при наличии обстоятельств, представляющих

непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю России, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К числу таких обстоятельств относятся: попытки насильственного изменения конституционного строя России, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, которые создают непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Чрезвычайное положение может быть введено также из-за чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуаций, в том числе эпидемий и эпизоотий, возникших в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных бедствий, повлекших или способных повлечь человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение жизнедеятельности населения и требующие масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение на всей территории страны или в ее отдельных местностях вводится указом Президента с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. В указе определяются обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, границы территории, на которой оно вводится, а также ряд других обстоятельств. В частности, в указе должен быть определен перечень чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан России, иностранцев и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории страны, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях — 60 суток. Допускается продление этих сроков.

Помимо указанных, законодательство России предусматривает и иные правовые режимы, в том числе **режим чрезвычайной ситуации и режим контртеррористической операции**.

Таким образом, государство, само являющееся главным звеном механизма обеспечения единства и целостности нашей Родины, обладает необходимым правовым инструментарием, в том числе в экстраординарных ситуациях, гарантирующим волю народа к единству и целостности нашей страны. Именно государство в лице соответствующих властей обеспечивает нашу идентичность как единого

государства и противостоит опасностям, исходящим как от частных лиц, так и от организованных групп.

Кризис может быть вызван и актами самого государства и его конституционных органов власти или должностных лиц. Казалось бы, направленные на децентрализацию государства и в этом смысле на утверждение гражданской свободы и политической конкуренции, они на деле способны стать угрозой единству и целостности государства, если в обществе возобладает дух разрушения, а не созидания. «Оранжевые» революции, инициируемые извне, прокатившиеся по странам арабского мира, а также в некоторых республиках бывшего СССР, являются самым убедительным тому подтверждением.

В связи с этим продолжает оставаться актуальным предостережение Б. Н. Чичерина: «Демократия в основании всей государственной жизни полагает свободу, из которой истекает и равенство; этому началу дается первое место в ряду общественных элементов. Но свобода благотворна только для тех, кто умеет ею пользоваться. Это меч обоюдоострый, который может быть пагубен для неспособного владеть им. Свобода, не знающая себе пределов, во всяком случае, представляет значительные опасности. И отдельный человек, предоставленный себе, не всегда достигает должного равновесия своих стремлений. Нередко, увлекаемый страстями, непослушный голосу разума и нравственного чувства, он падает и погибает в бесплодной или преступной жизни».

Чтобы демократия не превратилась в тиранию большинства или анархическое своеволие меньшинства, а ее половодье не разрушило общество, она нуждается в гранитных берегах конституционализма. Конституция не ограничивает демократию, она отграничивает демократию от анархии и тем самым является главной юридической гарантией демократии.

В связи с этим следует иметь в виду, что конституционная обязанность защиты единства и целостности России, возложенная на государство, обеспечивается не только посредством особых правовых режимов функционирования власти. Она раскрывается самой Конституцией в ряде иных ее положений, в равной мере обязывающих и государство, и гражданина, и конкретизируется федеральными конституционными и иными законами. В частности, Конституцией запрещены создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Конституция гарантирует государственное единство и лежащую в ее основе солидарность граждан также посредством установления запретов, обращенных к гражданам, а также путем установления пределов и даже ограничений их прав федеральным законом. Такое

ограничение возможно постольку, поскольку это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Иными словами, демократические институты, являющиеся императивом эпохи (свобода слова, митингов и собраний, свобода политической конкуренции и т.п.), имеют свои естественные пределы. Мудрость законодателя заключается в адекватном определении этих пределов, исходя при этом не из абстрактных политических мифологем, а из реальных условий развития собственной страны и ее места в современном мире. Институты демократии, закрепленные в Конституции и нормируемые федеральным законодателем с учетом особенностей переживаемого страной исторического этапа и потребностей общества, должны быть гарантированы от использования в целях, противных их назначению, включая дезорганизацию государства или подрыв его конституционного строя. Доблесть гражданина заключается не в уличных баталиях, а в законопослушании.

Демократическое государство есть развивающаяся сообразно времени и обстоятельствам система. Оно адаптируется к меняющимся социальным реалиям внутри страны и приспосабливается к условиям глобализирующегося мира. При этом демократии, не пустившей еще глубоких корней, угрожают две опасности. Революционный дух требует постоянных реформ. Он особенно присущ политическим партиям, не воспитанным долгой и ответственной государственной работой. Стало быть, в многопартийности, поскольку она не выкристаллизована социокультурным опытом самого народа и не обрела должной устойчивости, заключены определенные риски, слабости и даже пороки. Дух консерватизма, напротив, видит сохранение государственной идентичности в неприкосновенности сложившихся организационных и политических форм.

Противостояние между этими двумя направлениями общественной мысли и политической практики способно вызывать периодические кризисы и даже серьезные конфликты, чреватые разрушением общества и хаосом. Что же касается указанных конституционных средств и способов блокирования негативных тенденций или их преодоления, то их ценность всегда относительна, поскольку ими лечатся симптомы, но не сама болезнь. Логика революции, продиктованная мистической верой в созидательную силу разрушения, не считается с конституцией. Революция давно перестала быть «повивальной бабкой истории», как называл ее К. Маркс. Мы живем в постиндустриальном обществе, для которого политическая поляризация общества бесперспективна. Революция сегодня неизбежно выступает в оранжевой окраске; ее потенциал ограничивается государственным переворотом и его непременными спутниками в виде хаоса, деградации экономики,

гражданского противостояния и даже гражданской войны. Она чревата потерей народом политической независимости либо даже своей государственности. Инициатор же получает контроль над ресурсами поверженного государства.

§ 4. Гражданин и гарантии единства и целостности Российского государства

1. Гражданский патриотизм и верность гражданина Российскому государству

Самым надежным противоядием от революционного синдрома, равно как и от противостояния назревшим реформам, диктуемым насущными потребностями общественного развития, является гражданский патриотизм. Конституция не содержит словосочетание «гражданский патриотизм». Но в ней говорится об общности судьбы многонационального народа России на своей земле, о сохранении памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, об ответственности за свою Родину и защите Отечества как долге и обязанности гражданина. Тем самым Конституция раскрывает духовно-нравственные основы гражданского патриотизма: любовь к Родине, ее историческим корням и духовно-нравственным устоям, готовность служить родной стране, укреплять и защищать ее.

Что же касается собственно юридического аспекта гражданского патриотизма, он отражает механизм взаимодействия человека и ассоциаций людей с государством. Российское государство более тысячи лет является той формой, в которой протекала и протекает общая жизнь последовательно сменявших друг друга поколений. Благодаря государству наш народ сохранил свою цивилизационную идентичность, не растворился и не потерялся в лабиринтах истории.

Российское государство явилось естественным продуктом отечественной цивилизации. Оно эволюционировало в процессе исторического развития под влиянием времени и обстоятельств, переживало разные периоды, иногда оказывалось у края пропасти, но неизменно возрождалось благодаря мужеству нашего народа и его глубокому государственному духу. Как раз в этом смысле Конституция пользуется словами «Родина», «Отечество», которые служат для обозначения духовной сущности Российского государства как объединения множества людей, связанных воедино общностью исторической судьбы, культуры и правосознания.

Государственный смысл нашего народа заключается в понимании значения того общего великого дела, каковым является созданное и сохраненное трудами многих поколений государство, любви и преданности ему. И готовности мужественно защищать Родину.

Любовь к Отечеству есть действие ясного рассудка. Основой духа гражданственности является осознание народом ценности государственного бытия и социальной необходимости тягот, возлагаемых на граждан таким бытием; он требует проникновения в смысл общего блага и готовности нести тяготы во имя его достижения. Дух гражданственности заключается в любви и преданности России и доверии к отечественной государственности и ее конституционному строю. Быть патриотом — значит не только с уважением и любовью относиться к своей истории, хотя, безусловно, это очень важно, а прежде всего служить обществу и стране.

Дух гражданственности является духом свободы и справедливости. Он не упраздняет критики, различий в социальных, политических и прочих взглядах и представлениях. Но есть критика и критика. Часто государство осознанно или в силу неведения отождествляют с государственным аппаратом, а вполне обоснованная и необходимая борьба против корысти и засилья чиновника-бюрократа, его инертности или мздоимства подменяется борьбой против государства.

В прошлом это было присуще учениям, которые видели в государстве диктатуру буржуазии, которую надо свергнуть, а также многочисленным анархическим теориям, отрицавшим государственность вообще. Сегодня это характерно для некоторых либеральных течений, которые выступают за упразднение государства, сводя при этом всю проблему к положению госаппарата в обществе. Это характерно и для адептов процесса глобализации, которую они пытаются проводить по собственному сценарию, чтобы открыть себе дорогу к ресурсам всех стран современного мира.

В действительности государство есть самое совершенное и постоянное сообщество людей, форма общества, вне которой общество не может в современном мире ни существовать, ни развиваться; оно выступает политико-юридическим олицетворением нашего народа и его представителем внутри страны и в отношениях с внешним миром. Гражданский патриотизм — не слепое чувство, он не приемлет пороков госаппарата, не примиряется с чиновником-бюрократом и мздоимцем, но никогда не зовет народ в безгосударственную пустоту.

Формами проявления гражданского духа являются свобода слова, печати, митингов и демонстраций, свобода деятельности политических партий и иных ассоциаций, поскольку они не угрожают основам конституционного строя России, нравственности, здоровью, правам и интересам других лиц, обороне страны и безопасности государства, его единству и целостности. Он не нуждается в политической организации, связывающей его с госаппаратом, ибо в противном случае на нет будет сведена свобода критики, что в свою очередь породит новые вызовы и угрозы государственной идентичности России.

Гражданский патриотизм требует верности государству и лояльности по отношению к нему, особенно в периоды, когда идентичность государства и его конституционный строй ставятся под угрозу в результате внешней агрессии или внутренней смуты. На задний план отступает и политическая борьба, уступая место духу гражданственности, для которого любовь к Отечеству всегда выше политических пристрастий. Существенно возрастает в этом случае значение ответственности и добросовестности граждан в пользовании правами и выполнении обязанностей. В последнем случае речь идет о роли именно гражданина в механизме обеспечения единства и целостности Российского государства, его ответственности и готовности к служению общему делу.

Свобода в демократии означает главным образом свободу выбора. Личность в демократическом обществе свободно и самостоятельно определяет варианты своего поведения, и именно эта возможность лежит в основе ее ответственности. В этом смысле можно говорить о «суверенитете гражданства». Ответственность есть вытекающее из социальной солидарности атрибутивное свойство общественных отношений. Она получает социальное, этическое, политическое, юридическое выражение и закрепление. Как качественная характеристика общественных отношений она присутствует во взаимоотношениях всех субъектов права, урегулированных Конституцией. Демократическая личность ответственна не только «перед», но и «за»: за своих сограждан, коллектив, в котором она состоит, государство и общество в целом. Эта ответственность выражается в поведении, соответствующем нормам и стандартам, установленным в обществе.

В основе ответственности — сочетание и взаимодействие интересов сочленов общества между собой и с обществом в целом, а также составляющими его институтами в лице объединений граждан. Единство людей и существующие формы их коллективности в демократии вытекают не из государственного принуждения, а из естественного стремления к единению, которое реализуется в различных формах. Это означает, что коллективность, понимаемая в самом широком смысле (семья, коллектив учащихся, трудовой коллектив, общественное объединение, народ) имеет в своей основе естественную солидарность. Благодаря конституции эта естественная солидарность обретает государственную организацию, в которой мы живем и благодаря этому пользуемся благами безопасности и общественного спокойствия.

Самую фундаментальную основу единства Российского государства составляет единство многонационального народа России. Граждане же участвуют в этом процессе постоянного воспроизводства государственной идентичности Родины трояким образом: 1) участвуя в свободных выборах органов государственной власти и управлении

делами государства; 2) посредством законопослушания и сохранения гражданского мира, т.е. воздержания от поведения, которое могло бы поставить под угрозу единство государства или его конституционный строй; 3) путем несения военной службы, участия в отправлении правосудия и посильного участия в формировании материально-финансовой базы существования государства и обеспечения условий реализации его функций путем уплаты налогов, а в случае необходимости — защиты Отечества, т.е. посредством выполнения публичных тягот, гарантирующих функционирование государства как единого и целостного организма.

На гражданина России возложена обязанность верности государству. Она вытекает из ряда положений Конституции, в том числе ее преамбулы, статей 1, 2, 3, 10. Ее содержание удачно выражено в Присяге гражданина Российской Федерации, приносимой иностранными гражданами и лицами без гражданства, приобретающими гражданство России (ч. 1 ст. 11.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»):

«Я (фамилия, имя, отчество), добровольно и осознанно принимая гражданство Российской Федерации, клянусь:

соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан;

исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества;

защищать свободу и независимость Российской Федерации;

быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции».

Таким образом, в тексте Присяги отражаются добровольность и осознанность принятия лицом российского гражданства; содержатся клятва строго следовать Конституции и законодательству Российской Федерации; обещание исполнять обязанности российского гражданина на благо государства и общества; обязательство соблюдать права и свободы граждан; личная гарантия верности России, уважения ее культуры, истории и традиций.

Тем самым Конституцией формируется ориентированная на единство и целостность Российского государства солидарность граждан, из которой проистекает их ответственность за настоящее и будущее Родины, требующая добросовестного и осмотрительного отношения к выполнению своих обязанностей. Демократическая личность готова нести свою долю тягот во имя общего блага и не отделяет себя глухим забором от себе подобных либо общества в целом. Но она не становится и частью толпы, ведомой слепыми инстинктами разрушения.

Гражданский дух, любовь к Отечеству и готовность его защищать сопрягаются в демократии с юридическим духом. Гражданский дух

ведет к формированию той общей воли народа, которая направлена на общее благо и в которой выражается душа государства. Дух юридический требует от гражданина противостоять антиконституционным действиям, от кого бы они ни исходили — чиновника-бюрократа, другого лица или толпы. В случае возникновения споров и конфликта интересов гражданина с интересами других лиц он ищет их разрешения не в стихии улицы и не в кулачном праве, а в суде.

Иными словами, правовая личность в демократии есть свободная личность, пользующаяся принадлежащими ей правами и свободами и готовая бороться за свои права в предусмотренных Конституцией и законом формах; это личность, дисциплинированная демократическим правопорядком, добросовестно исполняющая обязанности человека и гражданина, ответственная за государство и готовая отстаивать его конституционный строй вне зависимости от своих политических, социальных, религиозных или иных взглядов и представлений.

2. Защита Отечества

Отечество — страна отцов, страна, где родился человек, гражданином которой он является. В самом слове «Отечество» заключен острый общественно-политический смысл. Оно вызывает чувство кровной связи с Родиной и ответственности за ее настоящее и будущее, основывающееся на духовной связи с предшествующими поколениями предков. Наши предки передали нам любовь и уважение к Отечеству, мы несем ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями — в этих словах преамбулы Конституции выражена одна из самых замечательных особенностей характера многонационального народа России. Именно ею продиктована ч. 1 ст. 59 Конституции России: «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации».

Защиту Отечества часто отождествляют с несением гражданином военной службы в соответствии с федеральным законом. Это мнение высказывалось и на Конституционном совещании, однако не было поддержано, поскольку для такого отождествления различных по своей юридической природе, объему и характеру явлений, а также предъявляемых к гражданину требований нет оснований. Военная служба составляет лишь часть конституционного долга и обязанности защищать Отечество.

От такой ошибки свободно народное правосознание, руководствующееся не оторванными от жизни умозрительными построениями, а своим государственным смыслом, сформированным опытом тысячелетней государственной бытийности, и присущим нашему народу гражданским духом. История Российского государства знает множество примеров самопожертвования во имя единства и целост-

ности государства, продиктованных гражданским патриотизмом и способностью народа к политическому самоопределению, особенно ярко проявляющемуся в периоды смертельной опасности. Таковы народные ополчения в период Смуты и «Семибоярщины» начала XVII в., партизанское движение в Отечественную войну 1812 г., великий подвиг гражданского духа советского народа в Великую Отечественную войну, в равной мере проявившийся в тылу, на фронте, оккупированных врагом территориях. Это о нас и наших предках говорил автор «Истории государства Российского» Н. М. Карамзин: «Мужество есть великое свойство души; народ, им отмеченный, должен гордиться собой».

Содержание конституционного института защиты Отечества чрезвычайно богато. Даже ограничившись буквальным смыслом словосочетания «защита Отечества», можно сделать несколько выводов для правильной интерпретации природы соответствующей конституционной обязанности:

1) речь идет именно о защите, т.е. отпоре агрессии или иным формам ущемления интересов Родины;

2) речь идет не «просто» о государстве как корпорации, но об Отечестве — России в смысле страны, многонациональным народом которой учреждено Российское государство в его современном виде и перед интересами независимого суверенного существования которого должны отступать различия в политических взглядах и социальных предпочтениях, оценки деятельности тех или иных государственных органов и адекватности их социального служения и т.п.;

3) словосочетание «защита Отечества» сопрягается в ст. 59 Конституции со словами «долг» и «обязанность», а это означает, что защита Отечества является, с одной стороны, моральным обязательством каждого гражданина, выступающим в юридически оформленном виде и потому являющимся конституционной обязанностью, с другой — эта обязанность может быть конкретизирована актами законодателя. Стало быть, формы участия гражданина в защите Отечества могут определяться как законодателем (военная служба), так и в случае агрессии, оккупации и т.д. самим гражданином (партизанская борьба, саботаж решений оккупационных властей и т.п.). При этом именно защита Отечества, продиктованная любовью и уважением к Родине, легитимирует, например, ношение оружия и его использование без специального разрешения против живой силы и техники агрессора, разрушение с целью уничтожения или задержания вражеской армии коммуникаций, партизанскую борьбу, участники которой, как и лица, входящие в добровольческие отряды, ополчение и движение сопротивления, наряду с лицами, входящими в состав Вооруженных Сил, согласно Дополнительному протоколу 1 от 8 июня 1977 г. к Женевским

конвенциям о защите жертв войны от 12 августа 1949 г., обладают статусом комбатантов, т.е. законно воюющих, на которых распространяются законы и обычаи войны, и т.п.;

4) данная обязанность в части, не поглощаемой несением службы в соответствии с федеральным законом, в равной мере распространяется на всех граждан России независимо от пола, возраста и прочих обстоятельств и может выражаться как в активной, так и пассивной форме. В частности, из долга и обязанности защиты Отечества вытекает запрет коллаборационизма, т.е. сотрудничества граждан с властями агрессора, оказания им помощи в какой-либо форме и пр. Такое сотрудничество не может быть юридически или нравственно оправдано полом, возрастом, убеждениями, вероисповеданием или другими обстоятельствами. Народным правосознанием такое сотрудничество квалифицируется как презренное предательство.

При этом из текста ст. 59 Конституции следует, что установленная ею обязанность относится к числу «обязанностей, вытекающих из российского гражданства», которые возлагаются только на физических лиц, состоящих под личным верховенством Российского государства и связанных с ним отношениями гражданства. В частности, согласно ч. 1 ст. 59 защита Отечества является долгом и обязанностью именно граждан России; только граждане согласно ч. 2 ст. 59 несут военную службу в соответствии с федеральным законом. Это означает, что защита Отечества, как и несение военной службы, есть требования, обращенные к индивиду прежде всего как к сочлену государства.

Но это вовсе не означает, что в защите Российской Федерации не могут участвовать иностранные граждане или лица без гражданства. Конституция не препятствует участию указанных лиц в защите Отечества или несению ими военной службы при условии, что это допускается федеральным законом и соответствует явно выраженной воле индивида. Это означает, что любовь и уважение к России далеко не всегда определяются только формальной гражданской принадлежностью человека, они часто бывают проблемой нравственного выбора личности, не являющейся гражданином нашей страны, и ее сыновнего отношения к России как Отечеству, нуждающемуся в защите.

Защита Отечества не ограничивается участием гражданина в отпоре внешним угрозам. Это — только один аспект содержательной характеристики долга и обязанности гражданина. Другой ее аспект — защита Отечества от внутренних угроз суверенитету, независимости, территориальной целостности России, ее конституционному строю, от кого бы они ни исходили.

Иными словами, защита Отечества не сводится только к обязанности несения военной службы или участию в иной форме в отпоре

внешней агрессии, т.е. сопротивлению покушениям на государственное единство и целостность Российского государства извне. Российское государство, его форма, как и форма правления и политический режим, построены не на надуманных началах. Они построены на объективных исторических основах и установленных Конституцией принципах, предусматривающих формы и способы легитимации волей народа возлагаемых на органы государства и их должностных лиц функций и полномочий. Воля народа определяет, кто и как будут управлять Россией, ее субъектами, муниципальными образованиями. Отсюда вытекает право гражданина на сопротивление узурпации власти, т.е. захвату лицами, не уполномоченными народом, или противостояние покушениям на конституционный строй изнутри, от кого бы эти покушения ни исходили.

Речь в этом случае идет о гражданском противостоянии насильственному свержению конституционного строя России или попытке такого свержения, включая попытку захвата власти антиконституционными силами или воспрепятствование деятельности конституционных органов государственной власти и местного самоуправления.

Такая защита, во-первых, приобретает коллективный характер; во-вторых, она ориентирована не просто на единство и целостность государства вообще, а на единство и целостность Отечества как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, организованного и функционирующего в соответствии с фундаментальными принципами конституционного строя, закрепленными в Основном Законе. Наши ценности определяют и наше стремление к упрочению государственной самостоятельности России и укреплению ее суверенитета.

Существенное значение для характеристики юридических форм защиты Отечества от внутренних угроз имеет законодательство, конкретизирующее условия и порядок реализации политических прав и свобод граждан. В их числе федеральные законы об общественных объединениях в различных организационно-правовых формах, о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий и демонстраций, средствах массовой информации и др. Они составляют юридическое ядро механизма демократии. Они же являются законными формами борьбы против захвата власти или попыток такого захвата, а также против покушений на конституционный строй, которые могут исходить от антиконституционных сил. Крайний способ противостояния этим угрозам — гражданское сопротивление.

Иными словами, демократия нуждается в защите не только от чиновника-бюрократа, мздоимца или откровенного хама, обычно действующих в тиши своих кабинетов. Демократия не должна пасть

жертвой ею же созданных демократических институтов, будь то свобода слова, право на объединение или свобода митингов и демонстраций. В этом смысле политические права и свободы граждан есть способ их солидаризации с Российским демократическим государством и его законными властями в противостоянии разрушительной энергии антиконституционных сил, проявляющейся в шумных политических кампаниях и уличной стихии. Их организаторы обычно прибегают к использованию демократических институтов против самой демократии, как она установлена Конституцией России. Государство гибнет тогда, когда демократическое большинство оказывается не способно противостоять хаосу и попыткам навязать чужие и чуждые народу ценности. Излюбленным способом такого навязывания в современном мире является смена режимов. Как более столетия назад говорил П. А. Столыпин, «народ, не имеющий национального самосознания, есть навоз, на котором произрастают другие народы».

Конституция дала ответ на основной вопрос государственного устроения нашего общества и соединила принцип сильного и дееспособного Российского государства, стабильного в своих устоях и динамичного в развитии, с принципом свободы личности. Государственный смысл нашего народа, гражданский патриотизм и верность Конституции в равной мере далеки и от психологии рабского подчинения, и от психологии революционного обновления в погоне за очередной несбыточной социальной химерой. В мудрости народа и солидарности граждан с Российским демократическим государством и нашей общей любви к Родине — залог единства и целостности Российской Федерацией и гарантия нашего общего будущего.

Глава 20
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА

§ 1. Понятие и формы государственно-территориального устройства. Виды федераций

Государственное устройство является одной из составляющих формы государства и отражает специфику его территориальной организации. Территория государства как пространственная сфера распространения суверенитета государства и объект его публичных правомочий включает в себя сухопутные и водные территории, недра и воздушное пространство над ними. В зависимости от исторических традиций, развитости демократических институтов, национального состава населения, размеров территории и других факторов государства принимают различные формы политико-территориальной организации публичной власти и устанавливают систему взаимоотношений между государством в целом, его верховной властью и территориальными составными частями государства и действующими в них органами публичной власти.

Таким образом, государственное устройство представляет собой внутреннюю территориальную, а в государствах с полиэтническим составом населения нередко и национально-территориальную организацию государства, с характерной для него формой правовых связей между государством в целом и его составными частями. Изучение государственного устройства требует анализа и ответа на вопросы о том, как организована территория государства, каково правовое положение его территориальных составных частей, насколько централизована в нем государственная власть и каковы правовые пределы влияния центральной власти на действующие в этих частях органы публичной власти.

По форме государственного устройства все государства современного мира традиционно делятся на унитарные и федеративные.

Главное различие между ними заключается в мере централизации государственной власти. Если при унитарной форме государственного устройства территориальная организация государства включает политико-административные или административные единицы, то федерация включает в свой состав государства или государство-

подобные образования, которые выступают в качестве ее субъектов. В унитарных государствах состав территориальных единиц, их статус и компетенция действующих в них органов государственной власти всецело определяется центральной властью, что, однако, не исключает возможность существенной децентрализации публичной власти и передачу территориальным органам государственной власти и местному самоуправлению значительного круга полномочий, реализуемых ими самостоятельно и независимо от центральной власти.

В федеративных государствах субъекты федерации имеют, как правило, конституционно установленную компетенцию и собственные предметы ведения, в пределах которых они обладают государственной автономией, что, однако, также не исключает возможность централизации публичной власти и ее сосредоточение в одном центре. В силу этого унитаризм вовсе не является синонимом централизма и не служит препятствием развитию демократических институтов, в свою очередь федерализм не исключает централизации государственной власти и сам по себе не гарантирует демократического характера государства.

Унитарное государство — это государство, в составе которого нет других государств или государствоподобных образований; оно включает в свой состав, как правило, административно-территориальные единицы, не обладающие политической самостоятельностью, статус которых определяется текущими актами центральной власти. Они не обладают собственным правовым статусом; им обладают лишь органы государственной власти, управляющие этими составными частями государства от имени единой государственной власти и выступающие в этом смысле в качестве агентов центра. В некоторых унитарных государствах наряду с административными существуют и политико-административные единицы, в том числе автономии (Италия, Испания, Китай и др.), наличие которых обусловлено обычно наличием компактно проживающих на территории государства национальных групп, интересы которых нуждаются в учете и особой защите со стороны центральной власти.

Таким образом, для унитарного государства характерно единство территории, организуемой в государственно-правовом отношении его центральными органами, единство населения и единство представляющей его внутри государства и в международных отношениях власти. В силу этого унитарное государство имеет одну конституцию и единую систему права, один высший орган законодательной и один высший орган исполнительной власти, единую систему судебных и иных органов, власть которых распространяется на все части его территории, одно гражданство и т.д.

С точки зрения организации публичной власти и распределения полномочий между различными звеньями единой государственной власти обычно различают централизованные и децентрализованные

унитарные государства. Для централизованных унитарных государств характерно отсутствие местной автономии и осуществление функций власти на местах назначенными из центра агентами. Местные выборные органы в таких государствах обычно не располагают сколько-нибудь значительными возможностями влиять на экономическую, социальную или политическую ситуацию на местах и жестко контролируются администраторами, назначенными центром.

В децентрализованных унитарных государствах, напротив, обычно существует закрепляемое конституцией распределение полномочий между центром и территориальными единицами высшего уровня, а также развитое местное самоуправление. Помимо рационализации публичной власти и создания правовых условий для экономического и социального развития регионов, децентрализация публичной власти также выступает в качестве способа развития демократических институтов и гарантии от формирования авторитарного политического режима.

Федеративное государство обычно определяется как сложное государство, состоящее из ряда субъектов (государств или государствоподобных образований), образованных по территориальному или (и) национальному принципу и объединившихся для решения общих задач.

Федеративные государства формируются различными способами: путем заключения договора между независимыми государствами, в результате чего образуется новое государство, а участники такого договора становятся субъектами федерации; путем повышения статуса автономных образований и (или) административно-территориальных единиц высшего уровня, в результате чего они трансформируются в государства или приобретают государствоподобные черты. В последнем случае федерация является результатом преобразования унитарного государства, обусловленного необходимостью рациональной организации публичной власти, особенностями этнонационального состава населения, потребностью в обеспечении демократического развития государственных институтов и др. Для данной формы государственного устройства характерно наличие таких субъектов, которые отличаются наличием основных элементов государственности (законодательной, исполнительной и судебной власти), конституционным распределением предметов ведения и полномочий между федерацией и ее составными частями, гарантированностью статуса субъектов и их границ и недопустимостью их произвольного упразднения или преобразования, участие в осуществлении федеральной компетенции на своей территории.

Устойчивый федерализм выполняет две взаимосвязанные главные функции: с одной стороны, он децентрализует публичную власть посредством ее разделения по вертикали и тем самым формирует полицентризм, гарантирующий демократические институты государства, провозглашенные в его конституции; с другой стороны, он интегрирует

объединившиеся в федерацию государства и иные территориальные сообщества, обеспечивая их государственное единство. Тем самым формируются единое государственно-правовое объединение, отличающееся определенной политико-юридической самостоятельностью входящих в федерацию субъектов, наличием у них учредительной власти, не производной от власти «центрального государства».

Интегративной функцией федерализма, единством федеративного государства обусловлено наличие федеральной конституции и законодательства, высших органов государственной власти, гражданства федерации, ее территории, включающей территории входящих в нее субъектов, политическое, экономическое и военное единство государства. Децентрализацией публичной власти и разделением ее по вертикали обусловлено наличие у субъектов федерации своих конституций или иных учредительных актов (уставов) и собственного законодательства, высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, территории, которая не может быть изменена без их согласия, а также в ряде случаев — гражданства субъекта федерации, государственных символов.

Рациональное сочетание и взаимодействие этих функций и их государственно-правовых проявлений в распределении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами являются непременным условием стабильности и устойчивости данной формы государственного устройства. Чрезмерная централизация публичной власти ведет к перерождению федерации в унитарное государство, даже если при этом сохраняются внешние атрибуты федерализма; чрезмерная дезинтеграция публичной власти чревата разрушением политико-правового, экономического и военного единства федеративного государства и вычленением из него отдельных суверенных государств, ранее объединившихся в федерацию в результате заключения союзного договора или обретших государственность в результате повышения их государственно-правового статуса федеральной конституцией.

Именно поэтому гарантия целостности единого федеративного государства занимает весьма важное место в конституциях и законодательстве федеративных государств и отражается в его экономической системе, бюджете, налогах, организации его международных отношений, обороны, судебной власти и т.п. Конституции федеративных государств, как правило, не предусматривают право субъектов федерации на выход из федерации, обычно закрепляют возможность так называемого президентского правления или иных форм федерального вмешательства, заключающихся в том, что федеральные власти, придя к выводу, что власть в субъекте федерации не может осуществляться в соответствии с федеральной конституцией, принимают на себя все или некоторые полномочия исполнительной власти субъекта, а функции законодательного органа субъекта передают федеральному парла-

менту. Многие конституции федеративных государств и федеральное законодательство закрепляют институт так называемой федеральной интервенции, включая использование вооруженных сил, в отношении субъектов федерации, в том числе для поддержания территориальной целостности федерации, обеспечения мира в отношениях между различными субъектами федерации, гарантирования принципов конституционного строя и др.

В настоящее время в мире насчитывается более 25 федеративных государств. Они расположены в различных частях света, существенно различаются по своим размерам, численности и национальному составу населения, экономическому потенциалу, доминирующей в этих государствах конфессии и ее роли в жизнедеятельности общества, развитости демократических институтов, своему внутреннему устройству и характеру правовых связей между федерацией в целом и ее субъектами. В связи с этим невозможно говорить о предрасположенности тех или иных народов к федеративному объединению, как невозможно говорить и о наличии некоей универсальной модели организации и функционирования федерации, к которой должны стремиться государства.

При этом в зависимости от способа возникновения и характера учредившего федеративное государство акта различают договорные и конституционные федерации. При договорном способе независимые государства объединялись в федерацию, заключив между собой договор. Позднее, однако, такой договор уступает свое место конституции. Именно таким образом возникли США и Швейцария, СССР, Югославия, Танзания, ОАЭ и др.

Конституционные федерации возникали на основе конституций, как это случилось в РСФСР (1918 г.), ФРГ (1949 г.) и др. В этом случае федерация формируется «сверху» в результате признания центральной властью федерации как более рациональной формы государственного устройства и в наделении в связи с этим республик, краев, областей, земель и т.д. качествами субъектов соответствующей федерации.

В зависимости от степени влияния на государственное устройство территориального и национального факторов различают федерации, построенные: по территориальному признаку; по национальному признаку; по национально-территориальному признаку. Подавляющее большинство современных федеративных государств построено по территориальному принципу и преследует цель рациональной организации публичной власти путем ее децентрализации. И лишь отдельные федеративные государства организованы с учетом национального или языкового состава населения. В частности, на этнической основе построена Бельгия. К числу федераций, образованных по национально-территориальному принципу, можно отнести Россию, Индию, Канаду и др., обладающих полиэтническим составом

населения, нередко наличием у этносов национальной территории, развитым национальным самосознанием и т.п. Несомненно при этом, что федерации, построенные по территориальному принципу, оказались более устойчивыми к различным социальным и политическим катаклизмам.

Напротив, федерации, построенные по национальному признаку, оказались менее прочными. Прекратили свое существование СССР, СФРЮ, Чехословацкая Республика, распавшиеся на составные части.

В зависимости от конституционно-правового статуса субъектов, входящих в состав федеративного государства, различают также симметричные и асимметричные федерации. Под симметричными федерациями обычно понимают такие, субъекты которых, согласно федеральной конституции, равноправны между собой и в отношениях с федерацией. К их числу относят Австрию, ФРГ, ОАЭ и др. Однако и в этих федерациях симметрия носит относительный, а не абсолютный характер. В частности, согласно Основному Закону ФРГ земли представлены в верхней палате федерального парламента — бундесрате — не одинаковым числом представителей, причем независимо от числа представителей каждая земля имеет в этой палате от трех до пяти голосов.

Большинство современных федераций асимметричны, причем такая асимметрия может выражаться по-разному и обусловливается различием субъектов федерации (республики, края, области и т.п.), наличием наряду с равноправными субъектами федерации и таких территориальных образований, статус которых существенно отличается от статуса иных равноправных субъектов (федеральный округ, ассоциированные государства и пр.). В некоторых федерациях существенно ограничена даже территориальная сфера действия федеральной конституции, в частности, на штаты Джамму и Кашмир не распространяется более трети статей Конституции Индии. Асимметрия может являться результатом и внутрифедеративных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий или перераспределении компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

§ 2. Краткий очерк становления и развития российского федерализма

Федерализм как теория и практика государственного устройства сыграл определенную роль в становлении и развитии России. В раннюю эпоху русской истории, особенно в удельный период, когда на всем востоке Европы существовал ряд небольших самостоятельных славянских государств, федерализм являлся выражением центростремительной тенденции и служил обоснованию объединения удельных

княжеств и образования крупного централизованного государства, построенного на началах единодержавия.

И в последующий период развития Русского государства отдельные элементы федерализма, несмотря на господство унитаризма как абсолютно доминирующего начала, в большей или меньшей степени сказывались в государственном устройстве России. Определенной автономией и самоуправлением, основанными на соглашениях, пользовались Малороссия, Прибалтийский край, Польша, Бессарабия. Финляндия сохранила свою автономию до отделения от России в конце 1917 г.

Идеи федерализма не были чужды и политической мысли России. Впервые как оформленная доктрина федерализм проявился в политическом движении начала XIX в. в Северном тайном обществе декабристов. Федерализм декабристов, по-видимому, возникший под влиянием Конституции США 1787 г. и преследовавший в качестве главной цели децентрализацию государственной власти, предполагал деление России на ряд царств по территориальному признаку (Московское, Новгородское, Киевское, Владимирское, Казанское, Астраханское, Сибирское, Херсонское). Он не был чужд и национальному началу, поскольку составными частями федеративного государства также должны были выступать царство Польское, Курляндия, Лифляндия, Финляндия, Грузия.

План федеративного устройства России был подробно разработан Н. Муравьевым в его двух проектах конституции. Согласно первому из них Россия делилась на четырнадцать государств и две области: Славянскую с центром в г. Нижнем Новгороде, который и должен был быть столицей России, и Донскую с центром в г. Новочеркасске. Согласно второму проекту Россия делилась на 13 государств, 2 области и 568 уездов.

Проекты федеративного устройства России, однако, подвергались жесткой критике в самом движении декабристов. В частности, П. Пестель считал федерализм «пагубнейшим и величайшим злом», поскольку он ведет к дезинтеграции государства, региональному эгоизму и сепаратизму и в силу этнического и конфессионального разнообразия населяющих Россию народов таит в себе угрозу «отложения от коренной России» «разнородных областей» и потерю Россией «не только своего могущества, величия и силы, но даже, может быть, и бытия своего между большими и главными государствами».

В последующем федерализм в политической мысли России развивался как обоснование двух противоположных тенденций:

1) дезинтеграционной, выразителями которой были и русский анархизм, и украинофильство, и польский автономизм, и грузинские социалисты-федералисты, и дашнакцутюнцы в Армении, которые считали федерализм принципом организации своей партии, а также

и принципом межпартийных, межнациональных и международных отношений;

2) интеграционной, выражением которой была идея панславистского федерализма как общеславянского политического единства, объединения в единое федеративное государство всех славянских народов.

Однако обе эти тенденции сколько-нибудь заметного отражения в государственном устройстве России не нашли. К началу XX века Россия состояла из 74 губерний, 20 областей, 2 округов, 9 градоначальств, 8 генерал-губернаторств. При этом границы административно-территориальных единиц не совпадали с территориями компактного проживания различных национальных групп; национальные начала в форме федерации были привнесены в практику государственного устройства России Великой российской революцией 1917 г.

При этом, однако, следует оговориться, что Россия была провозглашена федеративным государством в начале января 1918 г. Всероссийским Учредительным собранием, которое было избрано до октября 1917 г. и в котором большевики составляли меньшинство. «Именем народов, государство российское составляющих, — говорилось в резолюции Учредительного собрания, — Всероссийское Учредительное собрание постановляет: государство российское провозглашается Российской Демократической Федеративной Республикой, объединяющей в неразрывном союзе народы и области, в установленных Федеральной конституцией пределах, суверенные». Тем самым федерализм выступал не в качестве формы или способа решения национального вопроса, а как способ демократизации государства путем децентрализации власти и формирования системы полицентризма. Национальный вопрос и федерализм как способ его разрешения еще не стоял. На взглядах большинства делегатов Учредительного собрания на государственное устройство России отразился общедемократический характер февральской революции 1917 г.

Начало практического становления федерализма в России было положено состоявшимся также в январе 1918 г. III Всероссийским съездом Советов. В принятой съездом Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа провозглашалось, что Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик. Закрепленные в этой Декларации принципиальные установки на федерализацию России, теперь уже по национально-территориальному принципу, были развиты в резолюции съезда «О федеральных учреждениях Российской Республики».

Процесс образования на территории России автономий по национальному или территориальному (географическому) принципу

активизировался с принятием 10 июля 1918 г. первой Конституции РСФСР, закрепившей федеративный принцип организации единой российской государственности. Согласно ст. 11 Конституции РСФСР, «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику». К 1923 г. в составе РСФСР сложились 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

Одновременно шло становление Союза ССР. Особую актуальность при этом имел вопрос о форме государственного объединения национальных республик. Осенью 1922 г. в развернувшейся по этому поводу дискуссии в Политбюро ЦК РКП(б) выявились разные позиции. Одни предлагали ограничиться чем-то вроде конфедерации республик, без создания единых общегосударственных органов, наделенных большими полномочиями. Другие предлагали так называемую автономизацию, т.е. вступление всех советских республик в состав РСФСР на началах автономии. Третьи, поддержанные В. И. Лениным, предлагали создание союзного государства на основе добровольного объединения равноправных республик. Проект объединения, разработанный на основе предложений В. И. Ленина, в октябре 1922 г. получил одобрение Пленума ЦК РКП(б). 30 декабря 1922 г. I съезд Советов Союза ССР принял решение о создании Союза Советских Социалистических Республик. Съезд единогласно одобрил Декларацию и Договор об образовании СССР.

К этому периоду государственное устройство РСФСР в значительной мере устоялось и в рамках сложившегося стратегического курса государственного строительства шло образование национальных округов (1925–1930 гг.), а многие народы перешли к более высоким формам национальной государственности. Одновременно в соответствии с Конституцией СССР сужался круг полномочий самой РСФСР, поскольку союзным органам были переданы оборона и внешние сношения, руководство транспортом и связью. При этом, однако, РСФСР, как и другие союзные республики, оставалась формально суверенным государством и сохраняла право свободного выхода из состава СССР.

Важным этапом в развитии советского типа федерализма явилось принятие Конституций СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.). Союзная и российская государственность стали, по существу, строго централизованными, с явными унитаристскими тенденциями государствами с характерными для них политическим моноцентризмом. В 1936 г.

Казахская и Киргизская автономные республики были преобразованы в союзные. В том же году прекратила свое существование Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика, а Азербайджанская, Армянская и Грузинская советские республики непосредственно вошли в Союз ССР. С принятием Конституции СССР в 1936 г. в составе СССР стало 11 союзных республик. В 1940 г. в состав СССР вошли Латвийская, Литовская и Эстонская советские республики. В союзную республику была преобразована Молдавская АССР. В 1940 г. Карельская АССР также была преобразована в Карело-Финскую ССР, которая в 1956 г. вновь была преобразована в Карельскую АССР и включена в состав РСФСР. К этому времени относится и восстановление ликвидированных в период Великой Отечественной войны автономий балкарского, ингушского, калмыцкого, карачаевского, чеченского народов, репрессированных сталинским режимом и депортированных в отдаленные районы страны.

Принятие Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. не привнесло сколько-нибудь заметных новелл в правовой статус союзных и автономных республик, автономных областей и национальных округов, названных теперь автономными округами. Застывшие формы государственного устройства, вылившиеся на практике в сверхцентрализацию страны в политической, экономической и иных сферах жизни общества и государства, стали тормозом в развитии подспудно вызревавших в обществе демократических процессов. Национальный принцип, положенный в основу государственного строительства СССР и РСФСР, в условиях падения роли КПСС, выступавшей несущей конструкцией Советского государства, и ее влияния на процессы государственного строительства вольно или невольно явился катализатором разрушения СССР.

Процессы суверенизации активизировались и в Российской Федерации. Большинство автономных республик отказались от статуса автономий и приняли декларации о суверенитете. Автономные области (кроме Еврейской) провозгласили себя республиками, некоторые автономные округа заявили о необходимости их выхода из состава краев и областей, о преобразовании их в республики. Центробежные тенденции, питавшиеся идеей национального суверенитета, создали реальную угрозу целостности и единству Российской Федерации.

В этих условиях важное значение имел подписанный 31 марта 1992 г. Федеративный договор, который 10 апреля 1992 г. был включен в Конституцию Российской Федерации как ее составная часть. Федеративный договор содержал три самостоятельных акта о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной

власти каждого из трех видов субъектов федерации (республик, краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург, автономной области и автономных округов). Он существенно модифицировал федеративное устройство России. Республики в составе Российской Федерации стали именоваться «суверенными республиками в составе Российской Федерации», края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург приобрели статус субъектов федерации, равноправных республикам. Тем самым в российский федерализм, существовавший доселе в форме автономии национальных государств и государствоподобных образований (автономные республики, автономные области, автономные округа), был привнесен наряду с национальным территориальный принцип. Субъектами Федерации стали и края, области, города федерального значения при сохранении их административной формы организации.

Заключение Федеративного договора не изменило конституционную природу Российской Федерации; Россия, оставаясь федерацией, основанной на Конституции, не стала договорной или договорно-конституционной, как полагают некоторые. Данный договор не носил изначально и не приобрел в результате его практического осуществления учредительного характера и *не является договором об образовании государства*. Строго говоря, это не «федеративный» договор в смысле акта, создающего новое государство, а договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Его главная цель заключалась в рационализации государственной власти путем ее децентрализации и тем самым в обеспечении условий демократического развития российской государственности при безусловном сохранении ее единства и целостности.

Этот договор основывался на пяти принципиальных положениях: во-первых, признании в качестве субъектов Федерации не только национально-государственных и национально-территориальных образований, но и административно-территориальных единиц высшего звена; во-вторых, равенстве конституционно-правового статуса субъектов Федерации — национальных и территориальных; в-третьих, наличии общефедерального масштаба прав человека и признании равенства прав и свобод независимо от этнической, конфессиональной или иной принадлежности граждан на всей территории Российской Федерации; в-четвертых, единстве экономического, политического и конституционно-правового пространства России; в-пятых, сочетании единства и целостности федеративного государства с максимальной самостоятельностью составляющих его субъектов.

Несмотря на известную противоречивость практики реализации этого акта, Федеративный договор сыграл позитивную роль в стабилизации федеративных отношений, придал им большую определенность, а преодолев моноцентризм публичной власти, т.е. ее концентрацию в руках центральных органов государства, и перераспределив сферы ведения и полномочия между ними и властями субъектов Федерации, создал более благоприятные условия для развития демократических институтов. Сохранив государственное единство России, он положил начало действительно назревшему обновлению федеративных отношений и явился важным этапом на путях конституционного оформления нового качества российского федерализма в принятой в декабре 1993 г. Конституции.

§ 3. Особенности федеративного устройства России и функционирования российского федерализма

1. Конституционные принципы федеративного устройства

Принципы государственно-территориального устройства России — это закрепляемые Конституцией и обеспечиваемые законодательной, исполнительной и судебной властью основные начала организации и функционирования государственно-территориального устройства Российской Федерации. Эти принципы имеют определяющее значение для характера взаимоотношений различных уровней федеративной системы, обеспечения единства государства и учета особенностей ее составных частей, гарантирования общефедерального стандарта прав человека на всей территории государства. Они имеют универсальное значение и в концентрированном виде содержат права и обязанности всех участников федеративных правоотношений. В законах и иных нормативных актах как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов Федерации эти обязанности наполняются более конкретным правовым содержанием. Это содержание явилось результатом компромисса между федеральными и региональными органами государственной власти, различными группами политической и экономической элиты, оно сложилось в борьбе двух более или менее явственно проявляющихся тенденций — централизма и децентрализма.

В Конституции закреплены следующие *принципы государственно-территориального устройства России,* непосредственно связанные с основными, исходными началами согласованной на Конституционном совещании 1993 г. модели российского федерализма.

1. *Принцип единства и целостности государства*, который находит отражение в единстве территориального, а также политического, эконо-

мического и правового пространства России. Российский федерализм не означает аморфности государственных связей ее составных частей. Российская Федерация представляет собой единое в государственно-правовом и международно-правовом отношениях государство, суверенитет которого распространяется на всю ее территорию. Данный принцип выражается также в положениях федеральной Конституции о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей ее территории и их прямом действии, об обеспечении государством территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации. В Российской Федерации обеспечивается единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8 Конституции).

Единство и целостность России обеспечивается единством системы государственной власти, а также единством органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в пределах их совместного ведения, единой системой судебной власти, прокуратуры и др. Важное значение для обеспечения единства и целостности Российского государства имеет единство гражданства и конституционного статуса граждан Российской Федерации, из чего следует, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией (ст. 6).

2. *Принцип федерализма*. Согласно Конституции Россия представляет собой демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления (ст. 1, ч. 1). Это означает, что федерализм не только представляет собой элемент формы государства, но и имеет важное значение для выявления сущности и характера государственной власти, институтов государственности и правовой системы. При этом в Российском государстве взаимодействуют два уровня федеративной системы. В свою очередь, в рамках этой системы действуют два уровня публичной власти — Федерации в целом, представляемой федеральными органами государственной власти (Президентом, Федеральным Собранием, Правительством и др.), и субъектов Федерации, которые представляются органами государственной власти субъектов, обладающими в пределах своего ведения всей полнотой государственной власти.

3. *Принцип суверенности Российской Федерации*, выступающей в государственно-правовом и международно-правовом отношениях в качестве единственного носителя верховной власти. Суверенитет Российской Федерации основывается на суверенитете ее многона-

ционального народа, воля которого является источником всякой публичной власти (государственной и местного самоуправления).

Суверенитет Российского государства характеризуется ее верховенством на своей территории и независимостью во внешних сношениях. Это, однако, не препятствует добровольному принятию государством на себя обязательств, вытекающих из членства в межгосударственных организациях или из международных договоров Российской Федерации.

4. *Принцип единого и равного для Российской Федерации, всех ее субъектов стандарта прав и свобод человека и гражданина*. При этом, согласно ст. 71 Конституции, регулирование и защита прав человека находится в ведении Федерации, а защита прав человека ст. 72 Конституции отнесена к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Согласно ст. 6 Конституции каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Отсюда следует, что субъекты Федерации не вправе сужать конституционный статус личности, установленный федеральным Основным Законом. А согласно ст. 19 федеральной Конституции государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств, включая место жительства, национальность, вероисповедание и т.д.

5. *Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов.* Конституция, Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий различают: 1) предметы ведения и полномочия Российской Федерации; 2) предметы совместного ведения и полномочия Федерации и ее субъектов; предметы ведения и полномочия субъектов Федерации. При этом Конституция определяет предметы ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. За их пределами субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют ее самостоятельно.

6. *Принцип лояльности Федерации по отношению к своим субъектам и субъектов Федерации по отношению к Федерации, или принцип дружественных отношений между ними*. Правовое содержание данного принципа заключается в соблюдении параметров закрепленных за Федерацией и субъектами Федерации полномочий, особенно в сфере конкурирующей компетенции, невмешательстве ими в пределы ведения и полномочия друг друга.

Принцип лояльности в федеративных отношениях предполагает также высокий уровень государственного сознания, готовность отстаивать федеративный строй и собственные прерогативы, отказ от регионального эгоизма и готовность к согласованным решениям в случае споров между Федерацией и ее субъектами или между субъектами

Федерации. Но и в этом случае границы такой лояльности определяются взаимными конституционными обязательствами участников федеративных отношений, возложенными на них Конституцией, и требованием их добросовестного выполнения.

2. Виды субъектов Российской Федерации

Конституция вслед за Федеративным договором в структуре Федерации закрепляет три вида субъектов: национально-государственный (республики в составе Российской Федерации); административно-территориальный (края, области, города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь); национально-территориальный (автономная область и автономные округа). Тем самым действующая Конституция, сохранив основную схему прежнего типа федерализма, дополнила ее существенно новыми элементами, наделила административно-территориальные единицы высшего звена (края, области), а также города федерального значения качествами субъектов Федерации, гарантировала всем субъектам самостоятельность в предоставленных им сферах государственной и общественной жизни.

Особенность российского федерализма заключается в том, что в его основу положены как национальный, так и территориальный принципы, что является отражением полиэтничности национального состава России, самобытности ее исторического развития, особенностей строительства российской государственности и т.д. Этим она существенно отличается от большинства иных федераций, что, однако, не является оправданием для попыток преобразования отечественной государственности по образцам иных, «правильных» федераций.

На время принятия Конституции Российская Федерация состояла из 89 субъектов. В их числе 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов.

Субъектный состав России изменился в связи с принятием 5 Федеральных конституционных законов, которые оформили образование в Российской Федерации четырех новых краев и одной области[1]. Про-

---

[1] См.: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110; Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119; Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-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» // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в со-

цесс образования новых субъектов происходил за счет объединения двух и более субъектов Федерации, в результате которого количество автономных округов (Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий) сократилось более чем вдвое. При этом преобразование субъектов Федерации осуществлялось с учетом волеизъявления населения объединяющихся субъектов Федерации.

В настоящее время в составе Российской Федерации:

- 22 республики: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашия;
- 9 краев: Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский;
- 46 областей (Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская);
- 3 города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь;
- 1 автономная область — Еврейская;

ставе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745; Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 1.

— 4 автономных округа: Ненецкий, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Чукотский, Ямало-Ненецкий.

Россия является не простым сложением субъектов Федерации; это целостное суверенное государство с единой федеральной Конституцией, системой федеральных государственных органов, общей территорией, общим гражданством, едиными общегосударственными символами и т.п. Действующая Конституция России не предусматривает для субъектов Федерации права сецессии, т.е. права выхода из состава единого федеративного государства. Возможные односторонние шаги в этом направлении антиконституционны, а всякое прямое или косвенное поощрение таких шагов иными государствами противоречит основным принципам и нормам международного права и потому является недопустимым вмешательством во внутренние дела Российской Федерации и недружественным актом в отношении нее.

Но Конституция не исключает и возможности расширения числа субъектов Федерации либо за счет интеграции в состав России иного государства (в этом случае не исключены и союзные отношения, основанные, однако, не на Конституции России, а на союзном договоре), либо образования нового субъекта в результате вычленения части территории и населения иного (иных) субъектов. Такое расширение субъектного состава Федерации может осуществляться в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», как это произошло с Республикой Крым и городом Севастополем.

В отношении многих малочисленных народов, как и прежде, сохраняется территориальная, или надэтническая, модель федерализма. Эти народы не имеют этнонациональной государственности и в силу своей малочисленности нуждаются в особой государственной защите. В связи с этим согласно ст. 69 Конституции Российской Федерации государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Этому посвящен Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

На современном этапе развития отечественного федерализма преобладает общая тенденция выравнивания статуса субъектов Федерации с четко очерченным кругом их прав. За федеральными органами сохраняются полномочия, объем которых определяется интересами сохранения единства и целостности государства, функционирования его институтов, народного хозяйства и пр., субъекты же Федерации

обладают полнотой государственной власти в сферах, отданных их усмотрению.

В качестве способа обеспечения равноправия субъектов Федерации некоторые государственные деятели и ученые предлагают переход к одной модели федерализма — территориальной. В постепенном переходе от национально-территориального устройства к территориальному усматривается гарантия укрепления Российского государства и предотвращения его дезинтеграции. Создается искусственная дилемма: или национальная, или территориальная модель федеративного государственного устройства. Тем самым в общество привносится мысль, будто национальная модель противоречит территориальной, в отличие от последней является деинтеграционным фактором и потому должна быть преодолена.

Действующая Конституция исходит из государственно-политических реалий: республики и автономии в составе Федерации есть данность, и всякая попытка их скоропалительного преобразования вопреки воле образующих их народов чревата негативными последствиями. Государство наше многонациональное, поэтому не следует противопоставлять территориальную модель организации Федерации в России национальной или пытаться слепо копировать чужие образцы. Гипертрофия территориального принципа организации Федерации на современном этапе ее развития неизбежно приведет к умалению коллективных прав компактно проживающих на своей национальной территории этносов и их противопоставление правам и интересам всего многонационального народа России. В свою очередь, гипертрофия национального принципа в организации Федерации способна привести к росту сепаратизма и поставить под угрозу единство федеративного государства.

Российское государство в геополитическом, экономическом и иных отношениях представляет собой единое и целостное государство, способное обеспечить многообразие и самобытность субъектов Федерации с сохранением их тесного государственного единства на основе естественного взаимного тяготения. Причем правовые формы обеспечения такого единства субъектов Федерации, организованных в соответствии с этими различными моделями, многообразны и в условиях равенства их конституционного статуса дают субъектам возможность выбора наиболее приемлемых для них способов взаимодействия.

Важно при этом учитывать, что обеспечение государственного единства объединенных в Федерацию субъектов — только одна функция федеративного строя, обусловленная главным образом именно многонациональным составом населения и наличием национальной

государственности различных этносов. Его другая функция — рационализация власти и управления общественными и государственными делами в интересах сохранения и поддержания демократического конституционного строя. Федеративное устройство России служит, с одной стороны, сохранению многообразия различных регионов при безусловном характере общефедерального единства, с другой — такое устройство выступает способом рационального распределения компетенции и полномочий не только по горизонтали, но и по вертикали. Законодательные, исполнительные и судебные полномочия делятся между Федерацией и ее субъектами, причем само это деление должно быть осуществлено таким образом, чтобы реализация своих полномочий одной частью государственного механизма Федерации требовала активизации деятельности другой части, что, в свою очередь, могло бы способствовать более тесному единству всех субъектов Федерации, развитию их взаимосвязей и взаимозависимости.

Это означает, что между территориальным и национальным началами в организации российского федерализма нет антагонизма. Специфика российского федерализма вполне допускает наличие субъектов, построенных как по территориальному, так и по национальному признаку, разумеется, при условии их конституционного равноправия и строгого соблюдения ими федеральной Конституции и законов. Стало быть, речь может и должна идти не о раздроблении единой суверенной власти, но о ее рационализации и взаимной ответственности двух уровней единой федеративной системы.

§ 4. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и ее субъектов

1. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Конституционно-правовой статус Российской Федерации определяется прежде всего Конституцией, которая в данной части воплотила в себе основные идеи и принципы Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и Федеративного договора от 31 марта 1992 г. Важное значение для характеристики статуса Российской Федерации имеют федеральные конституционные законы и федеральные законы, акты Президента и Правительства. Определенное значение могут иметь государственно-правовые договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, как это установлено ч. 3 ст. 11 Конституции.

Конституция определяет Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1). Государству присущи следующие признаки:

постоянное население, определенная территория, суверенная власть. Этот перечень часто дополняют указанием на способность вступать в отношения с другими государствами. В связи с этим государство представляют собой стабильное политическое сообщество, поддерживающее правовой порядок и контролирующее определенную пространственную сферу.

1. Для статуса Российской Федерации характерно прежде всего государственное единство, т.е. стабильность политического сообщества, образуемого многонациональными народами России. Указанное единство не ставится под сомнение наличием субъектов Федерации, обладающих самостоятельностью и полнотой государственной власти в пределах собственного ведения и компетенции органов государственной власти субъектов. Государство — не просто государственный аппарат, а стабильное сообщество, т.е. государственно организованный народ. Оно не прекращает существовать в результате революции или государственного переворота. Тем более это касается принятия новой конституции, даже если она принципиальна.

Правовой основой этого единства является Конституция, определяющая ее в качестве суверенного государства. Суверенитет Российской Федерации, как отмечалось, распространяется на всю ее территорию, включающую территории всех ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, недра и воздушное пространство над ними. Кроме того, Российское государство обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в своей экономической зоне в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Территориальное верховенство Российской Федерации сопрягается с территориальным верховенством субъектов Федерации. Федеральные органы государственной власти не вправе по собственному усмотрению менять границы субъектов Федерации. Для изменения границ между субъектами необходимо их взаимное согласие. При этом в случае изменения границ между субъектами необходимо утверждение такого изменения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (п. «а» ст. 102 Конституции).

2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется также верховенством на всей территории страны и в правовой системе государства Конституции и федеральных законов, которые не нуждаются в ратификации или подтверждении в какой-либо иной форме субъектами Федерации. Они обладают прямым действием и непосредственно связывают законодательную и исполнительную власть субъектов Федерации, федеральные суды, действующие на территории субъектов Федерации, а также суды самих субъектов Федерации.

3. Конституция закрепляет единое федеральное гражданство. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории

всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. При этом защита федерального стандарта прав человека и гражданина, установленного Конституцией, является правом и обязанностью как Федерации, так и субъектов Федерации. Защита прав граждан России за границей осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, ее дипломатическими и консульскими представительствами.

4. Для Российского государства характерно наличие единых и общих для всей Федерации органов государственной власти. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. На строго централизованных началах основана и Прокуратура, возглавляемая Генеральным прокурором Российской Федерации.

Согласно ст. 5 Конституции ее федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. При этом вторжение органов власти субъектов Федерации в прерогативы Федерации недопустимо в принципе. Что же касается федеральных органов государственной власти, они также по общему правилу не вправе вторгаться в компетенцию субъектов Федерации, за исключением некоторых экстраординарных ситуаций (чрезвычайное положение, военное положение и т.п.).

5. Для России характерно наличие единой федеральной системы права, включающей правовые акты Российской Федерации, субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Однако такое единство не только не исключает, но в силу федеративной природы государства предполагает известную дифференциацию и наличие относительно самостоятельных правовых массивов субъектов Федерации, которые взаимосвязаны в рамках целостного единства.

Доминирующее положение в правовой системе России занимает федеральная Конституция, обладающая верховенством по отношению ко всем иным правовым актам, принимаемым в России, и являющаяся критерием легитимности любых иных правовых актов.

6. Необходимостью реализации федеральных функций и решения общих для Российской Федерации в целом задач обусловлено наличие федеральной собственности. Наряду с ней функционирует государственная собственность субъектов Федерации и муниципальная собственность.

7. Важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является наличие единой для Федерации таможенной, денежной, налоговой и кредитной системы.

8. Для Российской Федерации характерно также наличие единых Вооруженных Сил, призванных осуществлять защиту ее суверенитета и территориальной целостности.

9. Согласно Конституции общефедеральным государственным языком является русский язык (ч. 1 ст. 68). Вместе с тем и республики в составе Федерации также вправе устанавливать свои республиканские государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Важное значение имеет конституционная гарантия всем народам права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68).

10. Российская Федерация имеет свои государственные символы — Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн. Согласно Конституции Российской Федерации столицей Российской Федерации является город Москва.

Федеративным устроением России обусловлено *разграничение предметов ведения и полномочий между различными уровнями федеративной системы*. Согласно ст. 71 Конституции *в ведении Российской Федерации находятся*:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа России;

о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

По предметам ведения федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые имеют в России прямое действие на всей ее территории (ч. 1 ст. 76). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (п. 1 ст. 78). Согласно ст. 79 Конституции, Российская Федерация, участвуя в межгосударственных объединениях, может передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не противоречит основам конституционного строя России и не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина (ст. 79).

Полномочия, которыми покрываются перечисленные в ст. 71 Конституции предметы ведения, составляют исключительную компетенцию Федерации. Это означает, что каждое названное полномочие может быть осуществлено только федеральными властями.

Согласно ст. 72 Конституции *в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся:*

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативно-правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, использования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в России;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов России, выполнение ее международных договоров.

Согласно ч. 2 данной статьи ее положения в равной мере распространяются на всех субъектов Федерации. Конкретное разграничение полномочий в сферах совместного ведения, т.е. определение полномочий Федерации, с одной стороны, и компетенции ее субъектов — с другой, осуществляется текущим законодательством Федерации и ее соглашениями с участниками федеративных отношений.

В соответствии со ст. 73 Конституции все, что не подлежит исключительному ведению Федерации и не относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов, входит в компетенцию государственной власти республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

2. Конституционно-правовой статус субъектов Федерации

В составе Российской Федерации, как отмечалось, обычно различают три вида субъектов:

1) республики, которые согласно Конституции являются государствами и обладают рядом атрибутов государств. Они образованы по национально-территориальному принципу и поэтому их часто именуют *национально-государственными субъектами* Российской Федерации;

2) политико-территориальные субъекты, к числу которых обычно относят края, области, города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь). В основе их правосубъектности в федеративных отношениях лежит территориальный принцип и поэтому их нередко именуют также *административно-территориальными субъектами* Российской Федерации.

3) *национально-территориальные субъекты*, к которым относят автономную область и автономные округа, которые были изначально созданы как форма государственно-правового обеспечения наиболее благоприятных условий развития народов Дальнего Востока и Крайнего Севера.

Множественность субъектов Федерации не исключает наличия общих черт их конституционно-правового статуса. Прежде всего все субъекты Федерации являются неотъемлемыми составными частями России и не обладают правом сецессии, т.е. выхода из состава Российской Федерации.

Все субъекты Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. При этом, однако, равноправие субъектов не означает их тождества в государственно-правовом отношении, ибо на статус ряда субъектов существенное влияние оказывают этнические начала их образования, а сами эти субъекты являются формой государственно-правового выражения самоопределения народов и наций в составе Федерации.

Все субъекты Федерации самостоятельно разрабатывают и принимают свои учредительные акты (Конституции и уставы). Утверждения этих актов со стороны федеральных органов не требуется.

Субъекты самостоятельно устанавливают собственное наименование. В случае его изменения новое наименование субъекта должно быть внесено в Конституцию. Указами Президента в ст. 65 Конституции были включены следующие новые наименования: Республика Ингушетия (старое наименование — Ингушская Республика), Республика Северная Осетия — Алания (старое наименование — Республика Северная Осетия), Республика Калмыкия (старое наименование — Республика Калмыкия — Хальмг Тангч), Чувашская Республика — Чувашия (старое наименование — Чувашская республика — Чаваш

республики), Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (старое наименование — Ханты-Мансийский автономный округ).

Субъекты имеют собственную символику: герб, гимн, флаг, а также столицу или административный центр. Наличие символов субъектов не является признаком, свидетельствующим об их суверенитете. В постановлении Конституционного Суда от 7 июня 2000 г., в частности, проверялось положение Конституции Республики Алтай, в которой было закреплено, что государственные символы Республики Алтай — герб, флаг и гимн выражают не только самобытность и традиции ее многонационального народа, но и суверенитет Республики Алтай. Конституционный Суд в своем решении подчеркнул, что в силу своего конституционного статуса (ст. 65 и 66 Конституции) республика, как и другие субъекты Федерации, вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официального использования. Флаг, герб и гимн наряду с наименованием республики призваны самоидентифицировать ее внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить иным целям.

Субъекты Федерации самостоятельно образуют органы государственной власти и обладают на своей территории всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Это означает территориальное верховенство субъектов Федерации в пределах собственной компетенции, которое сочетается с территориальным верховенством Российской Федерации на всей ее территории, и обусловливает наличие у них учредительной власти, выражающейся в принятии конституций и уставов, собственного законодательства и т.д. Вместе с тем они, располагая рядом исключительных прав, не обладают государственным суверенитетом, ибо подчинены верховной власти Федерации, а их международные и внешнеэкономические связи осуществляются в той мере, в какой это установлено федеральным законом.

При этом, самостоятельно образуя свои органы государственной власти, субъекты Федерации обязаны действовать в соответствии с закрепленными в федеральной Конституции основами конституционного строя. Государственность субъектов Федерации должна отвечать критериям демократического правового федеративного и социального государства, республиканской формы правления, опираться на принципы единства системы государственной власти, а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей

из этого самостоятельности их органов. В постановлении Конституционного Суда по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края от 18 января 1996 г. особо подчеркивается, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти.

Все субъекты Федерации в равной степени обладают конституционными гарантиями своего статуса. Статус любого субъекта может быть изменен лишь по взаимному согласию Федерации и соответствующего субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом.

На всех субъектов Федерации в равной мере распространяется обязывающая сила принципа территориальной целостности. Границы между субъектами могут быть изменены лишь с их взаимного согласия, а утверждение такого изменения возложено на Совет Федерации.

Все субъекты Федерации в равной мере обладают правом заключать внутрифедеративные договоры, в том числе о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральными органами государственной власти, а также участвовать в международных и внешнеэкономических связях, как это установлено Федеральным законом от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Разнородностью субъектов обусловлены особенности конституционно-правовой природы и статуса субъектов Федерации.

Республики в составе Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации республики являются государствами и в силу этого они принимают свои конституции, имеют государственные символы, отличаются некоторыми особенностями организации государственной власти (как правило, имеют главу, парламент, правительство, министерства и т.п.), вправе устанавливать свои государственные языки. Некоторые республики ввели свое гражданство, которое, однако, не сказывается на единстве и равенстве конституционного статуса граждан Российской Федерации, проживающих на территории соответствующей республики. Республики самостоятельно утверждают государственную символику, почетные звания и государственные награды.

Края, области, города федерального значения являются государственно-территориальными образованиями. Их статус определяется принимаемыми их законодательными (представительными) органами уставами, которые по своей юридической силе и значимости равнозначны конституциям республик. Края, области, города федераль-

ного значения, будучи равноправны с республиками, а по своему экономическому потенциалу, численности населения и т.п. опережая многие из них, в отличие от республик не имеют своего гражданства, не вправе устанавливать государственные языки и т.д. Эти различия, однако, обусловлены либо территориальным принципом их организации, либо носят скорее терминологический характер (президент, парламент и т.п.).

Автономная область и автономные округа в своем конституционно-правовом статусе существенно отличаются от иных субъектов Федерации. Созданные как государственно-правовая форма обеспечения ряду малочисленных народов условий для их сохранения и развития, в настоящее время они во многом утратили это качество.

Еврейская автономная область входит в Российскую Федерацию непосредственно. Автономные округа традиционно входят в состав края или области. Только Чукотский автономный округ в 1992 г. вышел из состава Магаданской области и непосредственно входит в состав Федерации.

Отношения между автономным округом и краем (областью), в состав которой они входят, являются равноправными, между ними нет отношений соподчинения. Территория края, области не поглощает территорию автономного округа, входящего в их состав. Согласно Конституции отношения автономного округа, входящего в состав края или области, и края или области могут регулироваться федеральным законом или договором между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти соответствующего края или области. Кроме того, по представлению органов государственной области автономного округа может быть принят федеральный закон об этом округе, что, однако, не препятствует ему иметь свой устав и в нем закреплять свой статус, организацию государственной власти и пр. Автономии наравне с другими субъектами Федерации представлены в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по два представителя от каждого субъекта), а также представлены в Государственной Думе.

ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Глава 21
ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Принципы конституционного строя как позитивное основание организации государственной власти

Между основами конституционного строя и организацией в государстве публичной власти существует тесная взаимозависимость. Организация власти, ее функции, статус и полномочия, характер взаимоотношений между организационно и функционально обособленными структурными элементами и т.п. определяются не произвольно, они коренятся в основах конституционного строя. Именно эти основы детерминируют природу власти, ее цели, содержание и архитектонику; в свою очередь власть, воплощаемая в конституционно установленных формах, оказывает своей деятельностью влияние на основы конституционного строя, конкретизируя их юридическое содержание и обеспечивая социальное проявление.

При этом сами основы конституционного строя выступают в качестве системно-дифференцированного целого. Его части, подчиняясь общим системообразующим началам, в рамках системного единства могут служить различным по своей направленности целям. В частности, демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления преследует цель политической централизации и само представляет форму такой централизации. Что же касается свободного рынка и полноценных товарно-денежных отношений, они означают децентрализацию экономики, на которую, в свою очередь, существенно влияет принцип социального государства, обремененного функцией общественного служения.

Эти принципы равноценны по своей юридической силе и значению. Общество не может отказаться ни от народного суверенитета, ни от прав человека, политической централизации или рынка, ведущего к децентрализации. Следовательно, речь может и должна идти о взаимодействии этих принципов, которые изначально находились в противоречии друг с другом. Сама логика демократического развития потребовала их согласования в качестве взаимодействующих элементов организации функционирования государства. Отсюда следует, что только в системном единстве основы конституционного строя могут

служить решению преследуемых Конституций целей, прежде всего созданию такой государственно-правовой организации общества, которая существование стабильного в своих устоях и динамичного в развитии государства и прочного правопорядка могла бы соединить с другим императивом эпохи — свободой личности. При этом, несмотря на относительную неизменность конституционно-правовой формы закрепления, сами основы конституционного строя находятся в постоянном развитии.

В современной конституционно-правовой теории и практике строительства демократического правового государства с республиканской формой правления обычно различают три формы демократической организации государства: демократию с разделением властей; непосредственную, или плебисцитарную, демократию; парламентарную демократию. Каждая из этих форм основывается на собственной теоретической базе, восходящей к воззрениям Шарля Луи Монтескье (1689–1755), с именем которого по праву связывают демократию с разделением властей, Жан-Жака Руссо (1712–1778), являвшегося наиболее последовательным защитником непосредственного народовластия, и Люсьена-Анатоля Прево-Парадоля (1829–1870), которого порой именуют главным адептом парламентарной демократии, хотя едва ли кто-либо может поставить под сомнение, что родиной последней является Англия и именно английская политико-правовая мысль являлась источником, из которого черпали вдохновение множество политиков и ученых в иных странах.

В связи с указанной классификацией возможны и необходимы по меньшей мере две оговорки, предшествующие анализу отечественной конституционно-правовой практики:

— во-первых, сама демократия не представляет неизменного социального идеала, одинакового во всех своих проявлениях для всех стран и народов. Это одна из политических форм, на содержании которой сказываются дух народа и его история, состояние экономики, мононациональный или полиэтничный состав населения и его численность, размеры территории и даже климат, характер взаимоотношений с другими государствами и пр.;
— во-вторых, грани между указанными формами демократической организации государства и власти относительны и во многом условны. Практика государственно-правового развития различных стран, действительно имевшая в качестве отправной точки соответствующие воззрения, под влиянием потребностей социального, экономического и политического развития, а также собственного исторического опыта, привносит в содержание этих форм свои особенности. Нередко организационные

или содержательные характеристики одной из них переносятся в другие и вполне приживаются на новой почве.

Эти оговорки необходимы, чтобы подчеркнуть: отечественная государственность прошла долгий исторический путь и на этом пути неизменно сохраняла черты, присущие только и именно ей. Они выросли из нашей истории и сложившейся на ней социокультурной традиции. В связи с этим обновление государственности России, обусловленное потребностями развития страны и вызовами глобализирующегося мира, не должно вести к забвению собственного исторического опыта государственно-правового развития.

Это означает, что исторический опыт Российского государства, в целом развивавшегося в рамках общих для Европы закономерностей политико-юридической эволюции, не исключает новизны, обусловленной современной ситуацией, но не требует и отказа от собственных социокультурных и правовых традиций, нуждающихся в учете при строительстве новых доктрин. В данном контексте выдающийся русский государствовед Б. Н. Чичерин, сопоставляя историю становления и развития представительных учреждений в России и странах Западной Европы, имел основание заявить, что «ход русской истории представляет замечательную параллель с историей Запада» и «это сродное, параллельное течение жизни... не повторяется ни у каких других народов Древнего и Нового мира».

Но верно и другое: перед государственной властью в России стояли иные задачи, нежели на Западе. Власть была главным движителем общественного развития, а народ помогал ей всеми силами в устроении отечества, но не столько собственной инициативой, сколько подчиняясь повелению сверху и неся на себе громадные тяжести во имя общего блага. Это историческое значение самодержавной власти дало ей такую мощь, какой она не имела ни в одной европейской стране.

Именно в этом — формировании единой государственности и сохранении ее целостности — справедливо усматривалось высшее благо общества, основы которого в огромной стране с относительно малочисленным населением формировались не в бесконечных войнах, как это было в Западной Европе, и не в столкновении различных социальных сил, в котором вырабатывались начала права, а единой центральной властью. Именно эта власть, а не хорошо организованные и осознающие свои интересы и готовые их отстоять в противостоянии с государством институты гражданского общества, всегда была главным гарантом системы и движителем культуры и прогресса.

Принятие Конституции всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. юридически закрепило восприятие Россией общедемократических ценностей и ориентиров социально-политического и экономического развития, которые доминируют в обществах с более давними традициями демократического развития. Но такое восприятие

не должно ставить под сомнение роль и значение государственного начала в развитии страны при безусловном сохранении ее политико-юридической идентичности.

Фундаментальное значение для устроения государства и организации публичной власти имеет принцип демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Именно этот принцип занимает доминирующее положение во всей системе принципов, составляющих основы конституционного строя России, а во многом носит и универсальный характер, поскольку в большей или меньшей степени охватывает своим содержанием все иные принципы и присутствует в каждом положении Конституции.

Конституция закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля. Развитая демократия давно разочаровалась в «самодержавии народного суверенитета» с его верой в то, что «народ в правовой сфере может все». Повторимся еще раз: речь сегодня идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях свободного рынка, многопартийности и политического плюрализма. Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, или прямого народоправства, нашло выражение в рассмотренном Конституционным Судом Российской Федерации деле о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации».

Стало быть, демократия составляет форму государства. От имени народа выступает федеральный парламент, народом избирается глава государства. Наряду с этим Конституция предусматривает формы прямого народовластия, прежде всего референдум и свободные выборы. Закрепление в Конституции понятия «демократическое государство» означает также выражение обязанности государства по обеспечению провозглашенных в Конституции прав и свобод.

Отсюда следует, что система власти России, как она закреплена Конституцией, является рефлексией принципа демократического государства. Непосредственно она основывается на суверенитете народа, как он закреплен в ст. 3 Основного Закона. Конституция не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа Российской Федерации; именно суверенитет народа предопределяет суверенитет Российского государства, который един и неделим и не подлежит уступке или ограничению, и статус выступающих от его имени органов.

Это, в свою очередь, означает, что юридический догмат воли народа является сущностной характеристикой демократии и базовым началом организации власти. В различных формах современной демократии

это начало проявляется по-разному, но никогда не простирается до слияния государственной власти и народа. Мы на собственном опыте убедились, что в таком слиянии, отождествляющем власть общества со свободой, заключены предпосылки худшей тирании. Именно поэтому закрепили в Конституции референдум, дополнили его свободными выборами и тем самым конституционно легитимировали народное представительство.

Конституционное совещание учло ошибки, допущенные при конституционализации принципа разделения властей в ранее действовавшем Основном Законе. Мы понимаем под разделением властей не расчленение государственной власти на три различные и самостоятельные власти, которые действуют совершенно изолированно друг от друга. Такое понимание в немалой степени привело к кризису отечественной государственности, особенно обострившемуся в 1992–1993 гг. В действующей Конституции под разделением властей имеется в виду разграничение функций — законодательства, управления и правосудия, которые осуществляются различными органами. Господствующей в этом принципе является идея их сотрудничества и даже единства, в рамках которого сохраняется и конституционно обеспечивается различие и самостоятельность органов, осуществляющих законодательство, управление и правосудие.

Иными словами, в Конституции понятие разделения властей равнозначно понятию обособления властей. Государственная власть едина, но функции ее — законодательство, управление и правосудие — осуществляются различными органами. Следовательно, конституционная модель организации государственной власти и политическая практика зиждутся на признании ее единства и разграничении функций законодательства, управления и суда, осуществляемых соответствующими органами самостоятельно, в тесном взаимодействии друг с другом.

§ 2. Понятие органа государственной власти

Принципы конституционного строя составляют основу организации государственной власти. Государство осуществляет свои функции через органы государственной власти, которые в своей совокупности образуют государственный аппарат.

В связи с этим под государственным органом обычно понимают обособленную составную часть государственного аппарата. Персонализируя это определение, часто указывается на то, что орган государства — это гражданин или группа граждан, которые, выступая от имени государства, осуществляют задачи и функции государства в порученной им сфере, наделены властными полномочиями, реализуемыми посредством принятия правовых актов, и несут установленную законом ответственность.

В конституции наряду со словосочетанием «орган государственной власти» встречается и термин «государственный орган». Они, как правило, интерпретируются как совпадающие. Органам государственной власти присущи следующие признаки:

1) каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным Конституцией, законами или другими правовыми актами порядком. Согласно Конституции, в Российской Федерации на федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды России. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции. Конституция предусматривает, что порядок образования этих органов должен быть определен федеральным законом. Только федеральным конституционным законом учреждаются органы судебной власти. Аналогичным образом (через конституции, уставы и законы) устанавливается порядок образования органов государственной власти субъектов Федерации.

Порядок создания органа может предусматривать участие в создании органа нескольких органов государственной власти (например, аудиторы Счетной палаты назначаются поровну Государственной Думой и Советом Федерации, кандидатуры судей Конституционного Суда предлагает глава государства, а назначает Совет Федерации). Органы государственной власти могут создаваться, преобразовываться и ликвидироваться также указами Президента. Это касается органов исполнительной власти;

2) орган государственной власти наделен властными полномочиями. Это означает, что его решения имеют обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства. В свою очередь полномочия органа государственной власти образуют его компетенцию (круг предметов ведения), границы которой очерчиваются как можно четче, чтобы орган государственной власти оставался в «своем праве» и не вторгался в сферу деятельности других органов государственной власти. Компетенция органа обычно устанавливается при его создании законами, указами, положениями и другими нормативными правовыми актами;

3) деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методах, установленных правовыми актами. Ни при каких условиях орган государственной власти не вправе прибегать к действиям, выходящим за рамки допустимых организационных форм и методов, особенно в отношении применения принудительных мер.

Органы государственной власти состоят из выборных лиц, т.е. депутатов, или назначенных должностных лиц, облеченных определенными властными полномочиями. Но орган власти может быть

и единоличным. Таковыми являются Президент Российской Федерации, главы республик и губернаторы (главы администраций) субъектов Федерации, судьи, Генеральный прокурор, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Эти должностные лица действуют в силу конституций или законов и несут ответственность только перед теми, кто их избрал или назначил.

Наряду с органами государственной власти действуют органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти. Однако и для них характерны определенный порядок создания, властные полномочия и определенный порядок деятельности.

Органы государственной власти классифицируют на несколько групп. В частности, *в зависимости от уровня осуществляемой ими публичной власти* различают федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления.

Органы государственной власти Российской Федерации включают Президента, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, федеральные министерства и ведомства и суды Российской Федерации

В систему органов государственной власти субъектов Федерации входят органы, создаваемые на основе федерального закона, а также их конституциями (уставами) и законами.

Согласно Конституции система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно, а в пределах своего ведения и полномочий они обладают всей полнотой государственной власти. Эти органы государственной власти включают высших должностных лиц (глав республик, губернаторов), возглавляющих систему органов исполнительной власти, законодательные (представительные) органы. В некоторых субъектах действуют конституционные и уставные суды. На территории субъектов Федерации действует ряд территориальных органов федеральной государственной власти, подчиненных федеральной власти.

Органы местного самоуправления образуются самостоятельно и весьма разнообразны. Природа этих органов, теоретически отражающая их отличие от органов государственной власти, на практике мало чем отличается от назначения, функций и порядка формирования органов государственной власти.

В *силу принципа разделения властей органы государственной власти* делятся на органы законодательной власти, органы исполнительной власти и органы судебной власти. Органы законодательной власти включают: Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная

Дума) и законодательные органы субъектов Федерации. Законодательные органы одновременно являются представительными органами, т.е. представляющими и выражающими интересы народа. Эти органы обладают исключительным правом на принятие законов. Государственная Дума избирается гражданами, а Совет Федерации формируется на основе представительства исполнительного и представительного органа государственной власти каждого субъекта Федерации. Органы законодательной власти всегда состоят из большого числа депутатов, которые образуют комитеты и комиссии, сами по себе не являющиеся органами законодательной (представительной) власти. Также не являются органами власти аппараты при органах законодательной власти, выполняющие экспертную и подготовительную работу. Органы законодательной власти иногда наделяются определенными полномочиями по участию в назначении должностных лиц, но основная их функция состоит в принятии законов.

Органы исполнительной власти наиболее разветвлены и многообразны. Именно они организуют исполнение законов, указов главы государства и судебных решений, издают большое количество организационно-распорядительных актов. К числу органов исполнительной власти часто относят и Президента Российской Федерации, с чем, однако, едва ли можно согласиться.

Органы исполнительной власти обычно учреждаются, а их руководители назначаются Президентом, Председателем Правительства, высшими должностными лицами субъектов Федерации. Органы исполнительной власти обладают компетенцией, закрепленной в Конституции, законе, указе Президента, постановлении Правительства.

Органы исполнительной власти могут действовать на началах как коллегиальности (например, Правительство), так и единоначалия (министерства). В силу этого Правительство может принимать решения только на заседаниях с участием всех или большинства членов Правительства, а министр принимает решения и издает постановления самостоятельно, хотя наиболее важные постановления обычно обсуждаются на совещательном органе (коллегии) при министре.

Федеральные органы исполнительной власти могут иметь различную подчиненность. Одни из них (Министерство обороны, ФСБ, Министерство юстиции, МЧС и др.) подчиняются непосредственно Президенту, другие — Председателю Правительства. В некоторых субъектах Федерации наряду с главой республики существует премьер-министр. В других же субъектах глава администрации выступает как глава исполнительной власти, которому напрямую подчиняются все органы этой ветви власти.

Функции, полномочия и структура конкретных органов исполнительной власти определяются положением, которое утверждается постановлением Правительства или главой субъекта Федерации.

Органы судебной власти — это Конституционный Суд, Верховный Суд, другие федеральные суды и суды в субъектах Федерации. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что суды в субъектах Федерации создаются и действуют как часть единой судебной системы.

Наряду с органами законодательной, исполнительной и судебной власти различают также *государственные органы с особым статусом*. К их числу обычно относят Прокуратуру Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Глава 22
ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Президент Российской Федерации в демократии с разделением властей

Долгое время считалось, что главным признаком конституционализма является разделение властей. Как говорилось во Французской декларации прав человека и гражданина 1789 г., там, где нет разделения властей и гарантий прав человека и гражданина, нет и конституции.

Однако революционная романтика, которой в немалой степени было продиктовано это положение, быстро сошла на нет; пришло понимание опасности, проистекавшей из абсолютизации принципа разделения властей. Такая абсолютизация способна либо обречь все власти на бездействие, либо вызвать их соперничество, которое способно приобретать крайние формы, и в силу этого поставить под сомнение саму государственную организацию народа. Эта опасность особенно велика для государства с огромной территорией и относительно немногочисленным населением, которое в силу именно этого обстоятельства объективно развивалось благодаря активной и целенаправленной деятельности государства в лице соответствующих органов и должностных лиц.

Конституционное совещание 1993 г. хорошо сознавало эту опасность, особенно проявившуюся в 1992–1993 гг. в противостоянии законодательной и исполнительной власти. Именно поэтому Конституция России не проводит жесткого разделения властей. Напротив, конституционная модель организации государственной власти и политическая практика зиждутся на признании ее единства и разграничении функций законодательства, управления и суда, осуществляемых соответствующими органами самостоятельно, но в тесном взаимодействии друг с другом.

Иными словами, государство всегда нуждается в единой воле, но это не означает, что она воплощается в воле единственного органа. Как раз особенности конституционного нормирования разделения властей в России объективно обусловливают наличие такого органа, который гарантировал бы от разрыва и противостояния властей. В этом заключается гарантия согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти как условия культуры и прогресса,

ибо хорошо известно: «Когда в товарищах согласья нет, на лад их дело не пойдет, и выйдет из него не дело, только мука».

Пост Президента Российской Федерации был учрежден Всероссийским референдумом, состоявшимся 17 марта 1991 г. 12 июня был избран первый Президент Российской Федерации, который согласно ранее действовавшей Конституции выступал в качестве высшего должностного лица и главы исполнительной власти.

Действующая Конституция России определила статус Президента в качестве *главы государства*, а не «высшего должностного лица и главы исполнительной власти», как это было на начальном этапе российской президентуры. Это, в свою очередь, повлекло изменение его места и роли в механизме государственной власти, обновление функций и полномочий, характера взаимоотношений с парламентом и правительством и т.п. Президент — не представитель той или иной политической силы или выразитель интересов отдельного социального слоя, он — олицетворение Российского государства и представитель всех своих сограждан, в своей совокупности образующих многонациональный народ России. В этом смысле глава государства — «отец нации».

Существенно возрастает значение этой роли Президента России в условиях федеративного государства, само устройство которого направлено в том числе на разрешение двух тесно взаимосвязанных задач: гармонизацию межнациональных отношений и рационализацию власти, гарантирующую Российское государство как от конфедерализации, так и от его излишней централизации. Президент не является непосредственным и заинтересованным участником споров и конфликтов между законодательной и исполнительной властями или споров и конфликтов между Федерацией в целом и ее субъектами, а также между самими субъектами. Занимаемое им в системе разделения властей место требует от главы государства надпартийности. Он выражает интересы всего общества и выступает от имени государства в целом.

Согласно Конституции *Президент России является первым органом государственной власти.* Именно с него ст. 11 Основного закона начинает перечисление федеральных органов государственной власти, чем в дальнейшем определяется очередность конституционного описания их статуса в главах 4, 5, 6 и 7. Существенное значение при этом имеет указание Конституции на то, что *Президент осуществляет государственную власть в Российской Федерации, а не государственную власть Российской Федерации.* Это означает, что согласно Конституции глава государства по своему статусу, функциям, полномочиям и ответственности не может квалифицироваться как «федеральный президент», он — Президент Российской Федерации.

Иными словами, институт Президента (как и Государственной Думы, Правительства, судов общей юрисдикции и арбитражных и т.д.)

базируется на принципе унитаризма, который вовсе не противостоит принципу федерализма. Именно на это ориентирует и понятие государства, содержащееся в ст. 80, которое совпадает с описанием Российской Федерации в ст. 1 Конституции: демократическое федеративное правовое с республиканской формой правления. В этом смысле государство как политическая форма бытия многонационального российского народа представляет собой органичное единство государственной территории, которая включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, а также население, образующее единую государственную гражданскую нацию, и государственную власть, в системе которой глава государства занимает отведенное ему Конституцией место.

Российскую Федерацию по форме правления часто относят к числу полупрезидентских республик. В самом деле, для организации и функционирования институтов российской государственности подобно другим полупрезидентским республикам характерно наличие сильной президентской власти, сопрягающейся с менее выраженным, чем в президентских республиках, разделением властей.

В действительности, однако, российская модель президентуры больше тяготеет к президентской республике. Глава государства, избираемый народом, столь же легитимен, как и члены парламента; он является таким же народным представителем, как и депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, причем в силу собственного конституционного статуса обладает такой силой, которая позволяет ему действовать, порой не оглядываясь на парламент или даже наперекор ему.

Президент России остается вне традиционно вычленяемых ветвей единой государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной. Но будучи наделен Конституцией значительными нормотворческими полномочиями, контролируя исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра в спорах между органами государственной власти, он юридически и фактически «присутствует» во всех властях. От этого в огромной мере зависит эффективность и действенность всех институтов государственной власти в Российской Федерации.

Природа института главы государства особенно наглядно проявляется в конституционных функциях Президента. Этими функциями предопределяется круг его полномочий и характер взаимодействия с иными федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления. В частности, Конституция возлагает на Президента ряд функций, доминирующее место в числе которых занимает *интеграционная (объединительная)*. Указанная функция проявляется в различных аспектах: во-первых, в самом словосочетании «глава государства» содержится указание

на то, что Президент как неколлегиальный и первый в конституционной системе власти орган олицетворяет единство и целостность Российского государства и политическое единство общества, а его полномочия служат для выражения и обеспечения этого единства. При этом Президент олицетворяет такое единство как внутри страны, так и в международных отношениях; во-вторых, указанная функция проявляется в том, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Именно в связи с получившим в Конституции закрепление новым видением принципа разделения властей, гарантированного от их разрыва и противостояния, глава государства выступает не только воплощением единства власти, но и выполняет *координационную функцию*. Именно на него Конституция возлагает обязанность обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Значение этих функций особенно возрастает в кризисных ситуациях. Согласие властей и их взаимодействие не исключает конфликтов, и в этих случаях Президент выполняет также *посредническую (или даже арбитражную) функцию*. Глава государства способствует преодолению конфликта и выработке согласованной властями позиции, вызвавшей конфликт, либо предлагает им свой вариант преодоления конфликта и продолжения взаимодействия между ними.

Перерастание же конфликта в противостояние, угрожающее единству государства и политическому единству общества, требует реализации кризисных полномочий главы государства, составляющих содержание функции *политического резерва*. Таким резервом является роспуск Государственной Думы и отставка Правительства. Это — крайняя мера преодоления противостояния властей, обусловленная опасностью, проистекающей из такого противостояния, которое невозможно преодолеть обычными средствами и способами. Авторы Конституции хорошо сознавали мудрость народа, выраженную в поговорке: благодаря согласию растут и малые государства, из-за раздора гибнут даже великие державы.

Особое место в ряду функций Президента занимает его *гарантийная функция*. В частности, речь идет о том, что Президент является гарантом Конституции и прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

В условиях федеративного государства высока роль Президента по гармонизации федеративных отношений и рационализации власти, гарантирующей государство как от конфедерализации, так и от излишней централизации. Президент призван концентрировать интересы всего общества. Воплощая единство государственной власти, Президент обеспечивает бесперебойное функционирование

конституционно-правовых механизмов целостности государства. Отсюда — его полномочия в сфере защиты национальных интересов, включая обеспечение суверенитета, государственной и территориальной целостности страны, предотвращение военной агрессии против России и ее союзников и создание условий для мирного, демократического развития государства.

Будучи гарантом суверенитета страны, Президент определяет основные направления государственной военной политики, утверждает концепцию национальной безопасности и военную доктрину, руководит Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями, органами и силами обеспечения национальной безопасности, ведет переговоры и подписывает международные договоры в области обеспечения суверенитета России.

Президент санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности. Он формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности. В случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против России Президент объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит военное положение, вводит в действие нормативные правовые акты военного времени, формирует органы исполнительной власти на период военного положения, отдает в качестве Верховного Главнокомандующего приказы на ведение военных действий.

Являясь гарантом государственной целостности, Президент обязан добиваться того, чтобы конституции, уставы и нормативные акты субъектов Федерации полностью соответствовали Конституции страны, федеральному законодательству. Он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если эти акты противоречат Конституции страны, федеральным законам, международным обязательствам России.

Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три организационно и функционально самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Президент должен обеспечить положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции. Активная координирующая роль Президента находит воплощение как в системе сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс полномочий органов государственной власти федерального уровня, так и в отношениях между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации.

Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент, как было отмечено, в определенной мере нормотворчествует, управляет, разрешает споры, конституционализирует деятельность

органов государственной власти субъектов Федерации, и в силу этого не может быть отнесен к исполнительной власти. Порядок и механизм реализации этих полномочий Президента конкретизированы в федеральных конституционных законах и федеральных законах.

В порядке, предусмотренном Конституцией, Президент реализует свое право законодательной инициативы, а также право на подписание либо отклонение федеральных законов, т.е. осуществляет функцию теперь уже не политического, а *правового резерва*. Этим обеспечивается эффективность участия Президента в законотворческом процессе. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории страны. Президент обеспечивает единство системы исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Если Правительство принимает постановления и распоряжения, противоречащие Конституции, то Президент вправе отменять эти решения Правительства.

Конституционные полномочия Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти связаны с выдвижением кандидатур на замещение государственных должностей, назначение на которые производится парламентом. Президент представляет Совету Федерации кандидатуры на должности судей Конституционного и Верховного судов, а также кандидатуру Генерального прокурора. Он также вносит в Совет Федерации предложение об освобождении Генерального прокурора от должности. Президент представляет Госдуме кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального Банка, а также ставит перед Госдумой вопрос об освобождении его от должности.

Являясь гарантом Конституции, всей системы конституционной законности, Президент обязан добиваться того, чтобы нормативные акты субъектов Федерации полностью соответствовали Конституции страны, федеральному законодательству.

Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Это происходит в первую очередь, если эти акты противоречат Конституции страны, федеральным законам, международным обязательствам России или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Для разрешения разногласий между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации Президент вправе использовать согласительные процедуры. Если согласованное решение не найдено, Президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (Конституционного Суда либо Верховного Суда России).

Качественное своеобразие взаимоотношений Президента с палатами Федерального Собрания — высшего органа представительной демократии в стране — обусловливается особенностями формы правления в стране. Выделяя основные аспекты деятельности Президента России и характерные для этого института полномочия, следует подчеркнуть, что как активный участник законодательного процесса Президент выполняет не только *государственно-нотариальную функцию*, т.е. подписывает и обнародует федеральные и федеральные конституционные законы, но и посредством своего участия в этом процессе обеспечивает и гарантирует единое правовое и политическое пространство на всей территории Федерации. Он вправе наложить вето на принятый федеральный закон.

Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации. Речь идет об определении главой государства приоритетов экономического, социального и т.д. развития страны, которые предопределяют деятельность государства, всех органов публичной власти, а также его внешнеполитической ориентации. При этом согласно данному положению Президент: 1) определяет именно основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации; 2) такое определение осуществляется не произвольно, а в соответствии с Конституцией и федеральными законами.

Конституция предусматривает и форму, в которой осуществляется такое определение — ежегодные послания о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики, обращенные к Федеральному Собранию. В них обычно содержатся главные ориентиры и определяются задачи, стоящие перед государством. Конституция предусматривает и такую форму определения основных направлений внутренней и внешней политики государства, как доктрина, в частности военная доктрина, утверждаемая указом Президента. В практику вошли также такие формы определения внутренней и внешней политики, как так называемые концепции, например, концепция национальной безопасности. Существенное значение приобрели бюджетные послания Президента.

Часть 4 ст. 80 Конституции закрепляет *представительскую функцию* Президента. Она, однако, не дает непосредственного ответа на вопрос, каково ее юридическое содержание, в каких формах и в отношениях с какими субъектами реализуется указанная функция и т.д. По ее смыслу Президент, как было отмечено, олицетворяет государство. При этом, поскольку личный статус Президента как бы поглощен его полномочиями, представительская функция главы государства не ограничена сроком и субъектами, в отношениях с которыми эта функция проявляется.

Словосочетание «представляет Российскую Федерацию внутри страны» означает, что представительская функция главы государства «внутри страны» не ограничена отношениями с теми или иными субъектами: она проявляется в отношениях со всеми органами публичной власти и их должностными лицами, гражданами и их объединениями, населением отдельных субъектов Федерации и многонациональным народом Российской Федерации в целом и т.д. Причем Президент во взаимоотношениях с тем или иным субъектом Федерации представляет не федеральные власти, а государство в целом. Президент России не гость в том либо ином субъекте Федерации, в любой точке России он пребывает и действует «в своем праве».

Представительство Президента в международных отношениях означает, что он выступает в отношениях с иными государствами и иными субъектами международного права в качестве суверена, действующего от имени Российской Федерации и обладающего соответствующими прерогативами.

Представительская функция Президента в международных отношениях может выражаться также в ведении без каких-либо дополнительных полномочий переговоров, подписании международных договоров, предоставлении признания другим государствам или правительствам, аккредитации послов иностранных государств и т.д. При этом Конституция закрепляет монопольное право Президента на представительство Российской Федерации как особой международно-правовой личности во всей системе международно-правовых отношений.

Президент представляет Российскую Федерацию и в отношениях с иностранными физическими и юридическими лицами, средствами массовой информации и т.д., что следует из словосочетания «представляет Российскую Федерацию в международных отношениях» — как международно-правовых, включая ведение переговоров, подписание международных договоров и т.д., так и таких международных отношениях, которые не имеют правового характера.

Несомненно, что энергия и талант главы Российского государства способны обеспечить более последовательное проведение социальных, экономических и политических преобразований во имя общего блага. Что же касается гарантий от возможного произвола государства и его агентов, доминирующее значение в их системе занимает иммунитет общества от «демократического цезаризма» и бдительный общественный контроль. Демократия не растет на поле, заросшем сорняком самовластия и произвола. Но для нее в равной мере смертельно опасны слепые домогательства уличной стихии с ее безрассудной верой в творческую силу погрома. Разрушение ведет к хаосу, путь к прогрессу лежит через созидание и конституционный правопорядок.

Статус главы государства подчеркивается особыми символами президентской власти, в частности, штандартом (Флагом) и Знаком Президента Российской Федерации.

Штандарт (Флаг) главы Российского государства, установлен Указом Президента России от 15 февраля 1994 г. Местонахождением оригинала штандарта (Флага) является служебный кабинет в резиденции Президента в столице нашей Родины — г. Москве. Дубликат штандарта поднимается над резиденцией Президента в г. Москве, над другими резиденциями во время пребывания в них Президента, устанавливается на транспортных средствах Президента. Знак Президента Российской Федерации состоит из Знака и цепи Знака. Использование Знака определяется правилами Государственного протокола.

Как штандарт (Флаг), так и Знак Президента Российской Федерации передаются каждому вновь избранному Президенту.

§ 2. Порядок выборов и вступления в должность Президента Российской Федерации

Порядок избрания Президента России урегулирован Конституцией России и Федеральными законами от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 10 января 2003 г. № 319-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». В частности, в соответствии с Конституцией Президент России избирается на 6 лет гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы Президента назначает Совет Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента и в котором он был избран.

Если Совет Федерации не назначит выборы Президента в установленный срок, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией России во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах главы государства.

Требования к кандидату в Президенты России определены Конституцией и действующим избирательным законодательством. В частности, Президентом России может быть только дееспособный гражданин России, обладающий активным и пассивным избирательным правом. Минимальный возрастной ценз для кандидата в Президенты — 35 лет. Предельный возраст для кандидата не установлен. Кандидат в Президенты должен постоянно проживать на территории России не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность главы государства более двух сроков подряд.

В соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», не имеет права быть избранным Президентом лицо: а) признанное судом недееспособным; б) в отношении которого не истек установленный судом срок приговора о лишении его права занимать государственные должности; в) с двойным гражданством, имеющее вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на проживание в иностранном государстве; г) содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда, а также при наличии иных оснований, установленных законом (ст. 3).

Право выдвижения кандидата в Президенты принадлежит: непосредственно избирателям (в форме самовыдвижения), а также политическим партиям, официально зарегистрированным не менее чем за год до начала президентской избирательной кампании. Не может быть выдвинут кандидатом в Президенты бывший президент страны, досрочно ушедший в отставку.

Для регистрации гражданина в качестве кандидата в Президенты России до 2012 г. его должны были поддержать не менее 2 млн избирателей. 2 мая 2012 г. был принят Федеральный закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей. В соответствии с ним на выборах Президента России сбор подписей избирателей в поддержку кандидата сохранен за кандидатом, выдвинутым в порядке самовыдвижения (он обязан собрать не менее 300 тысяч подписей избирателей) и политическими партиями (за исключением тех, которые освобождены от сбора подписей), которые обязаны собрать не менее 100 тысяч подписей избирателей. Если кандидат в Президенты выдвинут политической партией, которая представлена в действующем парламенте, допущенной к распределению депутатских мандатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти не менее чем в 1/3 субъектов Федерации, то она освобождается от сбора подписей.

В Конституции заложена система гарантий, препятствующих превращению Президента в авторитарного правителя. Они заключаются в:

1) ограничении периода полномочий Президента сроком;

2) порядке всенародных прямых выборов, их альтернативным характером;

3) недопустимости занятия поста Президента более двух сроков подряд;

4) признании не соответствующими Конституции нормативных актов Президента на основе постановления Конституционного Суда России;

5) возможности отрешения его от должности и др.

§ 3. Полномочия Президента Российской Федерации

Место, занимаемое Президентом России в системе государственной власти, и возложенные на него Конституцией функции обусловливают широкий круг полномочий главы Российского государства. В частности, Президент принимает активное участие в формировании федеральных органов государственной власти. В соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации глава государства:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- формирует Администрацию Президента России;
- назначает и освобождает своих полномочных представителей в субъектах Российской Федерации.

Президент России обладает весьма значительными полномочиями и в отношении персонального состава других государственных органов:

- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя центрального банка Российской Федерации;
- ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации;
- вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации;
- назначает судей других федеральных судов, в том числе и судей военных судов военных округов, групп войск, армий, флотилий, гарнизонов и им равных военно-судебных органов;
- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях.

Президент России осуществляет ряд функций, связанных с обеспечением деятельности парламента Российской Федерации и при-

нятием федеральных законов. Так, в соответствии с положениями ст. 84 Конституции, Президент России:

— назначает выборы Государственной Думы;
— распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией;
— вносит законопроекты в Государственную Думу;
— подписывает и обнародует федеральные законы;
— назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Президент России обращается также к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент России наделен Конституцией (ст. 85) правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Обращаться в судебные инстанции Президент может также и в случае, если не достигнуто согласованное решение по спорам как между органами власти Российской Федерации и ее субъектов, так и органами власти субъектов Федерации между собой.

Весьма значительными полномочиями обладает Президент в сфере реализации внешнеполитических функций Российского государства. В соответствии с Конституцией (ст. 86) Президент России осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации; ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; подписывает ратифицированные грамоты (после ратификации международных договоров парламентом); принимает верительные и отзывные грамоты аккредитируемых при нем дипломатических представителей иностранных государств и международных организаций.

Содержание полномочий Президента России в области организации обороны страны определяется тем, что он обязан в силу Конституции принимать меры по охране суверенитета России, ее независимости, безопасности и территориальной целостности государства. В связи с этим Президент наделяется Конституцией и законодательством весьма обширными полномочиями, в том числе по предложению Председателя Правительства назначает на должности федеральных министров и руководителей оборонного комплекса России: министра обороны и председателя комитета Российской Федерации по обо-

ронным отраслям промышленности. Президент формирует и возглавляет Совет безопасности Российской Федерации. В этот орган, основными функциями которого является разработка предложений по обеспечению защиты конституционного строя, государственного суверенитета, территориальной целостности страны, участие совместно с другими органами в выработке военной политики Российской Федерации, кроме Президента России входят руководители палат парламента и председатель Правительства Российской Федерации, ряд федеральных министров (обороны, иностранных дел, внутренних дел и др.), руководители других государственных органов (службы внешней разведки др.).

Президент России:

— утверждает военную доктрину Российской Федерации;
— назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил;
— присваивает высшие воинские звания;
— издает указы о призыве граждан России на военную службу.

В соответствии с Конституцией Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами. Именно в этом качестве Президент России утверждает концепцию и планы военного строительства, планы применения Вооруженных Сил, утверждает Положение о Министерстве обороны России и Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, утверждает по представлению министра обороны планы дислокации войск и размещении военных объектов.

Кроме того, Президент наделен Конституцией правом оперативно принимать важнейшие решения, связанные с обеспечением обороны страны и безопасности граждан. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозе агрессии Президент России вводит на всей территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. В случае внезапного вооруженного нападения на Российскую Федерацию глава государства объявляет состояние войны, общую или частичную мобилизацию с незамедлительным сообщением об этом парламенту России. Президент вводит в действие нормативные акты военного времени и прекращает их действие, формирует и упраздняет органы государственного управления военного времени. Он наделен правом на введение на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения.

Президенту принадлежит и ряд традиционных для главы любого государства полномочий:

— решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища;
— награждение государственными наградами;

— присвоение почетных званий Российской Федерации;
— осуществление помилования (в виде указа Президента России о полном или частичном освобождении конкретного осужденного от наказания либо замене назначенному ему судом наказания более мягким; этим актом может предусматриваться также снятие судимости с лиц, раннее отбывших наказание).

С целью успешного осуществления своих многообразных полномочий Президент России формирует **Администрацию Президента Российской Федерации.** Возглавляет ее назначенный президентом Руководитель Администрации.

Администрация Президента Российской Федерации — государственный орган, обеспечивающий деятельность главы государства и осуществляющий контроль за исполнением его решений. Она формируется единолично Президентом и действует на основании «Положения об администрации Президента Российской Федерации», утвержденного Указом главы государства от 6 апреля 2004 г.

В функции Администрации входит много вопросов: подготовка законопроектов для внесения их в Государственную Думу, подготовка проектов и выпуск указов, распоряжений и обращений Президента, обеспечение деятельности Совета безопасности Российской Федерации, осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов и указов Президента, обеспечение взаимодействия с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, а также с государственными органами и должностными лицами зарубежных государств и международными организациями, подготовка обращений в Конституционный Суд, обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, их территориальных органов и органов власти субъектов Федерации, обеспечение реализации государственной политики в области кадров и государственной службы и др. Выполняя эти функции, Администрация взаимодействует с палатами Федерального Собрания, Правительством и другими органами государственной власти Федерации и ее субъектов, подготавливает предложения по реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в отношении СМИ и т.д.

В состав Администрации входят: Руководитель Администрации, его первые заместители и заместители, помощники Президента, пресс-секретарь, руководитель протокола, полномочные представители Президента в федеральных округах, советники, полномочные представители Президента в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде, старшие референты, референты и иные должностные лица Администрации; управления Президента; комиссии; иные самостоятельные подразделения. В состав Администрации включены Уполномоченный Президента по правам ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей, которые являются

государственными органами, действующими на основе соответствующих федеральных законов.

Ведущую роль в аппарате Президента играет Руководитель Администрации. Он координирует деятельность заместителей и подчиненных им управлений и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Помощники Президента осуществляют кадровые назначения в управлениях Администрации, решают иные организационные вопросы.

Помощники Президента, пресс-секретарь и руководитель протокола по вопросам, отнесенным к их компетенции, имеют право обращаться к соответствующим федеральным министрам и руководителям иных федеральных органов исполнительной власти. Эти лица по решению Президента могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации, а также обеспечивать деятельность Государственного совета Российской Федерации, иных совещательных и консультативных органов при Президенте.

Советники Президента подчиняются Президенту и образуют аппарат советников, в состав которого входят департаменты, обеспечивающие их деятельность. Руководитель Администрации координирует деятельность советников и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Советники имеют право при подготовке докладов Президенту запрашивать от федеральных министров и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти информацию по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Самостоятельные подразделения Администрации имеют различный статус (структура утверждается указами Президента). Среди них управления (или структуры на правах управления): государственно-правовое, канцелярия, контрольное, референтура, Секретариат Руководителя Администрации, по внешней политике, по внутренней политике, по государственным наградам, по вопросам государственной службы и кадров, по обеспечению конституционных прав граждан, информационного и документационного обеспечения, по работе с обращениями граждан, пресс-службы и информации, протокольно-организационное, экспертное, по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах. С осуществлением функций Главы государства тесно связан институт полномочных представителей Президента Российской Федерации (п. «к» ст. 83 Конституции). До мая 2000 г. в России существовал институт полномочных представителей Президента в субъектах Федерации. Указом Президента от 13 мая 2000 г. № 849 данный институт преобразован в институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. Указом также утверждено Положение о полномочном представителе Президента

Российской Федерации в федеральном округе, а также образованы сами федеральные округа.

В частности, названным актом образованы следующие федеральные округа.

1. Центральный федеральный округ (Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, г. Москва). Центр федерального округа — г. Москва.

2. Северо-Западный федеральный округ (Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ). Центр федерального округа — г. Санкт-Петербург;

3. Южный федеральный округ (Республика Адыгея (Адыгея), Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, г. Севастополь). Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону.

4. Северо-Кавказский федеральный округ (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край). Центр федерального округа — г. Пятигорск.

5. Приволжский федеральный округ (Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермский край, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область). Центр федерального округа — г. Нижний Новгород.

6. Уральский федеральный округ (Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ). Центр федерального округа — г. Екатеринбург.

7. Сибирский федеральный округ (Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область). Центр федерального округа — г. Новосибирск.

8. Дальневосточный федеральный округ (Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Камчатский

край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ). Центр федерального округа — г. Хабаровск.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Главу государства в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающим реализацию его конституционных полномочий.

Полномочный представитель Президента в федеральном округе является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента, непосредственно подчиняется главе государства и подотчетен ему. Координацию деятельности полномочных представителей в федеральных округах осуществляет Руководитель Администрации Президента.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению Руководителя Администрации Президента. Срок, на который назначается полномочный представитель, определяется Президентом, но не может превышать срока полномочий самого главы государства.

Руководитель Администрации Президента определяет порядок взаимодействия между полномочными представителями и их аппаратами и другими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации.

Возможно совмещение статуса полномочного представителя Президента в федеральном округе со статусом федерального министра или Заместителя Председателя Правительства (ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»).

Основными задачами полномочного представителя Президента в федеральном округе являются:

— организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;
— организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
— обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента;
— представление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту соответствующих предложений.

Полномочный представитель Президента в федеральном округе в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие *функции*:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние кадровой обеспеченности в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;
- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;
- согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;
- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства, реализацией федеральных программ в федеральном округе;
- согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Федерации, находящегося в пределах этого округа;
- вносит Президенту представления о награждении государственными наградами, Почетной грамотой Президента высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации и руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, находящихся в пределах федерального округа, и об объявлении им благодарности Президента;
- согласовывает материалы о награждении государственными наградами лиц, представляемых Главе государства высшими должностными лицами (руководителями высших исполнитель-

ных органов государственной власти) субъектов Федерации, а также направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами, Почетной грамотой Президента и об объявлении благодарности Президента, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

— вручает в федеральном округе по поручению Президента государственные награды, почетные грамоты Президента, а также объявляет о поощрении в виде благодарности главы государства;
— вручает по поручению Президента удостоверение судьи судьям арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов Федерации, специализированных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции;
— принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;
— организует по поручению Президента проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, находящимися в пределах федерального округа;
— вносит Президенту предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;
— взаимодействует с Контрольным управлением Президента и органами прокуратуры при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства;
— согласовывает кандидатуры атаманов войсковых казачьих обществ, избранных высшими представительными органами управления этих казачьих обществ.

Полномочный представитель имеет право:

— запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента, федеральных органов государственной

власти, а также от органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и должностных лиц;
- направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;
- пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента и федеральных органов государственной власти;
- использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;
- организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;
- направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;
- вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и о применении к ним мер дисциплинарного взыскания;
- привлекать сотрудников Контрольного управления Президента, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;
- образовывать совещательные и консультативные органы.

Полномочный представитель Президента в федеральном округе при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

Для целей более эффективной реализации контрольных полномочий Президента Российской Федерации в лице его полномочных представителей в федеральных округах в структуре аппаратов полномочных представителей имеются должности главных федеральных инспекторов в субъектах Федерации.

Государственный совет Российской Федерации образован Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. «О Государственном совете Российской Федерации».

Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Основными задачами Государственного совета являются: обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, и внесение необходимых предложений Президенту; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства, и внесение соответствующих предложений Президенту; содействие Президенту при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти ее субъектов Федерации; рассмотрение по предложению Президента проектов федеральных законов и указов Президента, имеющих общегосударственное значение; обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете; обсуждение информации Правительства о ходе исполнения федерального бюджета; обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации и др.

Председателем Государственного совета является Президент. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица субъектов Федерации. По решению Президента в состав Совета могут быть включены и бывшие руководители, имеющие большой опыт публичной деятельности.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе семи членов Совета. Персональный состав президиума определяется Президентом и подлежит ротации один раз в полгода. Им назначается также секретарь Совета.

Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца. По решению председателя Государственного совета могут проводиться внеочередные заседания Государственного совета. Решения Государственного совета принимаются на его заседании путем обсуждения. По решению председателя голосование может проводиться по любому вопросу повестки дня.

Председатель Государственного совета вправе также устанавливать порядок принятия решений по вопросам, имеющим особое государственное значение, путем достижения консенсуса. Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета. При необходимости решения оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента. В случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента.

Совет безопасности Российской Федерации. Это конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Совет безопасности формируется и возглавляется Президентом, который Указом от 7 июня 2004 г. «Об утверждении положений о Совете безопасности Российской Федерации и аппарате Совета безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации» установил статус Совета безопасности, его задачи и функции, порядок деятельности. Основными задачами Совета безопасности являются: создание условий для осуществления Президентом полномочий в области обеспечения безопасности; формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией; прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации; подготовка предложений о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий, о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, о введении, продлении и об отмене ЧП.

Совет безопасности осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов по реализации принятых Президентом решений в области обеспечения безопасности, а также оценку эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Законом закреплены и основные функции Совета безопасности. Среди них: рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, в том числе строительства и развития Вооруженных Сил, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности; анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина; разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации; осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности и др.

Президент может возложить на Совет безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В состав Совета безопасности входят Председатель Совета безопасности, которым по должности является Президент, Секретарь Совета безопасности, постоянные члены и члены Совета безопасности. Постоянные члены входят в состав Совета по должности в порядке, определяемом Президентом. Обычно это Председатель Правительства, руководители палат Федерального Собрания, Руководитель Администрации Президента, Директор ФСБ и Директор Службы внешней разведки, министры обороны, внутренних дел и иностранных дел.

Отдельные члены Совета принимают участие в заседаниях только с правом совещательного голоса. Это представители Президента в федеральных округах, некоторые министры, Генеральный прокурор, начальник Генерального штаба Вооруженных Сил, Президент РАН и др.

Секретарь Совета безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом, которому подчиняется непосредственно. Ему, в частности, принадлежит важная функция по контролю за деятельностью Вооруженных Сил. Но в целом его полномочия определяются Президентом.

Деятельность Совета безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. Порядок организации и проведения их определяется Президентом.

Решения Совета безопасности принимаются постоянными членами в порядке, определяемом Президентом, и вступают в силу после их утверждения Президентом. Вступившие в силу решения Совета безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами. В целях реализации решений Совета безопасности Президентом могут издаваться указы и распоряжения.

В период 1996–1998 г. в Российской Федерации существовал Совет по обороне, который затем был объединен с Советом безопасности.

Следственный комитет Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О Следственном комитете Российской Федерации» является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Руководство деятельностью СК осуществляет Президент, который утверждает Положение о Следственном комитете Российской Федерации. Следственный комитет возглавляет Председатель, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом; Председатель несет персональную ответственность за деятельность СК.

Следственный комитет является единой федеральной централизованной системой следственных органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю СК. Сотрудники СК являются федеральными государственными служащими.

Председатель СК, его заместители и другие сотрудники вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Следственные органы и учреждения осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций. Закон запрещает вмешательство в деятельность СК, воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, общественных объединений и СМИ на сотрудников СК с целью оказать влияние на принимаемые процессуальные решения или воспрепятствовать его деятельности. Сотрудники СК не обязаны давать какие-либо объяснения по существу рассматриваемых дел.

Сотрудники СК не могут являться членами политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность таких объединений в следственных органах и учреждениях запрещаются. Сотрудники СК в служебной деятельности не связаны решениями политических партий и иных общественных объединений.

Основными задачами СК являются: оперативное и качественное расследование преступлений; обеспечение законности при производстве предварительного следствия, возбуждении уголовных дел, а также защита прав и свобод человека и гражданина; осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов и их

должностных лиц; выявление обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению и др.

Сотрудники СК имеют права беспрепятственно входить на территории и в помещения, занимаемые всеми органами власти, а также предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности; входить в жилые помещения; требовать от должностных лиц предприятий, учреждений и организаций представления документов и материалов и др. Требования сотрудника СК при проверке сообщения о преступлении или об осуществлении других полномочий обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными и иными лицами. Неисполнение законных требований сотрудника СК, а также уклонение от явки по его вызову, влекут ответственность по закону.

Следственный комитет включает систему военных следственных органов, которые осуществляют свои полномочия в Вооруженных Силах России и других войсках, а также в органах, где предусмотрена военная служба. Офицеры этих органов имеют статус военнослужащих. Создание и упразднение органов осуществляет Председатель СК.

Советы и комиссии. При Президенте созданы несколько советов: по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, по науке, технологиям и образованию, по реализации приоритетных национальных проектов, по культуре и искусству, по противодействию коррупции, а также Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий, Комиссия по государственным наградам и др.

Пресс-служба Президента Российской Федерации. В работе Президента, его связях с общественностью важную роль играет Управление пресс-службы и информации, Положение о котором утверждено Указом Президента от 18 июня 2012 г. Оно является самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации. В его задачи входят обеспечение связи Президента со СМИ; организация информационного обеспечения официальных визитов, рабочих поездок, встреч Президента, а также других мероприятий с его участием в России и за рубежом; представление СМИ сведений о деятельности Президента, об издаваемых им актах, о заявлениях, выступлениях, встречах главы государства и других мероприятиях с его участием; оперативное информирование Президента о позиции СМИ по поводу выступлений и решений главы государства, об откликах на них в прессе, на телевидении и радио и др.

Пресс-служба организует брифинги, пресс-конференции, интервью и выступления Президента в СМИ, участвует в подготовке зарубежных визитов главы государства и т.д.

Управление делами Президента Российской Федерации. Оно организует и непосредственно осуществляет финансовое, материально-тех-

ническое и социально-бытовое обеспечение деятельности Президента, Администрации Президента, Правительства, палат Федерального Собрания, высших судебных органов, Центральной избирательной комиссии и др. Данное Управление наделено правом на осуществление полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий, имущества государственной казны, в том числе находящегося за пределами Российской Федерации. В отношении этих объектов Управление защищает имущественные интересы государства, управляет федеральными земельными участками и др.

§ 4. Правовые акты Президента Российской Федерации

В соответствии со ст. 90 Конституции России Президент издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Указы, как правило, являются нормативными правовыми актами, рассчитанными на неоднократное применение и обязательными для неопределенного круга субъектов. Однако указы могут быть и актами индивидуального характера. К последним относятся указы о назначении Председателя Правительства, присвоении почетных званий, приеме в гражданство и пр.

Распоряжения Президента, как правило, акты индивидуального характера. Правовые акты Президента могут издаваться в пределах его конституционных полномочий. Круг вопросов, которые могут в них затрагиваться, конкретно в законодательном порядке не устанавливается.

Указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ч. 3 ст. 90). Это означает, что правовые акты Президента по своей юридической силе носят подзаконный характер.

Акты Президента подлежат обязательному опубликованию (кроме актов или отдельных положений, составляющих государственную тайну или сведения конфиденциального характера). Официальным является опубликование их текстов в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации. Порядок этого опубликования определяется Указом Президента от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Акты Президента публикуются в течение 10 дней со дня их подписания. Нормативные акты вступают в силу одновременно на всей территории России в течение 7 дней после первого их официального опубликования. Иные акты, в том числе те, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну или конфиденциальные сведения, вступают в силу со дня их подписания. Однако в самих актах

может устанавливаться другой срок их вступления в силу. Как правило, в указах Президента предусматривается их вступление в силу со дня опубликования, а в необходимых случаях с момента подписания.

§ 5. Прекращение полномочий Президента Российской Федерации

В соответствии с частью 1 ст. 92 Конституции Президент прекращает исполнение своих полномочий с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом. В ч. 2 ст. 92 Конституции предусмотрены основания для прекращения главой государства своих полномочий до истечения срока пребывания в должности. В их числе: а) отставка Президента, б) стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, в) отрешение Президента от должности.

При досрочном прекращении полномочий Президента выборы нового главы государства должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. При этом согласно п. 3 ст. 6 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», гражданин, замещавший должность Главы государства и досрочно прекративший исполнение полномочий в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения своих полномочий.

В ч. 3 ст. 92 Конституции установлено, что во всех случаях, когда глава государства не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства. Исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

Отставка Президента Российской Федерации

Отставка означает оставление Президентом своего поста на основе его самостоятельного и добровольного волеизъявления.

Конституция не урегулировала процедуру отставки главы государства. Между тем такая регламентация обусловлена тем, что актом отставки затрагиваются суверенные права многонационального народа России, в воле которого — источник власти главы государства и легитимная основа его полномочий. Речь также идет о моменте начала исполнения обязанностей Президента Председателем Правительства, а также исчисления трехмесячного срока проведения выборов нового главы государства.

Состоявшаяся 31 декабря 1999 г. отставка Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина была оформлена Указом от 31 декабря 1999 г. № 1761, которым Президент объявил о прекращении исполнения своих полномочий с 12 часов 31 декабря 1999 г. и о возложении с этого же момента исполнения обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства России. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации В. В. Путин Указом от 31 декабря 1999 г. № 1762 констатировал тот факт, что приступил к исполнению обязанностей Президента Российской Федерации с 12 часов 31 декабря 1999 г.

Оба указа были официально опубликованы лишь 3 января 2000 г., а о смене главы государства граждане России узнали из трансляции телеобращения Б. Н. Ельцина в 20 часов 31 декабря 1999 г. Как следует из ст. 15 Конституции, обнародование добровольно и самостоятельно принятого главой государства решения об отставке по телевидению, радио или иным каналом связи вполне допустимо. Что же касается разрыва во времени между подписанием акта об отставке и его обнародованием, он крайне нежелателен, ибо с этим связан момент вступления в должность временно исполняющего обязанности Президента Российской Федерации.

Прекращение исполнения полномочий главы государства вследствие стойкой неспособности их осуществления по состоянию здоровья

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» раскрыты конституционные основы прекращения полномочий Президента вследствие стойкой неспособности их осуществления по состоянию здоровья.

В частности, Суд указал на следующее:

— досрочное прекращение полномочий Президента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия является элементом его конституционного статуса, и в силу этого правовое регулирование порядка (процедуры) прекращения полномочий Президента по указанному основанию имеет конституционный характер;

— определение соответствующего порядка может быть осуществлено с соблюдением вытекающих из положений Конституции требований, с тем чтобы обеспечивались непрерывность и стабильность осуществления полномочий Президента Российской Федерации, исключение факторов, препятствующих нормальному функционированию институтов власти;

— досрочное прекращение исполнения Президентом своих полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом реализовывать свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции;
— в силу экстраординарного характера рассматриваемого основания волеизъявление Президента может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий;
— по смыслу ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ч. 1 и 3 той же статьи и ч. 1 ст. 93, приведение в действие указанной процедуры допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением главой государства своих полномочий или добровольной его отставкой;
— порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента Российской Федерации от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента Российской Федерации.

Отрешение Президента от должности

Процедура отрешения Президента от должности, закрепленная в ст. 93 Конституции, конкретизировала в регламентах Совета Федерации и Государственной Думы. В Федеральном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» урегулирована процедура вынесения Конституционным Судом заключения о соблюдении порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Отрешение Президента от должности возможно только за совершение государственной измены или иного тяжкого преступления. Инициатива внесения предложения об отрешении главы государства от должности должна исходить не менее чем от одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы.

При наличии такой инициативы Государственная Дума образует специальную комиссию из числа депутатов в составе председателя комиссии, его заместителя и 13 членов комиссии. Комиссия проверяет

обоснованность выдвижения обвинения против, Президента Российской Федерации, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов, а также соблюдение других процедурных правил до принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. При соблюдении всех требований комиссия большинством голосов входящих в ее состав депутатов принимает заключение о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения.

Государственная Дума рассматривает предложение о выдвижении обвинения против Президента и заключение специальной комиссии на своем заседании. Решение о выдвижении обвинения против Президента принимается двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятое постановление в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Верховный Суд Российской Федерации для дачи заключения о наличии в действиях Президента признаков вменяемого ему преступления.

Советом Федерации также направляет запрос в Конституционный Суд о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента. Данный запрос направляется по результатам заседания Совета Федерации, созванного и проведенного после получения документов Государственной Думы, связанных с выдвижением обвинения против Президента, а также заключения Верховного Суда о наличии в действиях Президента признаков преступления.

Конституционный Суд незамедлительно рассматривает дело и выносит заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента и направляет данное заключение в Совет Федерации. Вопрос об отрешении главы государства от должности включается первым в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого его Председателем в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Рассмотрение вопроса об отрешении Президента от должности на заседании Совета Федерации начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против главы государства. Затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда для оглашения заключения Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения и Председателю Верховного Суда для оглашения заключения Верховного Суда о наличии в действиях главы государства признаков преступления. После этого заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Президенту Российской Федерации либо его представителю предоставляется слово по его желанию.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение Совета Федерации об отрешении считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, и оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление Совета Федерации незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

Согласно ч. 3 ст. 93 Конституции решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

В 1998–1999 гг. была предпринята попытка отрешения Б. Н. Ельцина от должности Президента Российской Федерации в соответствии со ст. 93 Конституции. Однако на стадии голосования в Государственной Думе по вопросу о выдвижении обвинения требуемое количество голосов депутатов ни по одному из пяти пунктов обвинения не было направлено и в силу этого инициативы отрешения Б. Н. Ельцина от должности Президента Российской Федерации не получила развития.

Глава 23
ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Парламент России в демократии с разделением властей

Вне парламента в современном мире демократическая организация власти немыслима. Провозглашая принципы демократического федеративного правового государства и народного суверенитета в качестве фундаментальных основ конституционного строя государства, Конституция одновременно предусматривает рациональную организацию политического процесса и обеспечение политического единства народа в условиях не только разделения властей, но также многопартийности и политического плюрализма. Это в свою очередь обусловило конституирование Основным Законом не только прямой, но и представительной демократии, которые равноценны по своему значению и занимаемому в системе демократии месту. В данном контексте народное представительство, прежде всего федеральный парламент, выступает в качестве атрибутивного элемента демократической организации власти в России, место которого в ее системе, статус, полномочия предопределяются принципом разделения властей, а содержание деятельности отражает идеологическое многообразие и многопартийность.

Словом «парламент» (от фр. parler — говорить, разговаривать) обычно обозначают: а) выборное коллегиальное учреждение, обладающее законодательными, финансовыми, контрольными, иногда и судебными полномочиями, распространяющее свою юрисдикцию на всю территорию страны (в субъектах федерации также могут быть свои парламенты); б) название этого выборного учреждения. В Конституции России используются два названия этого органа — «Федеральное Собрание Российской Федерации» и «парламент» (ст. 94).

Парламент не есть нечто внешнее по отношению к государству; он является не органом общества, противостоящим государству или государственной власти, но частью механизма государства. Парламент — орган государственной власти, в условиях разделения властей осуществляющий возложенные на него функции и установленные Конституцией полномочия. С этой точки зрения весьма определенно содержание ст. 94 Конституции Российской Федерации. В ней дважды

подчеркивается «государственная» природа Федерального Собрания — «парламент Российской Федерации», «орган Российской Федерации», а также *единство* парламента, организационно состоящего из двух палат, *представительство* Российской Федерации в целом и главные функции парламента как органа законодательства.

Тем самым Конституция в этих положениях вполне определенно указывает на две задачи парламента — законодательствование и представительство многонационального народа Российской Федерации. Кроме того, Конституция в последующих положениях возлагает на палаты парламента формирование ряда других органов, а также политическое волеобразование и контроль за исполнительной властью. В частности, Совет Федерации утверждает изменения границ между субъектами Федерации, утверждает указ Президента о введении военного и чрезвычайного положения, решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории страны, назначает выборы Президента, отрешает Президента от должности, назначает на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей и т.д. Государственная Дума дает согласие Президенту на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, решает вопрос о доверии Правительству, рассматривает вопросы, связанные с взаимоотношениями Государственной Думы и Центрального банка, назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половину состава ее аудиторов, назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, объявляет амнистию, выдвигает обвинение против Президента для его отрешения от должности, обращается в Конституционный Суд и др.

Эти полномочия осуществляются в установленных Основным Законом формах, а также в формах обычного права, складывающегося в практике взаимодействия парламента и правительства или процессе конкретизации конституционных положений, например, неодобрение парламентом в целом или его частью деятельности того или иного члена правительства или обращение к главе государства или Председателю Правительства с предложением об освобождении министра от должности и т.п. Существенное значение приобретают депутатские запросы. Именно парламент играет доминирующую роль в формировании государственной воли, которая не сводится к сумме частных воль граждан или их ассоциаций и с которой не могут не считаться глава государства или исполнительная власть. Эта воля выражается в форме закона (федерального конституционного, федерального, закона о поправке к Конституции); воля палат выражается в принимаемых ими актах (регламентах, заявлениях, обращениях и пр.).

При этом Конституция определяет в качестве органа народного представительства Федеральное Собрание Российской Федерации в целом, организационно состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации, порядок формирования которых существенно различен. Тем самым Конституция отражает разные стороны народного представительства Российской Федерации — прямое представительство населения и представительство субъектов Федерации, т.е. представительство народа, опосредованное решениями представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации либо непосредственным волеизъявлением населения этих субъектов. При этом не имеет принципиального значения способ формирования Совета Федерации, поскольку его представительная природа и проистекающие из нее полномочия легитимированы непрерывностью народной воли, выраженной на референдуме 12 декабря 1993 г. Это — скорее вопрос рациональной организации парламента в федеративном государстве и ее стабильности. Последнее имеет существенное значение для общественного сознания, которое может воспринимать организацию государственной власти как устойчивое конституционное постоянство либо как не освященное Конституцией и потому временное и преходящее.

Из представительного характера Федерального Собрания вытекают, по меньшей мере, два конституционных требования, несоблюдение которых делегитимирует как сам парламент, так и принимаемые им акты: во-первых, Государственная Дума может утратить свой представительный характер вследствие вакантности значительной части депутатских мандатов. Данная опасность актуальна в условиях, когда Государственная Дума формируется по пропорциональной и мажоритарной, т.е. смешанной избирательной системе.

Во-вторых, представительный характер Государственная Дума может утратить в случае, если при применении пропорциональной избирательной системы политические партии, являющиеся сегодня единственным видом коллективных субъектов избирательного процесса, преодолевшие избирательный барьер, тем не менее не получат хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Подлинно народное представительство обеспечивается в том числе организационной структурой и процедурами деятельности парламента, мерой его самостоятельности не только в конституционно-правовом отношении, но и в материально-финансовом и т.п. При этом некоторые органы Совета Федерации и Государственной Думы указаны непосредственно в Конституции: председатели палат, их заместители, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат парламента. Предусмотрено также образование комитетов и комиссий и организационные формы деятельности — заседания и парламентские слушания. Особо оговаривается Конституцией организация контроля

за исполнением федерального бюджета, для чего палаты образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г.

Таким образом, палатам Федерального Собрания не чуждо вертикальное структурирование, которое, однако, не носит строго иерархического характера. Конституционно-правовое равенство депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации обусловливает главным образом согласительный порядок функционирования многих структур палат парламента, устанавливаемый их регламентами.

Существенную часть палат Государственной Думы составляют *фракции политических партий* — объединения депутатов, избранных в составе федеральных списков кандидатов, которые были допущены к распределению депутатских мандатов. Именно они, юридически не являясь органами Государственной Думы, играют главенствующую роль в реализации вытекающих из ее Регламента полномочий, в том числе определении состава комитетов и комиссий, их председателей, согласовании позиций по кандидатуре Председателя Правительства, предложенной главой государства, и т.п. Именно фракции обеспечивают функционирование палаты и выполнение ею своего конституционного предназначения, поскольку именно они играют решающую роль в волеобразовании парламента в результате согласования позиций представленных в нем партий.

При этом депутат Государственной Думы может состоять только в одной фракции. Он вправе выйти из состава фракции. Но в этом случае в соответствии с действующим правовым регулированием его полномочия прекращаются, тем самым фракционная дисциплина, имеющая политическую природу и поддерживаемая политическими способами и средствами, гарантируется юридической санкцией. Постановлением Конституционного Суда от 28 февраля 2012 г. такое регулирование признано не лишенным конституционных оснований и допустимым в условиях, когда невозможно сохранить избирательный результат без установления законных ограничений в отношении той стороны избирательных и партийно-политических отношений, которая может односторонним решением депутата менять избирательные результаты при отправлении выборной публичной власти. Судом одновременно указано, что данное регулирование не предполагает возможность исключения депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации из фракции, в которой он состоит, и досрочного прекращения его депутатских полномочий вследствие выхода его из политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран депутатом. Речь, стало быть, идет именно о добровольном выходе депутата из соответствующей фракции, но не исключении из фракции или прекращении членства (в форме выхода или исключения) в политической партии, которые

могли бы лишить его мандата по инициативе партии или ее фракции в парламенте.

Таким образом, представительная система России, как она закреплена Конституцией, является рефлексией принципа демократического государства. Непосредственно она основывается на принципе народного суверенитета, как он закреплен в ст. 3 Основного Закона, и вытекающей из него теории и практики представительного мандата, согласно которым парламент является уполномоченным многонационального народа Российской Федерации, и строится с учетом многопартийности и конкурентности самой демократии. Мандат дается не избирательным округом или субъектом Федерации, население которого вотирует избрание кандидатов, включенных в региональную часть списка кандидатов, выдвинутого политической партией, и даже не той частью корпуса избирателей, которая проголосовала за партийный список, а единой в политическом отношении государственной гражданской нацией — многонациональным народом России.

В силу этого воля парламента базируется на праве на власть, врученном ему народом в процессе выборов. При этом народ выступает в качестве органического целого, а его воля не является простым сложением воль избирателей или населения различных субъектов, в силу чего избиратели, непосредственно голосовавшие за избранного депутатом кандидата, не могут возложить на него юридически обязательные поручения и отзывать его до истечения срока легислатуры, когда они прекращаются в силу веления Конституции. В связи с этим попытки распространить на конституционно-правовые отношения нормы частного права и представить депутата в качестве агента избирателей соответствующего округа, действующего по доверенности своих избирателей, либо представителя политической партии, по списку которой он избран, не имеют под собой конституционно-правовых оснований. Данный вывод, составляющий содержательную характеристику свободного мандата, справедлив как в отношении парламента в целом, так и применительно к его палатам независимо от способа их формирования, равно как характеристики статуса отдельных депутатов.

§ 2. Конституционный статус и структура Федерального Собрания

В соответствии со ст. 95 Конституции России Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы, каждая из которых формируется с учетом необходимого представительства. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Этим обеспечивается представительство в Российском парламенте интересов

каждого из субъектов Федерации. Численный состав Государственной Думы — 450 депутатов, избираемых на пять лет.

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации является постоянно действующим органом. С целью обеспечения своевременного начала работы парламента установлено правило, что вновь избранная Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Однако в случае необходимости Президент России может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого срока. Непрерывность в деятельности парламента России достигается тем, что полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются с момента начала работы Государственной Думы нового созыва.

Законодательством урегулирован порядок заседания палат Федерального Собрания. Согласно ст. 100 Конституции Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. При этом заседания палат являются обычно открытыми, т.е. свободными для посещения представителями других государственных органов, общественных объединений, а также работников средств массовой информации. Однако в случаях, предусмотренных регламентами палат, их заседания могут быть закрытыми.

Палаты могут собираться совместно лишь в нескольких случаях: для заслушивания посланий Президента, посланий Конституционного Суда, выступлений руководителей иностранных государств. С целью обеспечения необходимой организации работы палат, ведения заседаний и соблюдения внутреннего распорядка депутаты каждой палаты избирают из своего состава соответственно Председателя Совета Федерации и его заместителей, Председателя Государственной Думы и его заместителей.

В соответствии с Регламентом Государственной Думы для предварительного рассмотрения организационных вопросов, касающихся распорядка деятельности этой палаты, образуется Совет Государственной Думы. В его состав входят Председатель Государственной Думы, руководители фракций и депутатских групп. С правом совещательного голоса на заседаниях Совета Государственной Думы могут присутствовать заместители Председателя палаты и председатели ее комитетов. Заседания Совета являются открытыми, на них вправе присутствовать депутаты Государственной Думы.

§ 3. Порядок выборов депутатов Государственной Думы

В соответствии с Конституцией в Государственную Думу избирается 450 депутатов. Согласно ст. 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 225 депутатов избираются по одномандатным

избирательным округам (один округ — один депутат). На территории России образуется 225 избирательных округов; образование избирательных округов осуществляется на основании сведений о численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Федерации.

225 депутатов, т.е. половина от общего числа депутатов Государственной Думы, избираются по пропорциональной системе на основании общегосударственных партийных списков и в пределах единого федерального избирательного округа, который включает в себя всю территорию страны.

Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Гражданин, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу. Гражданин России, достигший на день голосования 18 лет, место жительства которого находится на территории соответствующего одномандатного избирательного округа, имеет право избирать депутата Государственной Думы по этому одномандатному избирательному округу. Право избирать депутата Государственной Думы по одномандатному избирательному округу имеет также совершеннолетний гражданин, зарегистрированный по месту пребывания на территории этого одномандатного избирательного округа не менее чем за три месяца до дня голосования и включенный в список избирателей.

Гражданин, достигший на день голосования 18 лет, также имеет право участвовать в выдвижении кандидатов в депутаты Государственной Думы, федеральных списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года.

Не имеет права избирать и быть избранным, участвовать в осуществлении других избирательных действий гражданин, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Кроме того, не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства. Равным образом не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин, совершивший тяжкие, особо тяжкие и иные преступления, админи-

стративные и другие правонарушения, в том числе экстремистской направленности.

Граждане Российской Федерации, проживающие или находящиеся за пределами страны, обладают равными с иными российскими гражданами избирательными правами на выборах депутатов Государственной Думы. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать отечественным гражданам содействие в реализации их избирательных прав.

Выборы депутатов Государственной Думы назначаются главой государства. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Единый федеральный избирательный округ, в пределах которого депутаты избираются по партийным спискам, включает в себя всю территорию Российской Федерации. Граждане Российской Федерации, проживающие за ее пределами, приписываются к единому федеральному избирательному округу, а также к одномандатным избирательным округам.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей на выборах депутатов Государственной Думы образуются избирательные участки на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территориях муниципальных образований.

Списки избирателей составляются территориальной избирательной комиссией не позднее чем за 11 дней до дня голосования на основании сведений об избирателях, представляемых главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения, командиром воинской части, руководителем организации, в которой избиратели временно пребывают. В списки избирателей включаются все граждане, обладающие активным избирательным правом.

Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защита избирательных прав граждан, а также контроль за соблюдением указанных прав возлагаются на избирательные комиссии в пределах их компетенции, установленной Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и иными федеральными законами. В частности, подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиту избирательных прав граждан осуществляют следующие избирательные комиссии:

1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
2) избирательные комиссии субъектов Федерации;

3) окружные избирательные комиссии;
4) территориальные избирательные комиссии;
5) участковые избирательные комиссии.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов от политической партии принимается тайным голосованием на съезде соответствующей политической партии. Наряду с процедурой выдвижения политическими партиями федеральных списков кандидатов предусматривается процедура выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам. Такие кандидаты смогут быть выдвинуты от политических партий либо баллотироваться в порядке самовыдвижения; в зависимости от оснований и способа выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам указанным Федеральным законом дифференцируются требования и процедуры для осуществления указанными кандидатами дальнейших избирательных действий.

Федеральный список кандидатов представляется уполномоченным представителем политической партии в Центральную избирательную комиссию не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата в депутаты Государственной Думы является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения. Политическая партия либо кандидат вправе начать сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидата со дня оплаты изготовления подписных листов. Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину, достигшему на момент сбора подписей 18-летнего возраста.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации федерального списка кандидатов документов принимает решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

Агитационный период начинается со дня выдвижения политической партией федерального списка кандидатов и прекращается в 0 час. по местному времени за сутки до дня голосования.

Голосование проводится с 8 до 20 час. по местному времени.

Участковая избирательная комиссия оформляет свое решение об итогах голосования протоколом об итогах голосования на соответствующем избирательном участке.

На основании данных протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования территориальная избирательная комиссия после предварительной проверки правильности составления протоколов не позднее чем на третий день со дня голосования путем суммирования всех указанных в них данных устанавливает итоги голосования на соответствующей территории. По итогам голосования территориальная избирательная комиссия оформляет свое решение об итогах голосования протоколом об итогах голосования.

На основании данных, содержащихся в первых экземплярах протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования, окружная избирательная комиссия после предварительной проверки правильности их составления не позднее чем на пятый день со дня голосования путем суммирования этих данных определяет результаты выборов по одномандатному избирательному округу и устанавливает итоги голосования по федеральному избирательному округу на территории одномандатного избирательного округа. Суммирование данных, содержащихся в указанных протоколах, осуществляют непосредственно члены окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Окружная избирательная комиссия на основании соответствующих протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования составляет протоколы о результатах выборов по одномандатному избирательному округу, а также об итогах голосования по федеральному избирательному округу на территории одномандатного избирательного округа.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее по сравнению с другими зарегистрированными кандидатами в данном одномандатном избирательном округе число голосов избирателей. При равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

На основании данных, содержащихся в первых экземплярах протоколов окружных избирательных комиссий об итогах голосования по федеральному избирательному округу на соответствующих территориях, Центральная избирательная комиссия после предварительной проверки правильности составления указанных протоколов путем суммирования содержащихся в них данных не позднее чем через две недели после дня голосования определяет результаты выборов депутатов Государственной Думы. Суммирование данных, содержащихся в указанных протоколах, осуществляют непосредственно члены Центральной избирательной комиссии.

К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федераль-

ному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются. Если за федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, подано в совокупности 50 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные списки, а также последовательно, в порядке убывания числа поданных голосов избирателей, федеральные списки кандидатов, получившие менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допускаемые к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если за один федеральный список кандидатов подано более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а остальные федеральные списки кандидатов получили менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допускаемые к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если за один федеральный список кандидатов подано более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а остальные федеральные списки кандидатов получили 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускается указанный федеральный список кандидатов, а также федеральный список кандидатов, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из числа федеральных списков кандидатов, получивших менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Протокол Центральной избирательной комиссии о результатах выборов по федеральному избирательному округу подписывается всеми присутствующими членами ЦИК России с правом решающего голоса. К протоколу прилагается сводная таблица, включающая в себя полные данные всех поступивших протоколов окружных избирательных комиссий об итогах голосования по федеральному избирательному округу.

Федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, получают указанные мандаты в соответствии с методикой пропорционального распределения депутатских мандатов.

Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допу-

щенные к распределению депутатских мандатов. Эта сумма голосов избирателей делится на 225 — число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу. Полученный результат есть первое избирательное частное, которое используется в процессе распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов.

Число голосов избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное, предусмотренное Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы. Целая часть числа, определенного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов.

Если после проведенного первичного распределения депутатских мандатов остаются нераспределенные депутатские мандаты, проводится их вторичное распределение. Нераспределенные депутатские мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате первичного деления. При равенстве дробных частей (после запятой до шестого знака включительно) преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано большее число голосов избирателей.

После распределения депутатских мандатов между федеральными списками от партий проводится их распределение внутри каждого федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов и общефедеральной частью федерального списка кандидатов (если таковая имеется). В первую очередь депутатские мандаты переходят к зарегистрированным кандидатам, включенным в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, в порядке очередности их размещения в указанном списке.

Если после передачи депутатских мандатов зарегистрированным кандидатам, включенным в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, остаются депутатские мандаты, причитающиеся данному федеральному списку кандидатов, указанные мандаты распределяются внутри списка между региональными группами кандидатов. Сумма голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов в тех субъектах Российской Федерации (в группах субъектов, на частях территорий субъектов), которым соответствуют региональные группы кандидатов, на которые был разделен федеральный список кандидатов, делится на число оставшихся не распределенными внутри федерального списка кандидатов депутатских мандатов. Полученный результат есть второе избирательное частное данного федерального списка кандидатов. Число голосов избирателей, поданных за каждую

из региональных групп кандидатов, делится на второе избирательное частное. Целая часть числа, определенного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующая региональная группа кандидатов. Если после указанных действий остаются нераспределенными депутатские мандаты, причитающиеся данному федеральному списку кандидатов, они передаются по одному тем региональным группам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления числа голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп кандидатов, на второе избирательное частное данного федерального списка кандидатов. При равенстве дробных частей преимущество отдается той региональной группе кандидатов, за которую было подано большее число голосов избирателей.

Если в процессе распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов в одной региональной группе кандидатов или нескольких региональных группах кандидатов не оказалось нужного числа зарегистрированных кандидатов, оставшиеся нераспределенными депутатские мандаты подлежат дополнительному распределению между региональными группами того же федерального списка кандидатов, в которых имеются зарегистрированные кандидаты, не получившие депутатских мандатов. Если на момент проведения дополнительного распределения депутатских мандатов окажется, что есть региональные группы кандидатов, не получившие депутатских мандатов в процессе их распределения по дробным частям, и среди них группы, в которых имеются зарегистрированные кандидаты, не получившие депутатских мандатов, мандаты передаются по одному каждой из указанных региональных групп кандидатов.

При этом сохраняется очередность передачи депутатских мандатов (в соответствии со значениями дробных частей), определяемая на основе первоначально вычисленного второго избирательного частного.

Если в процессе дополнительного распределения после исчерпания региональных групп кандидатов, не получивших депутатских мандатов в процессе их распределения в соответствии со значениями дробных частей, остаются нераспределенные депутатские мандаты, они распределяются по одному тем региональным группам кандидатов, в которых оказывается наименьшим коэффициент дополнительного распределения, вычисляемый для каждой из региональных групп кандидатов, в которых имеются зарегистрированные кандидаты, не получившие депутатских мандатов. Названный коэффициент вычисляется путем деления числа полученных региональной группой кандидатов депутатских мандатов на число полученных ею голосов избирателей. При равных значениях указанного коэффициента депутатский мандат передается той региональной группе кандидатов, которая получила большее число голосов избирателей. Если после такого распределения

число дополнительно распределяемых депутатских мандатов окажется больше числа региональных групп кандидатов, которые могут их получить, процедура дополнительного распределения повторяется необходимое число раз, при этом указанный коэффициент каждый раз вычисляется заново. Дополнительное распределение депутатских мандатов проводится также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Если в процессе распределения (включая дополнительное распределение) депутатских мандатов не окажется зарегистрированных кандидатов, не получивших депутатских мандатов, оставшиеся нераспределенными депутатские мандаты остаются вакантными до следующих выборов депутатов Государственной Думы, за исключением случая, когда в связи с соответствующим количеством вакантных мандатов Государственная Дума останется в неправомочном составе. Тогда нераспределенные депутатские мандаты передаются федеральным спискам кандидатов, не допущенным к распределению депутатских мандатов и получившим число голосов избирателей, которое превышает первое избирательное частное. При этом каждый из указанных федеральных списков кандидатов вправе получить депутатские мандаты в количестве, не превышающем числа депутатских мандатов, которое он мог бы получить, если бы был допущен к распределению депутатских мандатов вместе с федеральными списками кандидатов, которые вправе участвовать в распределении мандатов на общих основаниях.

Центральная избирательная комиссия на основании своего протокола о распределении депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов, своего решения о результатах выборов по федеральному избирательному округу, а также на основании протоколов и решений окружных избирательных комиссий о результатах выборов по одномандатным избирательным округам не позднее чем через две недели после дня голосования устанавливает общие результаты выборов депутатов Государственной Думы.

В случае признания выборов депутатов Государственной Думы несостоявшимися или недействительными по основаниям, предусмотренным Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторные выборы.

После подписания протокола о результатах выборов по соответствующему избирательному округу Центральная избирательная комиссия, окружные избирательные комиссии незамедлительно направляют извещение об этом зарегистрированным кандидатам, избранным депутатами Государственной Думы.

Зарегистрированный кандидат, избранный депутатом Государственной Думы, обязан в пятидневный срок со дня получения извещения

представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы, либо копию документа, удостоверяющего, что им в трехдневный срок со дня получения извещения было подано заявление об освобождении от таких обязанностей. После официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы и выполнения зарегистрированным кандидатом, избранным депутатом Государственной Думы, указанной обязанности соответствующая избирательная комиссия регистрирует такого депутата и выдает ему удостоверение об избрании депутатом Государственной Думы.

Если зарегистрированный кандидат, избранный депутатом Государственной Думы по федеральному избирательному округу, не выполнит приведенное выше требование, его депутатский мандат считается вакантным и передается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации другому зарегистрированному кандидату из того же федерального списка кандидатов. Если требование не выполнено зарегистрированным кандидатом, который избран депутатом Государственной Думы по одномандатному избирательному округу, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации аннулирует результаты выборов по данному избирательному округу и назначает повторные выборы.

Итоги голосования по каждому избирательному участку, каждой территории, каждому субъекту Федерации в объеме данных, содержащихся в протоколах соответствующих избирательных комиссий и непосредственно нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, предоставляются для ознакомления любым избирателям, зарегистрированным кандидатам, уполномоченным представителям и доверенным лицам политических партий, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию незамедлительно после подписания протоколов об итогах голосования, о результатах выборов депутатов Государственной Думы членами той избирательной комиссии, в которую поступило такое требование. Указанные данные предоставляет соответствующая избирательная комиссия.

Официальное опубликование общих результатов выборов депутатов Государственной Думы, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым зарегистрированным федеральным списком кандидатов, каждым зарегистрированным кандидатом, осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в течение трех недель со дня голосования. В этот же срок Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в своем печатном органе официально опубликовывает полные данные, содержащиеся

в протоколах всех окружных избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы коллегиальный постоянно действующий руководящий орган политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой этот депутат был избран, вправе предложить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации кандидатуру другого зарегистрированного кандидата из того же федерального списка кандидатов для замещения вакантного депутатского мандата.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, избранного по одномандатному избирательному округу, Центральная избирательная комиссия назначает в этом одномандатном избирательном округе дополнительные выборы депутата Государственной Думы. Голосование на таких дополнительных выборах проводится не позднее чем через год со дня появления вакантного депутатского мандата.

Конституция в ст. 99 установила, что Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Президент России может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. По сложившемуся обычаю первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Думы прежнего созыва прекращаются.

§ 4. Формирование Совета Федерации

В ч. 2 ст. 95 Конституции установлено, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В Совет Федерации также входят представители Российской Федерации, назначаемые Президентом, число которых составляет не более 10% от числа членов Совета Федерации. Конституция в ч. 2 ст. 96 оговаривает, что формирование Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

В этих конституционных положениях обращают на себя внимание следующие обстоятельства. Во-первых, в Совете Федерации должны состоять по два представителя от каждого субъекта Федерации, следовательно, председатель палаты должен быть избран из состава членов палаты. Во-вторых, в одной и той же статье Конституции указано, что Совет Федерации формируется, а Государственная Дума образуется путем выборов. Это означает, что порядок образования Совета Федерации может отличаться от порядка образования Государственной Думы. Однако без ответа оставался ряд иных вопросов. Кто и каким образом в субъектах Федерации назначает или избирает этих двух

представителей двух ветвей государственной власти? Должны ли они избираться населением каждого субъекта Федерации или делегироваться главой администрации и органом законодательной власти либо возможен иной вариант?

На первом этапе деятельности Совета Федерации (1993–1995 гг.) члены палаты избирались путем прямых выборов в субъектах Федерации населением сроком на два года и имели статус депутатов. Федеральный закон от 5 сентября 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» установил, что в Совет Федерации в качестве представителей от каждого субъекта Федерации по должности входят глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти.

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. установил, что члены палаты избираются (законодательным органом субъекта Федерации) или назначаются (главой исполнительной власти субъекта Федерации). В 2010 г. федеральный закон несколько обновил порядок формирования Совета Федерации. Согласно этому порядку член Совета Федерации сначала должен был избираться населением в парламент субъекта Федерации или в представительный орган муниципального образования, и только потом из числа таких лиц глава и парламент субъекта Федерации назначали или выбирали своих представителей в Совет Федерации.

Действующий Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» установил, что наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется на основе волеизъявления избирателей данного субъекта Федерации на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта. Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу, его члены не создают фракции и партийные объединения.

Членом Совета Федерации от законодательного органа может быть только депутат этого органа. Кандидатуры вносятся председателем данного органа, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов, решение принимается большинством голосов.

Для назначения члена Совета Федерации от исполнительного органа власти субъекта Федерации требуется, чтобы каждый кандидат на должность высшего должностного лица при проведении выборов представлял в избирательную комиссию по три кандидатуры, одна из которых в случае избрания будет назначена им представителем в Совете Федерации от исполнительной власти.

При досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица назначенный член Совета Федерации продолжает исполнять свои

обязанности вплоть до назначения иного члена Совета Федерации вновь избранным высшим должностным лицом.

Таким образом, от двух ветвей государственной власти субъектов Федерации в Совет Федерации входит 170 человек. Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» установлено, что в Совет Федерации входят также представители Российской Федерации, назначаемые Президентом. Число этих представителей составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации, представляющих органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Закон устанавливает общие требования к членам Совета Федерации. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин не моложе 30 лет, обладающий безупречной репутацией, постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Федерации в течение пяти лет либо в совокупности в течение 20 лет, предшествующих выдвижению в кандидаты (это условие не распространяется на тех, кто на день голосования является членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом, проходит или проходил военную службу, службу в органах внутренних дел, прокуратуры, СК и ряда других органов, проходит или проходил дипломатическую службу и имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла, замещал или замещает государственные и муниципальные должности соответствующего субъекта Федерации). Не может быть кандидатом в члены Совета Федерации имеющий иностранное гражданство, признанный судом недееспособным, содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда, осужденный за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления и преступления экстремистской направленности, а также подвергнутый административному наказанию за некоторые правонарушения.

Кандидаты для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации обязаны представить соответственно в законодательный орган или высшему должностному лицу:

1) сведения о размере и об источниках своих доходов (супруги и несовершеннолетних детей) за год, предшествующий году избрания (назначения);

2) сведения об имуществе, принадлежащем на праве собственности ему, его супруге и несовершеннолетним детям;

3) заявление с обязательством прекратить деятельность, несовместимую со статусом члена Совета Федерации.

Кандидат обязан закрыть счета (вклады) хранения денежных средств и ценностей в зарубежных банках, осуществить отчуждение финансовых инструментов.

Полномочия члена Совета Федерации прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

§ 5. Вопросы ведения и порядок работы палат Федерального Собрания

К вопросам ведения Совета Федерации относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации. Следует иметь в виду, что такие изменения могут осуществляться только с взаимного согласия субъектов Федерации;

б) утверждение указа Президента России о введении военного положения, принятого им в соответствии со ст. 87 Конституции Российской Федерации;

в) утверждение указа Президента России о введении им чрезвычайного положения в случаях, указанных в ст. 88 Конституции Российской Федерации;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами России;

д) назначение выборов Президента России как в связи с истечением срока полномочий, так и в случаях их досрочного прекращения;

е) отрешение Президента России от должности в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. Это полномочие Совет Федерации осуществляет по представлению Президента России;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации, так же по представлению Президента России.

По всем перечисленным вопросам Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты принимает постановления. При этом постановления Совета Федерации по целому ряду вопросов (об утверждении изменения границ между субъектами Федерации, принятии решения о введении военного или чрезвычайного положения и др.) носят нормативный характер.

Организация работы Совета Федерации, его внутренних органов и должностных лиц определяется на основе Конституции России, Регламентом этой палаты, а также текущими решениями Совета Федерации.

Основной формой деятельности Совета Федерации являются заседания, которые могут быть открытыми или закрытыми, очередными (т.е. запланированными заранее) и внеочередными. Внеочередные заседания

могут созываться председателем Совета Федерации по предложению Президента России, Правительства, одного из субъектов Федерации, какого-либо комитета палаты или по предложению не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации.

В первоочередном порядке на заседании палаты рассматриваются послания и обращения Президента России, поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации; законы, принятые Государственной Думой и подлежащие, в соответствии со ст. 106 и 108 Конституции, обязательному рассмотрению верхней палатой парламента, предложения о пересмотре глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, предложения о запросах Совета Федерации в Конституционный Суд России.

Решения Совета Федерации принимаются простым большинством голосов (кроме случаев, предусмотренных Конституцией Российской Федерации) открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может проводиться с использованием электронной системы подсчета голосов либо без нее: бюллетенями или путем опроса. Для тайного голосования могут также использоваться бюллетени или электронная система.

К ведению Государственной Думы ст. 103 Конституции Российской Федерации относит:

а) дачу согласия Президенту России на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации по представлению Президента России;

е) назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента России для отрешения его от должности.

По всем этим вопросам Государственная Дума принимает постановления, ряд из которых также может иметь нормативный характер. Постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В целях подготовки вопросов на рассмотрение депутатов каждой из палат Российского парламента, принятия обоснованных решений и осуществления контроля за их реализацией Совет Федерации и Госу-

дарственная Дума образуют комитеты. Перечень комитетов, их состав и порядок определяется каждой палатой и закрепляется в ее Регламенте. Вследствие того, что Совет Федерации и Государственная Дума в своей повседневной деятельности решают различные задачи, то количество и содержание работы образуемых комитетов не одинаково.

В частности, Совет Федерации формирует комитеты по: вопросам Федерации, Федеративному договору и региональной политике; конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию; вопросам экономической реформы, собственности и имущественных отношений; делам Содружества Независимых Государств; международным делам; вопросам безопасности и обороны; социальной политике; аграрной политике; вопросам науки, культуры и образования.

Государственная Дума образует комитеты по: законодательству и судебно-правовой реформе; труду и социальной поддержке; охране здоровья; экологии; образованию, культуре и науке; делам женщин, семьи и молодежи; бюджету, налогам, банкам и финансам и др.

Комитеты Совета Федерации и Государственной Думы образуются на срок полномочий каждой палаты. Содержание деятельности комитетов определяется содержанием вопросов ведения соответствующей палаты. Численный и персональный состав комитетов утверждается большинством голосов депутатов палаты. При этом соблюдается следующее правило: комитет Совета Федерации не может состоять менее чем из 10 депутатов; численность комитета Государственной Думы может устанавливаться в пределах от 12 до 35 депутатов этой палаты.

Кроме того, каждая из палат Федерального Собрания Российской Федерации вправе создавать комиссии, деятельность которых может быть ограничена определенным сроком или какой-либо конкретной задачей. Государственная Дума обычно создает из числа депутатов этой палаты следующие комиссии: мандатную; для определения результатов тайного голосования; для проверки данных о событиях или должностных лицах; для дачи заключения о выдвижении обвинения против Президента России в соответствии со ст. 93 Конституции Российской Федерации.

Особенностями образования и правового положения мандатной комиссии Государственной Думы является то, что она создается на весь срок полномочий этой палаты и имеет статус комитета.

Заседания комитетов Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже, как правило, одного раза в месяц. Комитеты и комиссии Государственной Думы заседают не реже двух раз в месяц. При необходимости комитеты и комиссии могут проводить совместные заседания.

Согласно ст. 101 Конституции каждая из палат Российского парламента вправе проводить парламентские слушания. Такие слушания проводятся по инициативе руководящих органов палат, их комитетов; в Совете Федерации, кроме того, группы членов этой палаты в количестве не менее 10 человек, а в Государственной Думе — депутатских объединений. Организуются слушания комитета (комиссиями) палаты по вопросам своего ведения. При этом ряд комитетов и комиссий по общим для них вопросам могут совместно организовать парламентские слушания. Состав участников слушаний определяется их организаторами и включает, как правило, кроме депутатов, представителей заинтересованных министерств и ведомств, общественных объединений, научных организаций и т.п. В соответствии с регламентами палат право участия в парламентских слушаниях принадлежит Президенту Российской Федерации, его полномочному представителю в каждой палате, Председателю и членам Правительства России, судьям Конституционного и Верховного судов, Председателю Счетной палаты, Генеральному прокурору, Председателю Центральной избирательной комиссии.

Парламентские слушания могут быть открытыми и закрытыми. На открытых заседаниях вправе присутствовать представители общественности и работники средств массовой информации (телевидения, радио, газет и т.д.). В результате парламентских слушаний могут приниматься рекомендации (а в Совете Федерации — и заключения) по обсуждаемому вопросу. Материалы открытых парламентских слушаний доводятся до сведения депутатов и их объединений, а также могут быть опубликованы в печати.

1. Природа депутатского мандата

В Конституции России депутаты Государственной Думы упоминаются в четырнадцати статьях, в том числе 82 (ч. 2), 93 (ч. 2), 97, 98 (ч. 1), 103 (ч. 3), 104 (ч. 1), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 125 (ч. 2), 134, 135 (ч. 2).

При этом, однако, Основной Закон, достаточно полно перечисляя полномочия депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации и закрепляя гарантии их деятельности, менее определенен в части, касающейся природы депутатского мандата или мандата члена Совета Федерации. Этим обусловлены ведущиеся в отечественной юриспруденции споры относительно природы депутатского мандата и предлагаемые решения в пользу императивного или «полусвободного» («полуимперативного») мандата, поскольку якобы ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федера-

ции» не содержат прямого указания на императивность или свободу депутатского мандата».

Чтобы составить правильное представление о существе этих споров и сделать адекватные выводы о природе депутатского мандата, уместно отметить, что они были характерны уже для раннего российского конституционализма. В частности, выдающийся русский государствовед А. Д. Градовский еще в 1885 г. писал: «Акт выбора не может быть подведен под понятие доверенности, даваемой одним гражданином другому; он не может быть сведен к акту полномочия, даваемого даже целым округом; полномочие, даваемое депутатам, хотя они и избираются по отдельным округам, является поручением общенациональным; депутаты представляют всю нацию, не связаны инструкциями и являются самостоятельным элементом государственной власти».

Этот вывод, долгое время доминировавший в русском государствоведении, позднее был оспорен под влиянием особенностей исторического развития России, наложивших отпечаток на развитие как представительных учреждений, так и объясняющих их доктрин. В преддверии революции 1905 г., а также накануне Февральской и Великой Октябрьской революций 1917 г. некоторые видные русские государствоведы с сожалением писали, что «в средние века существовало хорошее учреждение ответственности депутатов перед избирателями, которое исчезло в новое время. Теперь господствуют иные взгляды и иные нормы положительного права». При этом доминировала социально-политическая аргументация, обусловленная доктриной классового противостояния и неприятия абсолютизма: «Утверждения, что депутат есть представитель всего народа и что он не ответственен перед избирателями, чрезвычайно выгодны для тех буржуазных политических партий, которые заманивают на выборах избирателей в свою лавочку, любят наобещать им с три короба, лишь бы только одержать победу на выборах. Безответственность членов этих партий, попавших в депутаты, перед избирателями дает им возможность не исполнять принятых на себя обещаний. Это учение не менее выгодно присяжным политиканам и политическим авантюристам, выступающим на выборах в качестве «диких», беспартийных и т.д.» (В. И. Дунаев и А. А. Никитский).

Уже в период революции 1905 г. в Уставах Советов рабочих депутатов ряда городов (Тверь, Кострома и др.) было записано право отзыва (или право перевыборов) депутатов (делегатов, уполномоченных) Советов. Еще более широкое признание данное требование получило в революционном нормотворчестве рабочего класса в период от февраля до октября 1917 г. При этом наиболее последовательной в его отстаивании была партия большевиков.

В частности, вскоре после Великой российской революции В. И. Ленин в написанном им проекте Декрета о праве отзыва, развивая взгляды

К. Маркса и опыт Парижской коммуны, подчеркивал необходимость официального признания в будущем права населения «отзывать *в любое время* всех и всяких выборных, должностных лиц, представителей», ибо «какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных. Это основное, принципиальное положение истинного демократизма, относясь ко всем без исключения собраниям представителей, относятся также и к Учредительному собранию». Он предлагал включить в Программу партии требование о закреплении конституцией демократической России сменяемости всех без изъятия делегатов и выборных в любое время по решению большинства их избирателей.

Это требование было закреплено в декрете ВЦИК от 21 ноября (4 декабря) 1917 г. «О праве отзыва делегатов». Его смысл заключался в том, чтобы обеспечить возможность отзыва делегатов Учредительного собрания, которое было избрано по спискам, составленным еще до октября 1917 г., и не отражало нового соотношения классовых сил и роли РСДРП(б).

Это требование также вошло во все советские конституции. В частности, согласно п. 78 Конституции РСФСР, принятой V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г., «избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы согласно общему положению». Аналогично формулировалось это право в ст. 75 Конституции РСФСР (без трех последних слов), утвержденной постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. Депутат еще выступал в качестве «посланника» и в действительности был скорее не депутатом, обладающим собственной легитимностью и определяемой ею волей, а делегатом, воля которого всецело определялась волей пославших его избирателей. В связи с этим небезынтересно, что Конституция РСФСР 1925 г. пользовалась обоими терминами. В частности, в п. 24 главы 6 «О Всероссийском Съезде Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих депутатов» использовался термин «депутат», но в двух примечаниях к нему употреблялся термин «делегат».

Однако уже в ст. 142 Конституции СССР 1936 г. акцент был смещен: депутат «может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке». При этом указанный порядок отзыва был определен союзным и республиканским законами об отзыве лишь спустя более двух десятилетий, в 1959–1960 гг., а затем и в законе о статусе депутатов. После принятия Конституции СССР 1977 г. эти законы были утверждены в новой редакции решениями Верховных Советов союзных республик. После издания законов о порядке отзыва депутатов по 1981 г. было отозвано из местных Советов

свыше 8 тысяч депутатов, из Верховных Советов союзных и автономных республик — более 120, из Верховного Совета СССР — 12 депутатов.

При этом если в период становления советского типа государственности и народного представительства право отзыва служило средством «очищения» Советов от «классово чуждых» элементов, то в последующем основаниями отзыва стали плохое выполнение депутатских обязанностей и совершение действий, недостойных высокого звания депутата (преступление, серьезный административный проступок, грубое нарушение норм социалистической морали).

Конституция СССР 1977 г., а вслед за ней конституции союзных и автономных республик не дали прямого ответа на вопрос о юридической природе депутатского мандата. Сохранив институты отчета депутатов о своей работе в Совете перед избирателями, перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их кандидатами в депутаты, а также отзыва депутатов, который мог последовать за «неоправдание доверия избирателей» (ст. 107), Основной Закон СССР определил депутата как «полномочного представителя народа», а не избирательного округа, «запросы населения» которого только «учитываются депутатом» и он «добивается претворения в жизнь наказов избирателей» (ст. 103).

Это означало, что невыполнение наказов избирателей в действительности перестало быть основанием для отзыва депутата, что в свою очередь означало завуалированный отказ от института конкретного императивного мандата. Не случайно, что в упомянутом «Политико-правовом комментарии Конституции СССР 1977 года», подготовленном самими авторами ее проекта, императивный мандат ни разу не упоминается. Он уже не вписывался в развивавшуюся Основным Законом СССР концепцию народного суверенитета и обусловленную ею систему представительства. Указанный отказ обусловливался и плановой системой хозяйства, которая, в свою очередь, потребовала корреляции конституционно-правового осмысления природы наказов избирателей.

В частности, наказами избирателей, согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 г., являлись одобренные предвыборными собраниями имеющие общественное значение поручения избирателей своим депутатам, направленные на улучшение деятельности Советов народных депутатов по руководству государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, обеспечение комплексного экономического и социального развития на их территории, удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей.

Как видим, речь уже не идет о конкретных поручениях избирателей депутатам, выполнение которых гарантировано возможностью применения санкции в виде отзыва. При этом депутаты в свою оче-

редь выступают не агентами населения соответствующего округа, а полномочными представителями советского народа. Это значит, что в своей работе он должен прежде всего руководствоваться общегосударственными интересами, интересами всего советского народа. Вместе с тем в своей деятельности он учитывает запросы населения, экономические, культурные и иные особенности союзной, автономной республики, автономной области, автономного округа, от которых он избран или на территории которых находится его избирательный округ. Не признавая этого прямо, отечественное конституционное право на данном этапе своего развития по существу восприняло концепцию генерального императивного мандата, т.е. обязанности депутата поддерживать то направление политики, которая была поддержана народом, проголосовавшим на выборах за «нерушимый блок коммунистов и беспартийных».

В связи с этим уместно подчеркнуть, что между политикой и экономикой существует тесная взаимозависимость, и возможны лишь определенные комбинации политического и экономического устройства и присущих такому устройству институтов. Если отрешиться от присущих оторванной от Конституции интерпретации демократии оценок, придется признать, что демократическая организация экономики, свободный рынок и полноценные товарно-денежные отношения на основе добровольного сотрудничества индивидов, сердцевиной которых выступает частная собственность, являются фундаментом политической демократии, выражаемой, в частности, народным представительством. В свою очередь, политическая демократия, воплощаемая в правовом государстве, оказывает обратное воздействие на экономику и социальную сферу и предопределяет формы государственного руководства социально-экономическим развитием общества, в числе методов которого императивному мандату нет места. В данном контексте отказ от института императивного мандата — не злой умысел «политических партий, присяжных политиканов и политических авантюристов», а конституционно-правовая рефлексия на сферу отношений народного представительства объективных закономерностей свободного рынка и полноценных товарно-денежных отношений в их конституционно-правовом выражении.

С этой точки зрения не выдерживает критики мнение о неопределенности Конституции или закона о статусе членов парламента в части установления природы депутатского мандата. В частности, Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», вслед за Основным Законом устанавливая, что депутат является представителем народа, тем самым презюмирует, что он не связан поручением части избирателей либо той или иной социаль-

ной группы или общественного объединения и должен действовать в интересах блага народа и в соответствии с собственной совестью.

Именно этим гарантируется представительный статус депутата и свобода его мандата. Он действует в силу собственной легитимности, приобретенной в результате выборов; он профессиональный политик, состоящий в политической партии или входящий в ее фракцию, будучи беспартийным, участвующий в парламентском волеобразовании и тем самым содействующий интеграции отдельных граждан в единую государственную гражданскую нацию. Смысл его деятельности заключается в том, чтобы сводить и объединять представления граждан в сверхиндивидуальную общую волю.

Аргументы противников свободного мандата в течение более чем столетия не меняются и сводятся к тому, что он не вписывается в современную конституционную реальность, предопределяемую ролью политических партий, играющих существенную роль в функционировании демократии. В частности, еще в 1909 г. А. А. Никитский, вторя К. М. Тахтареву, писал о «расхождении конституционного права и юридических теорий с конституционной практикой», усматривая причины такого расхождения главным образом в партийном эгоизме. К этому же сводится и тезис, который в ходу у современных противников свободного мандата, что «в современном государстве свободный мандат депутата воспринимается как фикция, поскольку не соответствует практике взаимоотношений депутатов с избирателями и политическими партиями», из которого делается вывод о полусвободном (смешанном) характере мандата парламентария. Нет недостатка и в утверждениях, что императивный мандат, характерный для прошлого и изживший себя, сегодня заменен не свободным, а также императивным мандатом, отражающим, однако, не зависимость депутата от избирателей, а зависимость депутата от воли политической партии.

Представляется, однако, что подобные утверждения методологически несовместимы с принципами конституционного строя России и статусом федерального парламента, а также правовыми основами его деятельности в условиях партийной демократии. Речь, с одной стороны, идет о бесплодности самих попыток реанимации исторически изживших себя форм депутатского мандата, присущих обществу, построенному на базе идеологического и политического монизма, и объективно нереализуемых в плюралистическом обществе, с другой — о недопустимости в нарушение требований логики конституционного регулирования отождествления части (наказы, отчеты или отзыв) с целым. Ни один из элементов мандата сам по себе не может расцениваться как определяющий в оценке природы мандата народного представителя в целом.

В частности, отзыв депутата может трактоваться как аргумент в пользу императивности мандата депутата лишь при условии, что это

есть юридическая санкция за невыполнение мандатарием столь же юридически обязательных наказов избирателей. Именно в этом — смысл правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в постановлении Суда от 24 декабря 1996 г. № 21-П, на которую вопреки ее действительному содержанию обычно ссылаются для доказательства полусвободного характера депутатского мандата. Однако и этот аргумент теряет значение в связи с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. по делу о проверке конституционности п. 1.1 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором Суд отдал безусловное предпочтение принципу свободного мандата.

Не связаны отдельный депутат или фракция и предвыборными программами или обращениями политических партий. Последние не обладают юридической силой, обязывающей мандатария под страхом утраты мандата; в противном случае партии были бы лишены возможности политических маневров и компромиссов, вне которых политическая деятельность в принципе невозможна. В данном контексте во взаимоотношения депутата с его избирателями не вписывается и так называемый общий, или генеральный, императивный мандат, смысл которого заключался бы в обязанности депутата поддерживать то направление политики, которая была поддержана народом на выборах: «народ голосовал за политическую линию». Влияние народа ограничивается велениями, проистекающими из основ конституционного строя, общественным мнением и возможностью отказать депутату или партийному списку на следующих выборах, следовательно, не выходит за рамки предоставления мандата на весь срок легислатуры без возложения иных обязательств, которые бы гарантировались правом отзыва депутата избирателями.

С этой точки зрения, свободный мандат выполняет две важнейшие функции, которые вытекают из принципа демократического государства и непосредственно связаны с принципом многопартийности и политическим плюрализмом: во-первых, он обеспечивает взаимодействие и сотрудничество партий в парламенте в процессе выработки его решений, поскольку не связывает их, в том числе предвыборными программами самих партий или обещаниями депутатов, избранных по их спискам. Вне такого взаимодействия и сотрудничества, требующего компромисса и уступок, за исключением случаев, когда одна из представленных в парламенте партий обладает абсолютным большинством голосов, функционирование плюралистической демократии невозможно.

Во-вторых, свободный мандат, не ставя под сомнение связь депутатов со своими партиями и их добровольное подчинение решениям

партии или ее фракции в парламенте, исключает из этих отношений юридическую ответственность за поведение, не согласующееся с позицией партии или фракции. Речь идет о невозможности правового принуждения депутата к солидарному с фракцией голосованию, что, в свою очередь, является гарантией демократического развития политической партии.

Разумеется, это не исключает возможности политического нажима на члена парламента в целях обеспечения фракционной солидарности, включая преследующую каждого депутата угрозу не быть включенным в партийный список кандидатов на следующих выборах в парламент. Но сам по себе выход депутата из партии или фракции, равно как и исключение из них, в силу принципа свободного мандата не должны влечь утрату мандата.

Таким образом, в данном контексте свободный мандат служит достижению по меньшей мере двух целей: во-первых, он призван гарантировать свободу депутата в его отношениях с партией или фракцией, что способствует развитию внутрипартийной демократии как основы функционирования многопартийности, являющейся атрибутом демократического конституционного строя; во-вторых, служит развитию политического процесса, в частности, формированию общей воли, в рамках конституционного строя. Речь также идет о действенных правовых средствах против узурпации народного суверенитета несколькими сотнями депутатов или прошедшими в парламент политическими партиями, подмены партийным своекорыстием действительных интересов общества и самовластья лидеров нескольких партий, т.е. принципиальной совместимости организации внутрипартийной жизни с принципами демократического правового государства.

В связи с этим нельзя игнорировать опасность, заключенную в устойчивости и дисциплине партийных фракций, которые могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений. Между тем правовое регулирование статуса депутата, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, должно, с одной стороны, обеспечивать его независимость, в том числе от чрезмерного партийного давления, а с другой — способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки депутатов как сторонников определенной партийной позиции.

Способы достижения баланса указанных конституционно защищаемых ценностей, как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных применительно к оценке законодательного регулирования системы государственной власти в Российской Федерации, полномочий органов государственной власти, а также статуса и деятельности политических партий

с учетом конкретного этапа развития российской государственности (постановление от 15 декабря 2004 г. № 18-П, от 1 февраля 2005 г. № 1-П, от 21 декабря 2005 г. № 13-П), зависит от степени развитости парламентаризма в стране, а также от общего состояния и тенденций развития ее политической системы.

Такой подход позволяет соотнести вводимое законодателем регулирование с развитием системы политических партий, качеством отношений между политической партией и депутатами, избранными в парламент по выдвинутому ею списку кандидатов, их обоюдной готовностью следовать конституционным началам народовластия, заявленной на выборах политической позиции, принципам разумности и сдержанности, учесть, насколько устойчивы правила, которым следуют в своей деятельности политические партии, их парламентские фракции и входящие в состав этих фракций депутаты, каково влияние мнения избирателей на поведение депутатов в соотношении с влиянием партий, включая реальные риски уклонения депутатов от обязательств, как перед избирателями, так и перед партиями. В частности, выход депутата из партии или его исключение из партийной фракции, во всяком случае, не должно влечь утрату депутатского мандата.

Важное значение свободный мандат имеет в качестве гарантии единства и целостности государства, особенно в контексте его федеративного устройства. Российское государство в социальном, политическом, экономическом, территориальном и иных отношениях представляет собой не гетерогенное объединение разнородных сочленов, а единую в государственно- и международно-правовом смыслах систему. Свобода депутатского мандата, гарантирующая «надрегиональность», равно как «наднациональность» и «надконфессиональность» депутата, представляющего многонациональный народ страны и выступающего от имени Российской Федерации в целом, является одним из условий целостности указанной системы и способом блокирования регионального эгоизма.

В связи с этим, в частности, не выдерживает критики нередкая характеристика Совета Федерации как «палаты регионов». В самом деле, согласно ч. 2 ст. 95 Конституции в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и законодательного органов государственной власти. Однако данная форма представительства субъектов в Совете Федерации не превращает его членов в агентов органов власти субъектов Российской Федерации. Положение ч. 2 ст. 95 должно интерпретироваться сквозь призму принципов конституционного строя, в том числе закрепленных в ст. 1 (ч. 1), 3 (ч. 1 и 2), 5 (ч. 1 и 3), 10, 11 (ч. 1), а также ст. 94, которой открывается глава 5 Конституции Российской Федерации, согласно которой Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным

и законодательным органом Российской Федерации. Это означает, что участие властей субъектов в формировании Совета Федерации не ставит под сомнение общефедеральное представительство Совета Федерации как одной из палат федерального парламента и его членов как представителей народа России.

Отсюда не следует, что права народа как носителя суверенитета и источника власти в его отношениях с парламентом исчерпываются однократным актом голосования за того или иного кандидата или выдвинутый политической партией список кандидатов либо против него. Напротив, избрание парламента или иного выборного органа порождает между народом-сувереном и избранным им органом устойчивую правовую, а также социально-политическую, нравственную и психологическую связь, и является источником политической силы и морального авторитета избранного органа, гарантией независимости от бюрократического аппарата и самостоятельности в осуществлении возложенных на него функций и соответствующих им полномочий.

Характер этой связи обусловлен сущностью Конституции и особенностями конституционных правоотношений, участниками которых являются многонациональный народ Российской Федерации и парламент в целом, политические партии как субъекты плюралистической демократии и их фракции в парламенте, отдельные депутаты. Это — первичные, или базовые, правоотношения. Они носят общий характер и предопределяют природу прав и обязанностей их участников и устанавливают правовые состояния последних.

С этой точки зрения для парламента или отдельных депутатов и их объединений неприкосновенны главы 1 (Основы конституционного строя), 2 (Права и свободы человека и гражданина) и 9 (Конституционные поправки и пересмотр Конституции) Конституции. Эти главы ни при каких условиях не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием; это — прерогатива Конституционного Собрания. Параметры свободы депутатского мандата ограничиваются правом группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы внести предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Пересмотр Конституции никогда не может простираться до отмены идентичности Конституции как государственно-правовой формы рациональности и стабильности общества в условиях демократии, т.е. до отказа от демократии, прав человека и верховенства права, составляющих краеугольную основу развития современной цивилизации. Речь идет о том, что как поправки к Конституции, так и ее пересмотр имеют некоторые объективные пределы — демократия, верховенства права, права человека и гражданина, которые легитимно не могут быть преодолены. Этим, в свою очередь, предопределяются пределы конституционной инициативы и полномочия субъектов, участвующих в процессе новации Консти-

туции. В остальном на парламенте лежит обязанность действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и федеральными законами, а также на основе сложившихся конституционных обычаев и принятых самим парламентом процедур, установленных в регламенте его палат.

Из представительного характера парламента и депутатского мандата вытекает обязанность использовать свои полномочия добросовестно и служить общему благу. Конституция не предусматривает принесение депутатами Государственной Думы или членами Совета Федерации присяги, но с точки зрения содержательной характеристики ответственности и обязанностей как парламента в целом, так и его членов возможна аналогия с ч. 1 ст. 82 Конституции Российской Федерации: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». По существу, это клятва действовать в полном соответствии с тем «мандатом», который вручен народом-сувереном, являющимся единственным источником власти в Российской Федерации; при этом параметры этого «мандата», т.е. полномочия и ответственность мандатария, устанавливаются Конституцией и соответствующими ей законами.

В частности, Конституция уделяет много внимания правам депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, гарантирующим должные условия для осуществления ими своих полномочий, включая их неприкосновенность. Особенность конституционного регулирования статуса членов парламента заключается в том, что право неприкосновенности входит в компетенцию палат: вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания. Следовательно, и в данном случае, поскольку речь идет не о санкции за неисполнение наказов избирателей, конституционное регулирование не выходит за рамки сложившихся представлений о природе свободного мандата депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации.

2. Неприкосновенность (иммунитет) членов парламента

Согласно ст. 98 Конституции члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. В этом заключается один из основных

элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности.

Неприкосновенность члена парламента — не личная привилегия парламента, она имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности члена федерального парламента в силу осуществляемых им функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости.

Неприкосновенность парламентария является определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, оно обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса члена федерального представительного и законодательного органа. Нарушение положений закона, регулирующего вопросы неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилые, служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые ими средства связи, а также на принадлежащие им документы.

Члены парламента не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и за другие действия, соответствующие их статусу, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член парламента допустил публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы

вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом своему вышестоящему органу. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении парламента неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Особый порядок привлечения члена парламента к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет одну из существенных черт парламентского иммунитета. Парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей). Как отмечалось выше, его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и за другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности. Без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

Неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности.

Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а с другой — нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных Конституцией, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд согласно положениям Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса и Кодекса об административных правонарушениях без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Отсюда следует, что *распоряжение парламентским иммунитетом — прерогатива палаты.* Если палата, рассмотрев представление, установленным большинством голосов не примет на основании имеющихся материалов решения о лишении депутата неприкосновенности, вопрос о его предании суду снимается. Без согласия палаты судебное разбирательство не может иметь места.

3. Политические партии в механизме конкурентной демократии

Как отмечалось в одной из предыдущих глав учебника, многопартийность в нашей стране явилась не результатом естественно-исторического развития и в силу этого естественным и необходимым рефлексом на сложившиеся формы собственности и всей системы экономических отношений индустриального общества и выработанной его различными слоями идеологии. Она — следствие общественного выбора, не апробированного долгим историческим развитием общества. Конституция, провозгласив Российскую Федерацию демократическим государством, одной из его конституционных основ признает политическое многообразие и многопартийность. Тем самым идеологический и политический плюрализм конституируется как часть механизма саморегуляции и саморазвития общества и одна из содержательных характеристик демократии с разделением властей.

Такое признание является рефлексом на насаждавшийся десятилетиями идеологический монизм, который закреплялся советскими конституциями и поддерживался всеми институтами государственной власти. В свою очередь, идеологическое многообразие, оформленное в виде различных политических партий, объединяющих граждан в зависимости от их социальной и политической ориентации, не ограничивается провозглашением некоторых индивидуальных и коллективных прав граждан и их объединений на разработку и развитие воззрений и теорий идеологического характера, их распространение в не противо-

речащих закону формах и в установленном им порядке и практическому осуществлению способами, соответствующими конституционному строю Российской Федерации, и т.п. Конституция признает политические партии институтом, необходимым для функционирования демократии с разделением властей в рамках правового государства и в формах, установленных Конституцией.

Поскольку коллективное участие граждан в осуществлении власти предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то, по смыслу Конституции, именно политические партии содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости такого процесса и свободы создания и деятельности самих политических партий. Они опосредуют участие гражданского общества, а также в большей мере самого гражданина, в формировании государственной власти, ее осуществлении и контроле за деятельностью государства и его агентов. В данном контексте политические партии являются посредниками между государством и обществом.

Партии автономны от государственных институтов. Это самоуправляемые общественные объединения, создаваемые по инициативе граждан и в своей деятельности, поскольку она осуществляется в непротиворечии с законом, независимые от государства; одновременно политическая партия есть элемент политической системы общества. Ее назначение — участие в политической жизни общества, а в условиях сложившейся многопартийности и соответствующей ей избирательной системы — институционализация государственной власти в установленных Конституцией пределах и формах. Именно в этом заключается смысл возложенной Основным Законом на политические партии конституционной функции, выполнение которой обусловливает их государственное функционирование в форме возмещения затрат на предвыборную кампанию (20 рублей за каждого проголосовавшего за партийный список избирателя).

Конкурентностью демократии предопределяется законность политической оппозиции, в том числе в парламенте. Конституция легализует мирное, ненасильственное соперничество политических партий за участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации в установленных законом парламентских и иных формах. Не борьбу за власть, а борьбу за участие во власти, причем только в легализованных законом формах, прежде всего через механизмы свободных выборов. Причем численность партий во многом определяется видом принятой избирательной системы. В частности, мажоритарная избирательная система обычно тяготеет к бипартизму, пропорциональная избирательная система — умеренному (от трех до пяти) или крайнему (от шести и более партий) плюрализму.

Партии в истинном смысле этого слова не декретируются законом, закон лишь создает необходимые юридические условия; подлинная многопартийность формируется длительной политической практикой, служащей свидетельством способности и готовности политической партии осуществлять возложенные на нее конституционные функции, действуя при этом сообща в процессе политического волеобразования народа. В данном контексте глубоко прав был выдающийся русский государствовед Б. Н. Чичерин, полагая, что «при организованных партиях есть возможность рассчитывать, действовать, направлять разрозненные стремления к общей цели. Чем партии устойчивее, чем более они срослись с историей народа, чем более определилась их программа, тем правильнее течет политическая жизнь, основанная на свободе. Наоборот, там, где партии представляют только смутное брожение бесконечно разнообразных направлений, там из политической свободы рождается один хаос».

В связи с этим народное представительство в России и механизмы его формирования с участием политических партий не представляют собой застывшую систему. В частности, в обществе активно обсуждается необходимость выработки действенных гарантий против узурпации народного суверенитета несколькими сотнями депутатов, которые, формально выступая от имени народа, могут действовать вопреки его воле, недопустимости подмены партийным своекорыстием действительных интересов страны и самовластья лидеров, прошедших в парламент политических партий. Остро стоит вопрос о формировании механизма контроля корпуса избирателей за деятельностью избранных в парламент депутатов и обеспечения свободы гражданина в его пассивном избирательном праве в условиях, когда списки кандидатов формируются исключительно политическими партиями как единственными коллективными субъектами избирательного процесса и т.п. Несомненно, что честность парламентской дискуссии и ее способность солидаризовать интересы различных социальных слоев на основе принципа общего блага и выработки общей воли народа подрываются властью денег, ведущей к тому, что торжествуют не лучшие, а самые богатые и пронырливые. Речь зачастую идет не об установлении истины в ходе парламентской дискуссии, а о сделке политической олигархии, заседающей в парламенте. В свою очередь это ведет к разложению парламентаризма, сопровождаемому недоверием народа к самому институту.

Несомненно и то, что идеологическая сплоченность политических партий, из которой в том числе вытекает солидарное голосование фракций в Государственной Думе, влечет сложности в образовании широкой избирательной основы, необходимой для победы на выборах. Она может выливаться и в чрезмерную оппозиционность, опасную для отечественной государственности, особенно ее социально-психоло-

гических основ, доминирующее место в ряду которых первое место занимает доверие и уважение граждан к государству и его институтам.

Главное заключается в том, что Конституция ни при каких условиях не допускает подмены народного суверенитета, как он в ней закреплен, партийной олигархией и монополией партий на формирование политической воли народа. В этом процессе участвуют как отдельный гражданин, так и не являющиеся политическими партиями объединения граждан, средства массовой информации и т.д. В связи с этим учрежденное Конституцией государство, несмотря на возрастание роли партий в функционировании государственного механизма, не должно превращаться в государство партийное, а оставаться государством гражданским; это в том числе означает, что политические партии ни при каких условиях не могут выступать в качестве носителей государственной или муниципальной власти.

§ 6. Роспуск Государственной Думы

Единство системы государственной власти Российской Федерации, закрепленное в Конституции, обеспечивается различными способами. Оно сопрягается с принципом разделения властей с присущими ему «сдержками и противовесами». В связи с этим одна из главных проблем демократии с разделением властей заключается в формировании действенного механизм взаимодействия между разделенными властями, вне которого они не могут эффективно действовать в сфере собственных прерогатив.

В частности, Государственная Дума принимает участие в формировании органов, относящихся к другим ветвям власти. Так, Председатель Правительства России в силу велений ст. 83, 103 Конституции назначается главой государства с согласия Государственной Думы. Государственная Дума также обладает контрольными полномочиями в отношении Правительства. Как раз в связи с этим институт роспуска Государственной Думы выступает одним из элементов конституционного механизма взаимодействия законодательной и исполнительной власти и гарантией государственной власти от парализации в результате непродуманных решений парламентского большинства.

Согласно ст. 109, 111 Конституции России Государственная Дума может быть распущена Президентом России в случае, если она трижды отклонила представленные главой государства кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент России назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Кроме того, Президент России может распустить Государственную Думу в случае своего несогласия с принятым ею решением о недоверии Правительству. Такая процедура предусмотрена ст. 117 Конституци-

ей Российской Федерации. Но если в первом случае роспуск Государственной Думы является способом разрешения коллизии между нею и главой государства, с кандидатурой которого на должность Председателя Правительства не соглашается Государственная Дума, то во втором — между Президентом и Правительством, с одной стороны, и Государственной Думой — с другой.

Сдержки и противовесы в отечественном конституционном правопорядке организованы таким образом, что требуют осмотрительности и тщательности учета последствий принимаемых решений не только Государственной Думой. Государственная Дума не может быть распущена главой государства в случае несогласия с ее решением о недоверии Правительству в течение года после избрания. Государственная Дума не может быть распущена и с момента выдвижения ею обвинения против Президента России до принятия соответствующего решения Советом Федерации. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента России.

Роспуск Государственной Думы не равнозначен роспуску парламента в целом. В частности, Совет Федерации не может быть распущен ни при каких условиях никаким государственным органом. В силу этого постоянно действующий характер Федерального Собрания не ставится под сомнение.

Роспуск Государственной Думы осуществляется указом Президента России. Часть 3 ст. 82 Конституции особо оговаривает, что она не может быть распущена исполняющим обязанности Президента России.

В целях обеспечения конституционного статуса Федерального Собрания как постоянно действующего органа на Президента России возлагается обязанность одновременно с роспуском Государственной Думы (а в случае, предусмотренном ст. 111 Конституции, также одновременно с назначением Председателя Правительства) назначить и дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Таким образом, момент роспуска Государственной Думы совпадает с назначением даты новых выборов.

Правовые последствия роспуска Государственной Думы заключаются в том, что с момента своего роспуска она не может принимать законы, а также осуществлять в заседаниях палаты иные полномочия. Такие конституционно-правовые последствия соответствуют цели роспуска Государственной Думы и обусловлены тем, что приведший к нему конфликт подлежит разрешению путем избрания нового состава Государственной Думы на основе свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. Поэтому акты, при-

нятые прежней Государственной Думой после решения о ее роспуске и назначении новых выборов, не имели бы легитимного характера.

Именно этим конституционные последствия предусмотренного ст. 109 Конституции роспуска Государственной Думы, отметил Конституционный Суд, отличаются от последствий, наступающих в связи с истечением конституционного срока полномочий Государственной Думы. Во втором случае полномочия Государственной Думы, согласно ч. 4 ст. 99 Конституции, не прекращаются вплоть до начала работы Государственной Думы нового созыва.

Конституционные полномочия, принадлежащие Государственной Думе, не могут в случае ее роспуска осуществляться ни Президентом России, ни другой палатой Федерального Собрания — Советом Федерации. Иное противоречило бы конституционной системе сдержек и противовесов.

§ 7. Порядок принятия федеральных законов

Под законодательным процессом обычно понимается юридически упорядоченный процесс принятия законов, состоящих из ряда последовательных, логически завершенных этапов от разработки законопроекта до введения его в действие в качестве закона. Закон считается принятым и вступившим в силу, если он внесен в виде проекта, рассмотрен в установленном порядке, принят двумя палатами парламента, подписан и обнародован главой государства в соответствии с установленным Конституцией порядком. Нарушение конституционного порядка прохождения законопроекта хотя бы на одной из этих стадий лишает принятый акт законной силы. Поэтому Конституция и регламенты палат детально регламентируют законодательный процесс. Споры и разногласия по поводу неопределенности некоторых формулировок этих актов привели к рассмотрению соответствующих вопросов законодательного процесса Конституционным Судом: постановления от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации», от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации».

Принято считать, что Конституция содержит недостаточно определенное понимание термина «принятие закона». Она указывает, что законы принимаются Государственной Думой (ч. 1 ст. 105), создавая тем самым впечатление, будто законодательный процесс на этом заканчивается. На самом деле Государственная Дума фактически утверждает законопроект, который после этого именно в таком качестве (хотя и называется принятым) передается в Совет Федерации. Совет Федерации одобряет или не одобряет законопроект, и только после того, как глава государства подпишет принятый обеими палатами

законопроект и опубликует его, законопроект становится законом, т.е. может считаться принятым.

Конституционный Суд в одном из решений внес определенную ясность в этот вопрос, указав, что понятие законодательного процесса состоит из следующих основных стадий:

— законодательная инициатива и предварительное рассмотрение;
— рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой;
— рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой;
— рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий;
— повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации;
— повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом;
— повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом;
— подписание и обнародование законов Президентом Российской Федерации.

Законодательная инициатива и предварительное рассмотрение. Право законодательной инициативы отличается от законодательного почина тем, что порождает обязанность парламента начать рассмотрение внесенного законопроекта в соответствии с принятой процедурой. Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции правом законодательной инициативы обладают Президент, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, а также Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения. Всего насчитывается около 700 субъектов этого права.

Законопроекты согласно Конституции вносятся только в Государственную Думу. Совет Федерации, являющийся субъектом законодательной инициативы, может реализовать это свое право также только путем внесения законопроекта в Государственную Думу.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к законопроектам, законопроектов о внесении изменений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу.

Необходимым условием внесения законопроекта является представление вместе с ним ряда разработок и материалов, в том числе пояснительной записки с изложением концепции законопроекта, текста законопроекта, перечня актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного законопроекта,

финансово-экономического обоснования, заключения Правительства. В текст внесенного законопроекта должны быть включены положения о сроках и порядке вступления закона в силу, об отмене и о приостановлении ранее принятых законов и других нормативных правовых актов в связи с принятием данного закона.

Законопроекты, внесенные в Государственную Думу, подлежат регистрации Думой. Контроль за регистрацией осуществляет Комитет по организации работы Государственной Думы. Зарегистрированный законопроект направляется Председателем Государственной Думы в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции и Регламента. Если в материалах к зарегистрированному законопроекту отсутствует заключение Правительства, профильный комитет определяет соответствие законопроекта ст. 104 Конституции и Регламенту с учетом мнения Правового управления Аппарата. Когда все требования соблюдены, Совет Думы назначает один из комитетов ответственным по законопроекту, включает законопроект в примерную программу своей деятельности на текущую или очередную сессию, направляет законопроект в комитеты, комиссии, фракции, Президенту, в Правительство, Совет Федерации и в высшие суды (по вопросам их ведения) для подготовки отзывов, предложений и замечаний. В случае направления законопроекта в несколько комитетов Совет определяет один из них ответственным комитетом. Совет может установить срок для подготовки законопроекта. Для работы над законопроектами комитеты создают рабочие группы. В состав этих групп могут включаться депутаты, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и специалисты.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов направляются субъектам Федерации для подготовки отзывов. Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы происходит открыто. Подготовленный к рассмотрению законопроект направляется в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение палаты.

Рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой. Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, если иной порядок не предусмотрен законодательством или Регламентом Думы. В первом чтении обсуждается концепция законопроекта, дается оценка соответствия основных его положений Конституции, актуальности и практической значимости. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада ответственного комитета палаты, который, в частности, информирует о результатах рассмотрения заключения Общественной

палаты. Рассмотрение законопроекта, внесенного Президентом, Правительством, субъектом Федерации, начинается с обоснования их представителями необходимости законопроекта и заканчивается их заключительным словом с анализом высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний. В ходе рассмотрения заслушиваются предложения и замечания депутатов, полномочного представителя Президента, представителей Правительства, законодательных органов субъектов Федерации и других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний, отклонить законопроект или принять закон. В случае принятия законопроекта Дума устанавливает сроки подачи поправок к законопроекту и внесения его на второе чтение. Дума может также принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Допускается принятие закона, исключая процедуры второго и третьего чтений.

Решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении, считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Это решение оформляется постановлением.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, поступают в соответствующий комитет Государственной Думы. Комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок на предмет их соответствия Конституции и федеральным конституционным законам. Лица, внесшие поправки, вправе уточнять их в ходе обсуждения в комитете. После рассмотрения на заседании комитета доработанный законопроект представляется в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения палатой вопросов во втором чтении. Вместе с законопроектом комитет представляет таблицу поправок, рекомендованных комитетом к отклонению, и таблицу одобренных комитетом поправок. Постановление о принятии или одобрении направляется Президенту, субъекту права законодательной инициативы, внесшему данный законопроект, Правительству и высшим судам.

В начале второго чтения законопроекта с докладом выступает представитель ответственного комитета, который сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в комитете, поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель Президента, представители инициатора законопроекта, Правительства. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения фракций и депутатских групп или депутатов против поправок, включенных ответственным комитетом в законопроект при его до-

работке. Если такие возражения имеются, то предоставляется слово для их краткого обоснования, после чего проводится голосование об одобрении или отклонении поправки.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет. После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения.

Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильных взаимосвязей статей и редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при втором чтении. По завершении этой работы законопроект представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в проект порядка работы Думы.

В третьем чтении не допускаются внесение в законопроект поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. Только в исключительных случаях по требованию фракций, представляющих большинство депутатов, возможно возвращение к процедуре второго чтения законопроекта.

Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный проект закона передается на рассмотрение Совета Федерации. Решение об этом оформляется постановлением.

Конституционная формулировка «большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы» согласно постановлению Конституционного Суда от 12 апреля 1995 г. означает, что федеральный закон не может быть принят числом депутатов меньше чем 226 человек, составляющих большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случаях, если принятый Государственной Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 или ст. 108 Конституции и если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение 5 дней данный федеральный закон направляется Государственной Думой Президенту для подписания и обнародования.

Рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой. В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Если в документах и материалах, сопровождающих поступившие из Государственной Думы федеральные законы по вопросам введения или отмены налогов, освобождения от уплаты налогов, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, другие федеральные законы, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, отсутствует заключение Правительства, Совет Федерации вправе сразу же отклонить такие федеральные законы.

Комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона, определяется Председателем Совета Федерации или по его поручению заместителем Председателя Совета Федерации. Эти лица вправе также передать федеральный закон нескольким комитетам, определив при этом комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона. Члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах Федерации и при наличии замечаний по федеральному закону направляют их в комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона.

Установленный ч. 4 ст. 105 Конституции 14-дневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон, исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого закона в Совете Федерации (исключая нерабочие дни).

В соответствии со ст. 106 Конституции обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

1) федерального бюджета;

2) федеральных налогов и сборов;

3) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

4) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

5) статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации;

6) войны и мира.

Возникает вопрос, распространяется ли 14-дневный срок, установленный ч. 4 ст. 105 Конституции для рассмотрения и одобрения федеральных законов в Совете Федерации, на федеральные законы по вопросам, перечень которых дан в ст. 106 Конституции.

Конституционный Суд в постановлении от 23 марта 1995 г. указал следующее.

1. Рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции обязательному рассмотрению в этой палате, должно начаться, согласно ч. 4 ст. 105 Конституции, не позднее 14 дней после его передачи в Совет Федерации.

2. Если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении.

3. Толкование, содержащееся в п. 1 и 2 настоящего постановления, не распространяется на федеральные законы, признаваемые самим Советом Федерации подлежащими обязательному рассмотрению в Совете Федерации, если они приняты Государственной Думой по вопросам, не перечисленным в ст. 106 Конституции.

Таким образом, конституционный срок в 14 дней предусматривает не завершение рассмотрения закона Советом Федерации, а только его начало. Начав рассмотрение закона в 14-дневный срок, предусмотренный частью 4 ст. 105 Конституции, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106 Конституции, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрение. Соответственно, закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства. Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции, не завершено в установленный ч. 4 ст. 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании Совета Федерации и завершено принятием решения.

Рассмотрение закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения заключения комитета и проекта постановления, внесенного комитетом. Затем палата большинством голосов от общего числа членов принимает решение одобрить или отклонить закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты. По результатам обсуждения закона Совет Федерации может одобрить или отклонить его. Постановление Совета Федерации об одобрении федерального закона принимается большинством голосов от общего числа членов палаты.

Если закон, не подлежащий обязательному рассмотрению в Совете Федерации, не был рассмотрен в течение 14-дневного срока, он считается одобренным и направляется Президенту для подписания и обнародования. Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета

Федерации. Решение об отклонении закона оформляется постановлением палаты. В постановлении об отклонении закона содержится указание тех положений данного закона, по которым необходимо преодолеть разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии. Постановление Совета Федерации об отклонении закона в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

Рассмотрение законов в согласительной комиссии. Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, принятому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, создается согласительная комиссия. Комиссия может быть создана как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации. Она образуется на паритетных началах из представителей двух палат. Члены согласительной комиссии и ее сопредседатель от каждой палаты избираются палатами и образуют их депутации в комиссии.

Согласительная комиссия рассматривает лишь те положения закона, по которым возникли разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, стремясь выработать согласованные предложения в виде единого текста соответствующих положений, разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей рассматриваемого закона. Решения согласительной комиссии принимаются путем раздельного голосования представителей Совета Федерации и Государственной Думы. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовали обе депутации. Если согласительная комиссия приходит к выводу о невозможности преодоления возникших разногласий данным составом согласительной комиссии, вопрос передается на рассмотрение Совета Федерации и Государственной Думы. В таких случаях Совет Федерации вправе изменить предложения по редакции отдельных положений закона, изменить состав своей депутации в согласительной комиссии, отказаться от участия в работе согласительной комиссии.

Постановление о принятом решении не позднее чем через пять дней направляется в Государственную Думу.

Повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации. В случае если федеральный закон отклонен Советом Федерации, он передается Советом Государственной Думы на заключение ответственного комитета. По итогам рассмотрения закона этот комитет вносит на рассмотрение Думы проект постановления, в котором может предложить одно из следующих решений:

— снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отклонением его Советом Федерации;

— создать по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших между Государственной Думой и Советом Федерации разногласий по отклоненному Советом Федерации закону;
— принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Если Государственная Дума не приняла предложения согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если за него проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов. Принятый закон в течение пяти дней направляется Президенту для подписания и обнародования.

Повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом Российской Федерации. Согласно Конституции, если Президент в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума вновь рассматривает данный закон. Закон, отклоненный Президентом, направляется Советом Государственной Думы на заключение ответственного комитета Государственной Думы или специально созданной комиссии палаты, которые рассматривают его в течение 10 дней. По итогам рассмотрения комитет или комиссия могут рекомендовать Государственной Думе одобрить закон в редакции, предложенной Президентом, согласиться с предложением Президента об отклонении данного закона, создать специальную комиссию для выработки согласованного текста или одобрить закон в ранее принятой редакции.

После одобрения Государственной Думой отдельных предложений Президента комитету или комиссии, готовившим заключение, поручается подготовить текст закона с включением в него одобренных Думой согласованных предложений главы государства. Такой текст представляется Государственной Думе для одобрения в целом. Закон считается одобренным, если за него проголосовали большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Решение об одобрении федерального закона в ранее принятой Думой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный в ранее принятой Думой редакции федеральный закон в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы в Совет Федерации. Если же предложение об одобрении закона в ранее принятой редакции не набрало необходимого для его принятия числа голосов, то федеральный закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом Российской Федерации. Если при повторном рассмотрении Государственной Думой закона, отклоненного Президентом, он принят в новой редакции, то такой закон будет рассматриваться Советом Федерации как вновь принятый. Если же этот закон одобрен Государственной Думой в ранее принятой редакции, Совет Федерации вправе не открывать обсуждение и поставить на голосование вопрос об одобрении закона в ранее принятой редакции без обсуждения или открыть обсуждение. По окончании обсуждения вопрос об одобрении закона в ранее принятой редакции ставится на голосование. Закон считается одобренным, если решение об этом было принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если же за его одобрение проголосовало менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, закон считается отклоненным палатой. Постановление Совета Федерации об одобрении закона, отклоненного Президентом, в течение пяти дней направляется Президенту, который согласно ч. 3 ст. 107 Конституции обязан его подписать в течение семи дней и обнародовать. При отклонении указанного закона соответствующее постановление в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

Особенности рассмотрения палатами федеральных конституционных законов. Согласно Конституции (ч. 2 ст. 108), федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Однако в остальном прохождение законопроекта в палатах в основном производится в порядке, установленном их регламентами для федеральных законов, хотя согласно формулировкам Конституции Государственная Дума не принимает, а одобряет такой закон (следовательно, Совет Федерации рассматривает не принятый, а одобренный Государственной Думой федеральный конституционный закон). Но эти особенности имеют скорее терминологический характер.

Президент Российской Федерации в законодательном процессе.

Согласно Конституции Президент подписывает и обнародует законы, принятые Федеральным Собранием. Это право, известное в ряде стран под названием промульгации, превращает акты органа законодательной власти в акты государственной власти. Только после того, как глава государства обнародует принятый федеральный закон, он приобретает юридическую силу, обязывающую исполнять его.

В силу ч. 2 ст. 107 Конституции Президент обязан подписать принятый федеральный закон, если в течение 14 дней с момента поступления не отклонит его. Он также не вправе не подписать отклоненный им ранее федеральный закон после повторного его одобрения Государ-

ственной Думой и Советом Федерации в течение семи дней со дня получения постановлений палат Федерального Собрания об одобрении закона в первоначальной редакции и обязан обнародовать этот закон (п. «д» ч. 1 ст. 84, ч. 3 ст. 107 Конституции).

Президент обладает правом вето, преодоление которого при повторном рассмотрении палатами Федерального Собрания требует большинства в две трети голосов депутатов (членов) в каждой палате.

В практике взаимоотношений Президента и Федерального Собрания встречались случаи возвращения Президентом федеральных законов без рассмотрения. Такая акция не равнозначна применению вето, а следовательно, не требует для преодоления при повторном рассмотрении большинства в две трети. Речь идет о замеченных Президентом нарушениях порядка принятия законов (неидентичность текстов закона, рассматриваемых в разных палатах, отсутствие в требуемых случаях заключения Правительства и др.), что заставляет его как гаранта Конституции обращать внимание палат на необходимость устранить нарушения. В постановлении Государственной Думы от 20 марта 1996 г. было отмечено, что возвращение Президентом в Федеральное Собрание законов без рассмотрения Конституцией не предусмотрено. Конституционный Суд в постановлении от 22 апреля 1996 г. разъяснил порядок применения Президентом своего права вето, указав, что, поскольку при отклонении Президентом принятого федерального закона Конституцией предусмотрено повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации отклоненного федерального закона, мотивы принятого Президентом решения должны быть сообщены обеим палатам Федерального Собрания. Решение главы государства об отклонении закона, заявленное по истечении 14-дневного срока, не имеет значения вето и не порождает предусмотренных Конституцией соответствующих юридических последствий. Из Конституции не следует, что Президент может возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, принятые с соблюдением требований Конституции и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения, а значит, и без мотивов отклонения.

В то же время в случае нарушения установленного Конституцией порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент вправе в силу ч. 2 ст. 107 Конституции вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом такой закон не может считаться «принятым федеральным законом», а его возвращение в палаты Федерального Собрания — отклонением, поскольку установленные Конституцией требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры имеют

безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса. Споры между субъектами законодательного процесса в связи с порядком принятия федерального закона в случае недостижения согласия могут быть переданы заинтересованными сторонами на рассмотрение Конституционного Суда.

Президент исходит из того, что он вправе возвращать федеральный закон в палаты Федерального Собрания в случае нарушения установленных Конституцией требований к порядку принятия и одобрения федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур. Необходимые действия Президента определены Положением о порядке взаимодействия Президента с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе.

Порядок обнародования законов. Порядок обнародования и вступления в силу законов, принятых Федеральным Собранием, регулируется Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». В соответствии с этим Законом на территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее 10 дней после дня их принятия. Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или на официальном интернет-портале правовой информации, являющемся сетевым изданием и входящем в государственную систему правовой информации. При этом законы направляются для официального опубликования Президентом, а акты палат Федерального Собрания — председателем соответствующей палаты или его заместителем. Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Закон устанавливает порядок вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания. Они вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу. «Собрание законодательства Российской Федерации» является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства, решения Конституционного Суда о толковании Конституции и о соответствии Конституции законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства или отдельных положений перечисленных актов. При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер.

Глава 24
ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правительство в системе разделения властей

Глава государства, народное представительство, а также предусмотренные Конституцией формы непосредственной демократии не являются достаточной гарантией действительного народовластия во всех сферах государственной жизни. Современная конституционно-правовая доктрина и практика исходят из того, что в сфере законодательной деятельности народное представительство и непосредственные формы народоправства нуждаются в дополнении таким органом, который вносил бы принципы общественного самоопределения и в область государственного управления, согласовывал бы его как с законами, так и с теми политическими директивами, которые исходят от народных представителей и поддерживаются общественным мнением страны. Таким органом является правительство.

Законодательная власть определяет меру возможного и необходимого, исполнительная власть служит тому, чтобы эти возможность и необходимость стали действительностью. Управление основывается на законе, и в силу этого исполнительная власть имеет своим назначением направление государственной жизни в определенное законом русло.

Для демократического правового государства характерно, что управление осуществляется в тех пределах, которые установлены для него законом, и в этом смысле исполнительная власть является подзаконной. Однако сводится ли роль правительства, всей системы исполнительной власти к пассивному исполнению закона, к осуществлению юридических норм, продиктованных законодателем?

В период ломки абсолютистского государства политико-правовая доктрина отвечает на этот вопрос обычно утвердительно. В основе такого ответа — стремление возвысить народное представительство и расширить возможности его воздействия на процессы общественного развития. Конституционное законодательство устраняет зависимость народного представительства от исполнительной власти. Этим во многом объясняется запрет на совмещение депутатского мандата с должностью в системе исполнительной власти, поскольку в противном случае должностные лица исполнительной власти были бы

также представителями народа и, обладая его доверием, могли быть выведены из-под контроля законодательной власти.

Политическая история убедительно свидетельствует, что основания для подобных опасений и поиска надежных гарантий народного представительства имеются. Рецидивы абсолютизма или хотя бы «демократического» цезаризма были обычным явлением для истории становления едва ли не всех конституционных государств. Однако по мере утверждения принципов правового государства подобные представления о правительстве как простом исполнителе законов постепенно уступают свое место иным взглядам — об исполнительной власти, действующей в соответствии с законом, но обладающей широкими полномочиями и самостоятельно отстаивающей интересы государства в предоставленной ей сфере государственной жизни.

Если сказанное представить в схематическом виде, можно утверждать, что в процессе становления демократического правового государства самодержавие монарха или бюрократической элиты (если иметь в виду опыт нашей страны) сменяется самодержавием органов народного представительства, и только затем в результате ряда политических кризисов, протекающих по-разному в различных странах, происходит оптимальное распределение полномочий между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, удовлетворяющее основные социально-политические силы общества и сопрягающееся с потребностями организации власти и управления. Словом, исполнительная власть теперь — это такая государственная деятельность, которая, осуществляясь в соответствии с законами и оставаясь в их пределах, не определяется только ими, но обладает значительной самостоятельностью в решении стоящих перед государством задач.

Конституция России устанавливает, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство. Из этого, однако, не следует, что роль Правительства сводится к простому исполнению законов и что такое исполнение есть достаточная гарантия достижение общего блага как содержательной характеристики и цели народной воли. С этой точки зрения Правительство, во-первых, реализует выраженную в законе государственную власть; во-вторых, обладает собственной волей и широким усмотрением в отыскании и формулировании народной воли в отданных его усмотрению сферах деятельности; в-третьих, его деятельность может развиваться в тех границах, которые определены для него Конституцией, и с соблюдением требований, правил и процедур, декретированных федеральным законом, а также им самим, поскольку это ими допускается.

В данном контексте Правительство осуществляет государственное управление, которое не исчерпывается исполнением законов. Что же касается полномочий Правительства, установленных ст. 114 Конститу-

ции, они также не являются исчерпывающими, а скорее представляют (за исключением разработки и представления Государственной Думе федерального бюджета и обеспечения его исполнения, а также представления ей отчета об исполнении федерального бюджета) направления деятельности и сферы государственного управления, в которых эта деятельность осуществляется. В связи с этим оправдана характеристика Правительства в качестве органа государственной власти общей компетенции. По давнему, но и справедливому и сегодня замечанию видного русского государствоведа А. С. Алексеева, «правительство, ответственное и закономерное и согласное с интересами народа управление, предполагает существование народного представительства как показателя общественной воли и без него немыслимо; в свою очередь, народное представительство не может иметь никакого реального авторитета без ответственного правительства, признанного привить эту волю в жизнь и воплощать ее в конкретные акты».

Правительство представляет собой единый орган, действующий солидарно и несущий общую ответственность. Оно ведет общую политику, которая вдохновляется главой государства и не может быть в оппозиции к нему. При этом некоторые направления этой политики — оборона, государственная безопасность, внешняя политика — находятся в непосредственном ведении Президента, следовательно, Правительство в этих сферах деятельности не обладает самостоятельностью. В частности, глава государства в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет непосредственное руководство деятельностью МВД России, МИД России, МЧС России, Минобороны России, Минюста России, службы внешней разведки, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы охраны, Главного управления специальных программ Президента. В связи с этим можно также говорить о Правительстве как исполнителе воли главы государства. Оно реализует ту программу, которая формируется Президентом, превращаясь тем самым в «Правительство Президента Российской Федерации».

§ 2. Состав Правительства, порядок формирования и полномочия

Правительство является коллегиальным органом государственной власти. Согласно Конституции оно состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 110). В ст. 6 Федерального конституционного закона о Правительстве все эти лица названы членами Правительства.

Формирование нового состава Правительства происходит в следующих ситуациях, предусмотренных Конституцией:

1) сложение полномочий Правительства перед вновь избранным Президентом (ст. 116), в том числе перед Президентом, избранным на второй строк подряд. Согласно ст. 35 Федерального конституционного закона о Правительстве, решение о сложении Правительством своих полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента;

2) объявление Президентом об отставке Правительства:

а) по инициативе Президента (ч. 2 ст. 117 Конституции);

б) в связи с выражением Государственной Думой недоверия Правительству или отказом Государственной Думы в доверии ему (ч. 3, 4 ст. 117);

в) в случае, когда Правительство само подало в отставку, а Президент ее принял (ч. 1 ст. 117).

Формирование Правительства начинается с назначения его Председателя. Как установлено в ст. 111 Конституции, Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится в Государственную Думу не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента или после отставки Правительства. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения.

В случае отклонения кандидатуры Государственной Думой очередное предложение вносится Президентом в течение недели со дня отклонения. После трехкратного отклонения кандидатур Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу.

Не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, которая утверждается указом Президента России. Структура содержит перечень федеральных органов исполнительной власти: федеральных министров, федеральных служб и федеральных агентств.

Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры назначаются из числа граждан России, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства (ст. 7, 9 Федерального конституционного закона о Правительстве).

Заместители Председателя Правительства и министры назначаются на должность Президентом России по предложению Председателя Правительства.

Согласно ст. 7 Федерального конституционного закона о Правительстве освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку всего Правительства. Председатель

Правительства освобождается от должности Президентом, во-первых, по его заявлению об отставке и, во-вторых, в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении Председателя Правительства от должности в день принятия решения. Освободив Председателя Правительства от должности, Президент вправе до назначения нового Председателя поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства одному из заместителей Председателя на срок до двух месяцев.

Федеральный конституционный закон о Правительстве в ст. 11 особо оговаривает ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства. Его члены не вправе, в частности, быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных органов субъектов Федерации и выборных органов местного самоуправления; замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента России. Они не вправе также заниматься предпринимательской деятельностью и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой.

Указанный Федеральный конституционный закон конкретизирует полномочия Правительства. В их числе:

— общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти: Правительство руководит их работой и контролирует ее; для осуществления своих полномочий Правительство может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц; может отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие;
— общие полномочия Правительства: в пределах своей компетенции оно организует реализацию внутренней и внешней политики России, осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их выполнение, реализует право законодательной инициативы;
— полномочия Правительства в сфере экономики: Правительство осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, прогнозирует социально-эконо-

мическое развитие страны, вырабатывает и реализует государственную структурную и инвестиционную политику, политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества, осуществляет управление федеральной собственностью, общее руководство таможенным делом, принимает меры по защите отечественных производителей, формирует мобилизационный план экономики, обеспечивает функционирование оборонного производства;

— полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики: Правительство обеспечивает ее единство, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении, разрабатывает и реализует налоговую политику, осуществляет управление внутренним и внешним долгом России, валютное регулирование и валютный контроль, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях России с иностранными государствами, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен;

— полномочия в сфере науки, культуры, образования: Правительство обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранения культурного наследия;

— полномочия в сфере природопользования и охраны окружающей среды: Правительство принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы России, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий;

— полномочия в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью: Правительство участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями, разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы

правоохранительных органов, осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти;

— полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности: Правительство осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности, организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами Вооруженных Сил России, обеспечивает выполнение программ развития вооружения, подготовки граждан по военно-учетным специальностям, обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих, принимает меры по охране государственной границы нашей страны, руководит гражданской обороной;
— полномочия в сфере внешней политики и международных отношений: Правительство обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры, обеспечивает выполнение международных обязательств России, отстаивает геополитические интересы страны, защищает отечественных граждан за пределами территории России, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности и международного сотрудничества;
— иные полномочия. К их числу закон относит полномочия Правительства в условиях военного или чрезвычайного положения, а также другие полномочия, которые возложены на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Непосредственно руководит деятельностью Правительства Председатель Правительства. Председатель Правительства, организуя его работу, распределяет обязанности между собой и своими заместителями, руководит заседаниями Правительства и заседаниями Президиума Правительства. Он представляет Правительство внутри страны и в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные межправительственные соглашения. В случае его отсутствия функции Председателя по поручению Председателя Правительства исполняет один из первых его заместителей.

§ 3. Акты Правительства

Согласно ст. 115 Конституции, актами Правительства являются постановления и распоряжения. В Конституции установлено, что Правительство издает эти акты на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента. Акты

Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации. Правительство обеспечивает их исполнение.

В Федеральном конституционном законе о Правительстве установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства, акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства.

Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства. В соответствии с Указом Президента от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» акты Правительства подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания.

В Конституции предусмотрено, что постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента России могут быть отменены главой государства. Кроме того, как это установлено ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», акты Правительства могут быть обжалованы в суд.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» также предусмотрено, что Правительство вправе принимать обращения, заявления и иные акты, «не имеющие правового характера» (ст. 23). В действительности эти акты являются юридическими актами. Они принимаются на основе Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и обращены, как правило, к широкому кругу лиц. Эти акты выражают волю Правительства и его позицию, но не содержат нормативных предписаний, обязывающих тех или иных лиц; в них констатируются факты или обстоятельства либо выражаются намерения Правительства и основные направления его деятельности.

В связи с этим указанные акты представляют собой акты «мягкого права». В частности, в заявлении Правительства и Центрального банка от 5 апреля 2011 г. «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» было указано, что Правительство и Центральный банк намерены созвать необходимые правовые и иные условия для формирования современного высокоразвитого и конкурентоспособного банковского сектора, отвечающего интересам российской экономики и обеспечивающего высокий уровень банковского обслуживания населения и организаций.

Глава 25

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Принципы организации и деятельности системы органов государственной власти субъектов Федерации

Согласно Конституции России установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72). По этим вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Конституцией и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что в систему органов государственной власти субъекта Федерации входят законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта, его высший исполнительный орган государственной власти, иные органы государственной власти, образуемые на основе соответствующих конституционных (уставных) положений.

В основе организации и деятельности органов государственной власти субъектов лежат следующие принципы:

- государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- распространения суверенитета России на всю ее территорию;
- верховенства Конституции и федеральных законов на всей ее территории;
- разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;

— самостоятельности и полноты осуществления государственной власти субъектов в пределах принадлежащих им полномочий;
— признания прав и самостоятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, мера автономии субъектов Федерации в части установления системы органов государственной власти ограничена двумя императивными требованиями. Во-первых, безусловным характером принципов конституционного строя Российской Федерации, которые «связывают» не только Федерацию, но и каждого ее субъекта, и, во-вторых, обязательностью для субъектов Федерации общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом.

§ 2. Органы законодательной (представительной) власти субъектов Федерации

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта. Он избирается населением субъекта Федерации. В самом словосочетании «законодательный (представительный) орган» содержится указание на то, что этот орган одновременно законодательствует и представляет население субъекта, т.е. состоит из избранных населением депутатов, являющихся представителями избирателей субъекта Федерации.

Основные вопросы организации и деятельности законодательных (представительных) органов регламентированы в конституциях, уставах и законах субъектов Федерации. Субъекты самостоятельно определяют структуру и наименование законодательных органов с учетом исторических, национальных и иных традиций. Что касается числа депутатов законодательного органа, оно устанавливается конституцией (уставом) субъекта и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Федерации. Установленное число депутатов должно составлять:

1) не менее 15 и не более 50 депутатов при численности избирателей от 500 тыс. человек;

2) не менее 15 и не более 70 депутатов при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек;

3) не менее 35 и не более 90 депутатов при численности избирателей от 1 млн до 2 млн человек;

4) не менее 45 и не более 110 депутатов при численности избирателей свыше 2 млн человек.

Срок полномочий региональных парламентов колеблется от четырех (Верховный Хурал Тывы) до пяти лет (Адыгея, Бурятия, Кабардино-

Балкария, Коми, Камчатский и Красноярский края, г. Санкт-Петербург и подавляющее большинство).

Парламенты осуществляют законодательные и контрольные полномочия, заслушивают отчеты правительства (администрации), проводят парламентские расследования и т.д. Существенное значение имеют депутатские запросы. Но именно законодательствование является основной функцией парламентов субъектов Федерации.

Наименования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов неодинаковы: Государственное Собрание Республики Марий Эл — Парламент Республики Марий Эл, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия, Народное Собрание Карачаево-Черкесской Республики, Государственный Совет — Парламент Республики Татарстан, Верховный Совет Республики Хакасия и т.д. Часто региональные парламенты именуются Законодательным Собранием (Законодательное Собрание Владимирской области, Законодательное Собрание Республики Карелия) или Думой (Саратовская областная Дума, Дума Ставропольского края). В Хабаровском крае и Томской области этот орган называется Законодательная Дума, в Кемеровской и Орловской областях — Совет народных депутатов, Архангельской и Псковской областях — Собрание Депутатов, а в Ненецком автономном округе — Окружное Собрание.

Большинство законодательных органов субъектов Федерации имеет однопалатную структуру. Исключением долгое время являлись представительные органы Свердловской области, Республики Тыва, Республика Саха, Кабардино-Балкарской Республики, в которых предусматривались две палаты. В настоящее время парламенты всех субъектов являются однопалатными.

Парламенты субъектов Федерации принимают два вида нормативных правовых актов: законы и постановления. В частности, обязательным является принятие закона по таким важным вопросам, как:

- — утверждение бюджета субъекта Федерации;
- — установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта;
- — утверждение региональных программ социально-экономического развития;
- — установление региональных налогов и сборов, а также порядка их взимания;
- — утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта и отчеты об их исполнении;
- — установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта;
- — утверждение, заключение и расторжение договоров субъекта;

— установление порядка назначения и проведения референдума и выборов в законодательный (представительный орган государственной власти субъекта;
— установление административно-территориального устройства субъекта и порядка его изменения.

Посредством принятия постановления реализуются внутриорганизационные, кадровые и некоторые иные полномочия законодательного органа, в том числе, например, утверждение собственного регламента.

Законодательный орган субъекта Федерации исполняет свои полномочия в течение всего срока, на который он избирается (обычно четыре или пять лет). Но они могут быть прекращены и досрочно. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения полномочий. Согласно данному Закону *досрочное прекращение полномочий этих органов возможно в следующих случаях:*

— если будет принято решение о самороспуске;
— если представительный орган распускается высшим должностным лицом субъекта Федерации в случае принятия им конституции (устава) и регионального закона, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции России, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта. Такие противоречия должны быть установлены соответствующим судом, а законодательный орган субъекта распускается, если не устранит их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;
— в связи со вступлением в силу решения соответствующего суда общей юрисдикции о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Конституциями, уставами и законами субъектов Федерации, а также парламентскими регламентами весьма полно регулируется сфера законодательной деятельности. В частности, конституции и уставы определяют круг субъектов законодательной инициативы. К ним, как правило, относится: высшее должностное лицо субъекта Федерации; правительство; депутаты, группы депутатов, депутатские фракции, комитеты законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и др.

В ряде субъектов Федерации право законодательной инициативы предоставлено также: региональному Уполномоченному по правам человека (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия; Брянская, Иркутская области); региональной Общественной палате (Ульяновская обл.); региональным отделениям федеральных общественных объ-

единений и региональным общественным объединениям (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Удмуртия, Брянская обл. и др.). Иногда в число субъектов законодательной инициативы включены также избирательной комиссии субъектов, областные суды и др.

В некоторых субъектах Федерации предусмотрена народная правотворческая инициатива. Таким правом в Хакасии наделены проживающие в республике граждане при наличии не менее 5% подписей от общего числа жителей, обладающих активным избирательным правом; в Тыве — не менее одной тысячи человека; в Удмуртии и Брянской обл. — не менее 10 тыс. человек; в Красноярском крае — не менее 5 тыс. человек, проживающих на территории края.

Принятые региональным парламентом законы подписывает и обнародует высшее должностное лицо субъекта Федерации. Парламент может преодолеть отлагательное вето высшего должностного лица квалифицированным большинством голосов депутатского корпуса.

§ 3. Органы исполнительной власти субъектов Федерации

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» систему органов исполнительной власти субъектов Федерации образуют: высшее должностное лицо субъекта, высший исполнительный орган государственной власти субъекта; иные органы государственной власти субъекта, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта.

Это означает, что указанный закон не предусматривает должность главы субъекта Федерации, наряду с которым действует и глава правительства. В связи с этим в большинстве субъектов высшее должностное лицо субъекта возглавляет правительство и всю систему исполнительной власти. В ряде республик, однако, должность главы Республики сохраняется, наряду с нею существует и должность председателя правительства.

Долгое время в конституциях большинства республик высшие должностные лица именовались президентами. В п. 6 ст. 18 указанного закона в декабре 2010 г. было установлено, что наименование должности высшего должностного лица субъекта устанавливается ими с учетом исторических, национальных и иных традиций, но такое наименование «не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации».

Конституции и уставы субъектов Федерации включают в систему региональных органов исполнительной власти: высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — глава республики, губерна-

тор края, области, автономного образования.; мэр (губернатор) города федерального значения); высший коллегиальный орган исполнительной власти — правительство (администрация), а также иные органы исполнительной власти (министерства, департаменты и др.).

Высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Действующее законодательство предусматривает два порядка замещения должности высшего должностного лица, В большинстве субъектов эти лица избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В нескольких субъектах (Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Крым, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономный округа) избираются местными парламентами.

Гражданин может исполнять полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) не более пяти лет.

Высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации):

а) представляет субъект Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта в соответствии с законодательством субъекта и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта;

г) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

д) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта с иными органами государственной власти

субъекта и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

е) назначает представителя от субъекта Федерации в Совет Федерации Федерального Собрания;

ж) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных актов Президента России, постановлений Правительства России, конституции (устава) и законов субъекта Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

Полномочия высшего должностного лица субъекта прекращаются досрочно в случае: а) его смерти; б) отрешения его от должности Президентом России в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации; в) его отставки по собственному желанию; г) отрешения его от должности Президентом России в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом (например, утраты гражданства или выезда за пределы России на постоянное место жительства).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации (правительство, администрация) является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Федерации. Его статус определяется Федеральным законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъектов Федерации обеспечивает исполнение Конституции, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации на территории субъекта Федерации. Он разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина,

охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта проект бюджета субъекта Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта для представления их высшим должностным лицом субъекта в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта в соответствии с законодательством;

е) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации.

В систему органов исполнительной власти субъектов могут входить также другие исполнительные органы власти субъектов, в том числе министерства, агентства, инспекции, иные исполнительные органы государственной власти, их территориальные органы или обособленные структурные подразделения.

Глава 26

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ, ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА

§ 1. Понятие местного самоуправления, его юридическая природа и принципы

На государстве лежит множество местных задач. Оно может их решать различными способами. В частности, центральная власть может управлять страной при помощи строго централизованного аппарата. Однако этот способ управления решением местных задач несет в себе ряд пороков, главный из которых заключается в том, что деятельность правительственных должностных лиц зачастую остается далекой от интересов и потребностей местного населения, она оказывается неспособной учитывать различия в хозяйстве, обычаях и культуре различных регионов страны.

В связи с этим известная децентрализация управления, вылившаяся в местное самоуправление, — объективная потребность общественного развития и условие благополучия местного сообщества. Осознание этой необходимости обусловило известную децентрализацию публичной власти, вылившуюся в признание возможности участия населения в местных делах. Указами Александра II, вошедшего в историю России под именем царя-освободителя, поскольку он в 1861 г. отменил крепостное право, спустя несколько лет было введено земское и городское самоуправление.

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях», утвержденное указом императора, было опубликовано 1 января 1864 г., а введение этих учреждений закончилось к 1867 г. В качестве таковых выступали уездные и губернские Собрания, избираемые населением на многоступенчатых выборах, и земские управы, которые явились исполнительными органами.

К этой эпохе относится и реформа городского самоуправления. «Городовое положение», утвержденное указом Александра II 16 июня 1870 г., предусматривало создание системы городского самоуправления, институтами которого выступали городская дума и городская управа.

Советская власть упразднила земские учреждения и городское самоуправление. На их место пришли местные Советы (сельские, городские, районные), которые по существу выступали в качестве органов местного государственного управления. Лишь на излете советского периода отечественной государственности, 9 апреля 1990 г., был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Год с небольшим спустя, 6 июля 1991 г., был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Спустя еще два с половиной года действующий Основной Закон конституировал местное самоуправление.

Словосочетание «местное самоуправление» используется в Конституции двадцать пять раз (в ст. 3, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 46, 68, 72, 97, 130–133). Из Конституции, в частности, следует, что местное самоуправление представляет собой:

— одну из основ конституционного строя, т.е. конституированного Основным Законом социального порядка, в котором местные сообщества выступают в качестве публично-правовых корпораций, обладающих властными полномочиями;
— одна из форм публичной власти, осуществляемой на основании Конституции и закона местными сообществами граждан в своих интересах и под свою ответственность;
— конституционное право граждан как сочленов местного сообщества на самостоятельное решение вопросов местного значения, которое осуществляется коллективно.

Резюмируя эти аспекты конституционной характеристики местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. в ст. 1 содержит следующее определение: местное самоуправление — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, — законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют:

1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации. Можно и нужно оговориться, что местное самоуправление не входит в число общепризнанных принципов и норм международного права. Что же касается международных договоров России, речь главным образом идет о Европейской хартии местного самоуправления 1995 г., которая была ратифицирована и вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г. При этом в правопорядке России Хартия по своей юридической

силе соответствует федеральному закону, обладая в случае противоречия между ними приоритетом в применении, но не Конституции;

2) Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты России (указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти);

3) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации;

4) уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, иные муниципальные правовые акты.

Из признания местного самоуправления одной из основ конституционного строя вытекают важные юридические последствия. В их числе — децентрализация управления, право населения самостоятельно решать вопросы местного значения, включая владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; многообразие организационных форм и институтов местного самоуправления, образующих систему местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не являются структурным подразделением государственного аппарата, они не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление не отделено от государства, но оно организационно обособлено в общей системе управления государством и обществом.

Местное самоуправление наиболее приближено к населению. Это, в частности, выражается в круге вопросов, которые относятся к ведению местного самоуправления (организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, транспортное обслуживание населения, благоустройство и озеленение, сбор и вывоз мусора и др.). Исчерпывающий перечень вопросов местного значения содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В круг предметов ведения местного самоуправления могут входить вопросы, не отнесенные законом к вопросам местного значения, но которые органы местного самоуправления *вправе принимать* к своему рассмотрению при наличии собственных финансовых ресурсов.

Органы местного самоуправления *могут наделяться* отдельными государственными полномочиями. Такое наделение может осуществляться только законом с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При этом реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой одну из форм осуществления народом власти. Оно обеспечивает в установленных законом пределах самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, как это следует из ст. 130 Конституции. Этому корреспондируют положения ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которым под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения; это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Оно осуществляется на всей территории России в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Причем население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, поскольку местное самоуправление есть необходимый элемент конституционной организации власти народа.

Принципы местного самоуправления

Сущность местного самоуправления наиболее рельефно выражаются в принципах его организации и деятельности, которые составляют основу организации местного самоуправления и его осуществления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основываясь на Конституции России, также устанавливает, что установление общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Закон, однако, не содержит конкретного перечня общих принципов организации местного самоуправления. Что же касается науки, она, основываясь на анализе конституционных положений о местном самоуправлении, Европейской хартии местного самоуправления, а также указанного Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, к числу наиболее значимых принципов местного самоуправления относит:

а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения. Население решает вопросы местного значения непосредственно, а также через органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюд-

жет, устанавливают местные налоги, а также решают иные вопросы местного назначения;

б) сочетание поселенческих и территориальных начал в организации местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций;

в) организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством и обществом. В соответствии с этим принципом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Их решения могут быть приостановлены или отменены только в судебном порядке или самими органами, принявшими эти решения;

г) многообразие организационных форм местного самоуправления, что обусловлено федеративным устройством нашего государства, особенностями исторических и иных местных традиций, разнообразием типов поселений, а также конституционным правом населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

д) соразмерность полномочий местного самоуправления материальным и финансовым ресурсам, имеющимся в управлении органов местного самоуправления. Реализация данного принципа затрудняется в связи с недостаточным финансовым обеспечением деятельности местного самоуправления;

е) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, физическими и юридическими лицами, государством, что означает неблагоприятные для органов и должностных лиц местного самоуправления правовые последствия, вплоть до прекращения полномочий в случаях и порядке, установленных законом.

Эти принципы организации местного самоуправления гарантируют права населения и органов местного самоуправления и служат условием эффективного решения вопросов местного значения самоуправляющимися территориальными публично-правовыми образованиями, каковыми являются муниципальные образования.

§ 2. Функции местного самоуправления. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению

Место и роль местного самоуправления в общей системе управления государством и обществом проявляются в функциях местного самоуправления, под которыми понимаются основные направления муниципальной деятельности. Обычно выделяются следующие **функции**:

а) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования,

преобразования из муниципального образования, сходы граждан и правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления);

б) управление муниципальной собственностью, средствами местного бюджета;

в) обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению местного самоуправления (улучшение условий жизни населения, создание благоприятной среды жизнедеятельности граждан);

г) охрана общественного порядка в пределах и формах, установленных федеральным законом;

д) представительство и защита прав местного самоуправления, гарантированных государством.

Этим функциям адекватны полномочия органов муниципальной власти по решению вопросов местного значения. В частности, согласно ч. 1 ст. 14 Закона о местном самоуправлении к числу **вопросов местного значения** муниципального поселения относятся:

В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 14 Закона о местном самоуправлении в вопросы местного значения городского поселения включаются, в частности:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) 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;

6) 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;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

8) 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;

9) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

11) 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;

12) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

13) 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;

14) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

15) 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;

16) 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;

17) 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;

18) 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;

19) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

20) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

21) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

22) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения.

Перечень вопросов местного значения, решаемых сельскими поселениями, согласно ч. 3 ст. 14 Закона о местном самоуправлении аналогичен перечню вопросов местного значения городских поселений; в него не включены вопросы местного значения, по своему характеру в сельской местности эффективнее решаемые на территории сельских поселений органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого такие поселения входят. Однако при этом в Законе делается оговорка, что, по сути, к компетенции сельских поселений законами субъектов Российской Федерации либо уставами соответствующего муниципального района и соответствующих сельских поселений могут быть дополнительно отнесены те вопросы местного значения из числа закрепляемых за городскими поселениями, которые изначально Законом о местном самоуправлении из компетенции сельских поселений изъяты.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о местном самоуправлении в число **вопросов местного значения муниципального района** входят:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;

4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

7) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района; организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

10) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

11) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

12) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

13) утверждение схем территориального планирования муниципального района и подготовленной на основе схемы территориального

планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

14) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

15) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

16) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;

17) организация и осуществление мероприятий по территориальной и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;

18) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

19) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района; организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;

20) 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), наименований элементам планировочной структуры в границах межселенной территории муниципального района, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре.

Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Аналогичная возможность предусматривается действующим Законом о местном самоуправлении и для делегирования муниципальным районом части своих полномочий на уровень входящих в его состав городских и сельских поселений.

Соглашения о таком делегировании должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Перечень вопросов местного значения городских округов, установленный ст. 16 Закона о местном самоуправлении, синтезирует вопросы местного значения поселений и муниципальных районов. Вместе с тем Законом предусматривается возможность образования в городских округах внутригородских районов в качестве муниципальных образований низового уровня; **перечень вопросов местного значения внутригородских районов в городских округах** несколько уже по сравнению с перечнем вопросов местного значения городских и сельских поселений и включает, в частности:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмену местных налогов и сборов;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;

5) создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры;

7) обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры и массового спорта;

8) создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;

9) утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, 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 внутригородского района;

10) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества;

11) организацию и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

12) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Закон о местном самоуправлении не исключает возможности расширения количества вопросов местного значения, решаемых конкретным внутригородским районом в том или ином городском округе; такое расширение перечня вопросов местного значения внутригородского района в городском округе может происходить только за счет передачи на уровень района определенных вопросов, отнесенных Законом о местном самоуправлении к ведению городских округов, и лишь на основании закона субъекта Федерации и устава такого городского округа, а также принятым в соответствии с ними уставом внутригородского района. Таким образом, возможность делегирования вопросов местного значения городского округа на уровень, более приближенный к жителям муниципального образования, хотя и осуществляемая не в договорном, а в правотворческом порядке, Законом о местном самоуправлении предусматривается.

Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления располагают соответствующими **полномочиями**. Они принимают свой устав, который обязателен на территории муниципального образования (если он соответствует закону), издают в пределах своей компетенции муниципальные правовые акты. Органы муниципальных образований устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями (если тарифы на такие услуги не предусмотрены федеральными законами); принимают и выполняют планы комплексного социально-экономического раз-

вития муниципального образования; создают свои печатные средства; осуществляют международные связи в соответствии с федеральными законами и др. Они могут привлекать к выполнению социально значимых работ трудоспособных жителей муниципального образования (не более трех раз в год и каждый раз не более четырех часов).

§ 3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: понятие, процедуры, контроль

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах местного самоуправления Российской Федерации», как было отмечено выше, предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления федеральными законами и законами субъектов Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации законами субъектов допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, исполняются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Федерации.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на этот срок.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, производится только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

— вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
— перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

— способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;
— перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
— порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
— порядок осуществления органами государственной власти контроля за исполнением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, производящих указанный контроль;
— условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Закон субъекта Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта, также должен содержать положения, определяющие:

— права и обязанности высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым исполнение указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Федерации, и связанным с реализацией переданных полномочий, в случае если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;
— права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа госу-

дарственной власти субъекта Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым исполнение указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Федерации, и связанным с реализацией переданных полномочий, в случае если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Положения федеральных законов, законов субъектов Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Федерации о бюджете субъекта на очередной финансовый год при условии, что федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Федерации о бюджете субъекта на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Федеральные законы, законы субъектов Федерации, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для исполнения соответствующих полномочий.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предъявляемым к законодательным актам такого рода, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в исполнении государственных

полномочий, не переданных им в порядке наделения отдельными государственными полномочиями, могут содержать положения, предусматривающие:

1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;

2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в порядке наделения отдельными государственными полномочиями, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в исполнении указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на целевые расходы) на исполнение полномочий, не переданных им в порядке наделения отдельными государственными полномочиями, если возможность таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на целевые расходы) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование государственных полномочий, участие в осуществлении которых реализуется органами местного самоуправления в инициативном порядке, не является обязанностью муниципального образования, производится при наличии возможности и не служит основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями ст. 19 Закона о местном самоуправлении предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам реализации органами местного самоуправления или должностными

лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

§ 4. Виды муниципальных образований

Местное самоуправление осуществляется на всей территории России в городских, сельских поселениях и в других муниципальных образованиях, создаваемых в порядке, установленном законодательством. Формируются следующие виды муниципальных образований:

1) *городские и сельские поселения, территория которых входит в состав муниципального района*. Сельское поселение может представлять собой либо один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек, либо несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.) с численностью населения менее 1000 человек каждый, в которых осуществляется местное самоуправление. Сельские поселения преобладают среди муниципальных образований: их более 19 тыс. Городское поселение как вид муниципального образования может представлять собой город или поселок, в которых осуществляется местное самоуправление. Обычно это небольшие по размерам территории и численности населения города или поселки. Их надо отличать от городских округов, которые в состав муниципального района не входят;

2) *муниципальный район*. Муниципальные районы создаются в границах административных районов, т.е. в границах наиболее крупных административных районов, наиболее крупных административно-территориальных единиц субъектов Федерации;

3) *городской округ как вид муниципального образования* представляет собой городское поселение, которое не входит в состав муниципального района. Органы местного самоуправления городского округа осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, которые закон установил и для поселения, и для муниципального района. В состав территории городского округа может входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

4) *внутригородские муниципальные образования городов федерального значения*. В городах федерального значения в соответствии с уставами

данных субъектов местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях. Внутригородская территория — часть территории города федерального значения, в границах которой осуществляется местное самоуправление (например, районы). В частности, в Москве создано 125 внутригородских муниципальных образований, в Санкт-Петербурге — 111.

§ 5. Органы и должностные лица местного самоуправления

В организационной структуре местного самоуправления различаются два вида органов:

а) выборные органы местного самоуправления;

б) другие органы местного самоуправления, формируемые иным, т.е. не выборным, путем (ст. 130).

Структура органов местного самоуправления муниципального образования закрепляется в его уставе и включает в себя перечень конкретных органов местного самоуправления, образуемых в соответствии с требованиями закона. Она включает *представительный орган местного самоуправления,* обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения; *главу муниципального образования — высшее должностное лицо,* которое избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из числа депутатов. В соответствии с уставом глава муниципального образования возглавляет либо представительный орган муниципального образования, либо местную администрацию; *местную администрацию — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования,* который в соответствии с уставом муниципального образования руководит на принципах единоначалия либо глава муниципального образования, либо лицо, назначенное на должность главы местной администрации по контракту.

Наряду с ними может быть образован контрольный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. В муниципальном образовании создается также избирательная комиссия, являющаяся муниципальным органом.

По вопросам местного значения органы местного самоуправления издают муниципальные правовые акты (решения, постановления, распоряжения и др.). Особое место среди них занимают уставы муниципальных образований и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); иные муниципальные правовые акты не должны им противоречить.

§ 6. Финансово-экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальное имущество, средства местных бюджетов, имущественные права муниципальных образований.

Муниципальная собственность. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» различаются собственность муниципальных образований, в которую в том числе включается имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также собственность поселений и муниципальных районов. Последняя включает имущество для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, автомобильные дороги местного значения, социальный жилищный фонд, пассажирский транспорт, земельные участки, имущество для охраны общественного порядка и скорой медицинской помощи, физкультуры и спорта, образования, здравоохранения и др.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от приватизации поступают в полном объеме в местный бюджет. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с иными формами собственности.

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ. Они сами определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

Местные бюджеты. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований Бюджетного кодекса и федерального закона. Расходы также осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом. В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут предусматриваться сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов и других территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Органы местного самоуправления

самостоятельно определяют условия и размеры оплаты труда депутатов, выборных органов и должностных лиц.

На выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и районов выделяются дотации из бюджета субъекта, а для целей софинансирования расходных обязательств — субсидии и иные межбюджетные трансферты.

Доходная часть местных бюджетов формируется в соответствии с бюджетным законодательством России, она состоит из собственных доходов и поступлений, средств самообложения граждан, может включать финансовую помощь от Федерации и субъектов Федерации в различных формах, средства фонда финансовой поддержки поселений. К собственным доходам относятся различные доходы, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе.

Органы государственной власти Федерации и органы государственной власти ее субъектов вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение государственных полномочий, федеральных целевых и региональных программ. Для этих целей выплачиваются субвенции из федерального бюджета. Представительные органы муниципальных образований формируют контрольно-счетные органы, полномочия, состав и права которых установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

§ 7. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. установил, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами.

В частности, согласно ст. 71 Закона, основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований согласно указанному закону. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с данным законом.

Согласно ст. 76 Закона ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном

отраслевыми федеральными законами, в зависимости от характера и степени общественного вреда, нанесенного неправомерным поведением.

Ответственность представительного органа местного самоуправления перед государством. Основания, порядок и формы ответственности представительного органа местного самоуправления перед государством установлены ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г.:

- в случае если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил данный нормативный правовой акт, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации в течение месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу вышеуказанного закона субъекта Федерации о его роспуске;
- в случае если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования;
- в случае если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа госу-

дарственной власти) субъекта Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня его вступления в силу, а суд, соответственно, должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность любых органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает только на основании решения соответствующего суда лишь в двух случаях:

— при нарушении ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Федерации, устава муниципального образования;
— ненадлежащем осуществлении указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством. Основания, порядок и формы конституционно-правовой ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед государством определены ст. 74 и 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

Согласно указанным статьям высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности

России, ее безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования, а суд, соответственно, должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Особой формой ответственности главы муниципального образования перед государством является предусмотренное законом удаление главы муниципального образования в отставку в связи с допущенными им нарушениями требований законодательства Российской Федерации или ненадлежащим исполнением (неисполнением) своих обязанностей.

Представительный орган муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе:

— депутатов представительного органа муниципального образования;
— высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации.

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

— решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее):
— нецелевое расходование бюджетных средств, выделенных из федерального или регионального бюджета в виде субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий;
— наступление финансовой нестабильности муниципального образования в соответствии с параметрами, установленными законом в качестве оснований для введения временного

осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления;

— неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, реализации полномочий, предусмотренных действующим Федеральным законом о местном самоуправлении, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъекта Федерации;

— неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд;

— несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

— допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления и подведомственными им организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, выдвинутая не менее чем третью от установленной численности депутатов, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения об удалении главы в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта Федерации уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации. В случае если при рас-

смотрении инициативы депутатов предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъекта Федерации, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) нецелевое расходование бюджетных средств и (или) наступление финансовой нестабильности муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации.

Инициатива высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение как инициативы депутатов, так и инициативы высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации осуществляется представительным органом муниципального образования в течение месяца со дня внесения соответствующего обращения. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов данного органа.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены:

— заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации и с проектом решения об удалении его в отставку;
— предоставление ему возможности дать депутатам объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления его в отставку.

В случае если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Решение представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа.

В случае если инициатива об удалении главы муниципального образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания, на котором рассматривалась указанная инициатива.

Глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения, а суд соответственно должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи.

Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Предупреждению правонарушений, а также выявлению совершенных правонарушений, пресечению тех из них, которые находятся в стадии совершения, служит правовой механизм контроля и надзора в системе местного самоуправления, предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 2003 г.

Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Иные государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации, выполняют в пределах своей компетенции контроль (надзор):

— за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований и иных муниципальных

нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения;

— исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при реализации ими полномочий по решению вопросов местного значения и иных полномочий, закрепленных за ними согласно федеральным законам, уставам муниципальных образований;
— соответствием муниципальных правовых актов требованиям нормативных правовых актов большей юридической силы.

Органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. местном самоуправлении и иным федеральным законам к полномочиям органов местного самоуправления данного муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.

Органы государственного контроля (надзора) производят государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основываясь на принципах объективности, открытости и гласности. При выполнении государственного контроля (надзора) не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов различных уровней. Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры.

Плановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Федерации. При этом плановая проверка одного и того же органа или должностного лица местного самоуправления осуществляется не чаще одного раза в два года. Ежегодный план проведения проверок подлежит размещению на официальных сайтах прокуратуры субъекта Федерации и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок.

Внеплановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного

контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего контрольно-надзорного органа по согласованию с прокуратурой субъекта Федерации, принимаемого по обращениям граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о пактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан. Внеплановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента, Правительства и на основании требования Генерального прокурора, прокурора субъекта Федерации о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Информация о результатах проведенной проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе о выявленных нарушениях и предписаниях об их устранении с указанием сроков устранения, в течение месяца после завершения проверки подлежит размещению на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Наряду с плановыми и внеплановыми проверками государственный контроль (надзор) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления может осуществляться в форме направления им уполномоченными контрольно-надзорными органами запросов о предоставлении информации.

Запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации направляется руководителю органа местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления с учетом их полномочий. Непосредственное рассмотрение запроса осуществляется руководителем органа местного самоуправления, к компетенции которого относятся содержащиеся в нем вопросы. Срок, устанавливаемый для предоставления информации по запросу, должен составлять не менее 10 рабочих дней. Сокращение срока допускается в случаях установления фактов нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Органы и должностные лица местного самоуправления вправе не предоставлять информацию по запросу, если она ранее была предоставлена либо официально опубликована в средствах массовой информации или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. При этом орган или должностное лицо местного само-

управления в ответе на запрос сообщают источник официального опубликования или размещения соответствующей информации.

Помимо проводимого государственными органами контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципальном образовании могут использоваться различные формы внутреннего (муниципального) контроля. Органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные согласно уставу муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления представляет собой способ и форму антикризисного управления, вводимую при наступлении установленных законом экстремальных ситуаций в конкретном муниципальном образовании.

В частности, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации в случае:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с действующим Законом о местном самоуправлении;

2) если имеет место финансовая нестабильность муниципального образования, т.е. если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30% собственных доходов местных бюджетов в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и региональных бюджетов в отношении местных бюджетов указанных муниципальных образований;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В случаях возникновения чрезвычайных ситуаций при отсутствии и невозможности формирования высших органов местного само-

управления решение о временном осуществлении исполнительными органами субъекта Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта Федерации на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного органа субъекта Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Федерации о временном исполнении отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

- перечень осуществляемых исполнительными органами субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления;
- перечень исполнительных органов субъекта Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Федерации, на которые (которых) возлагаются отдельные полномочия органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;
- срок, в течение которого исполнительными органами субъекта Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств чрезвычайной ситуации;
- источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

При этом не могут временно исполняться органами государственной власти субъектов Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, а также по преобразованию муниципального образования.

В случае финансовой нестабильности в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до года. Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации в течение года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с Бюджетным кодексом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в местный бюджет на текущий финансовый год, проект местного бюджета на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных кодексом, — в высший исполнительный орган субъекта Федерации для утверждения законом субъекта, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия согласно Закону о местном самоуправлении.

В случае нецелевого расходования бюджетных средств местного бюджета при исполнении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом субъекта Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения органов государственной власти субъектов Федерации о введении временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, принятые во всех указанных выше случаях, могут быть обжалованы в судебном порядке, а суд соответственно должен рассмотреть жалобу и принять решение по ней не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Кроме того, в порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

Глава 27
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

§ 1. Судебная система России, ее особенности и структура

Правосудие есть естественный и необходимый продукт многовекового цивилизованного развития, отражающий особенности этого развития, господствующие социокультурные установки общества и его духовные традиции. Считается, что правосудие является «ровесником» государства и права. В действительности всякое более или менее стабильное сообщество людей нуждается в определенном порядке собственной бытийности и организации отношений между его сочленами, в основе которой лежат мир и равная справедливость для всех.

Общество как совокупность всех видов социального взаимодействия людей и форм их организации и совместной деятельности, которые сложились исторически, основывается на общих интересах, что, однако, не исключает множества частных интересов, противоречащих не только друг другу, но и общему благу, вступающих в конфликт между собой или даже антагонистических. В связи с этим в наиболее обобщенном виде правосудие составляет необходимую функцию организации и жизнедеятельности общества и непременное условие его стабильности, гарантирующее его от разрушения под влиянием неразрешимых или неразрешенных конфликтов и противоречий; В связи с этим правосудие есть часть социального механизма преодоления общественных противоречий и гарантия устойчивости социального порядка, его саморегуляции и саморазвития.

Таким образом, правосудие как имманентное свойство социальной организации народа и его государственной бытийности существенно сложнее и богаче, чем это обычно представляется в позитивистской юриспруденции. Оно является рефлексом надпозитивной идеи права, лежащей в основе общества. Появление государства привело к учреждению органов судебной власти, наделенных властными полномочиями, которые обеспечиваются теперь возможностью государственного принуждения. Конституционализм, в свою очередь, позитивировал идею права в форме закона и привнес в общество равную справедливость для всех в смысле равенства перед законом и судом.

В самом деле, всякий государственный режим есть мирный порядок, исключающий насилие человека над человеком; насилие допускается лишь как ответ общества и выступающего от его имени государства на правонарушение. Однако в современном мире одного только запрета насилия недостаточно для социальной гармонии и обеспечения покоя общества и длительного мира между его сочленами, а также ними и государством. Для этого также необходимо, чтобы сама организация общества и учреждаемое конституцией государство признавали и обеспечивали основные права и свободы членов сообщества, которые являются основой свободы личности и условием справедливого устроения общества, гарантированного от тирании и произвола.

Отсюда следует, что правосудие, т.е. «право судить», «судить по всей правде», «творить суд и правду», представляет собой имманентный демократическому обществу и его государственно-правовому устроению способ разрешения противоречий и конфликтов интересов самых различных социальных субъектов, в том числе индивидов и ассоциаций людей, и тем самым средство обеспечения баланса многообразных интересов, присущих сочленам сообщества, на основе сложившихся в нем представлений о свободе, равенстве и справедливости. В этом, прежде всего, заключается основа прочности и государственных устоев, и принятого в обществе правопорядка.

С точки зрения формализуемого конституцией и основывающегося на ней законодательства подхода правосудие можно определить как предусмотренную законом деятельность судов по рассмотрению судебных дел в целях восстановления и защиты законных интересов. В частности, опираясь на этимологию самого этого слова («право» и «суд») и руководствуясь принципом разделения властей, правосудие определяют как особый вид государственной деятельности, сущность которой состоит в рассмотрении и разрешении судами дел в соответствии с нормами национального права в целях защиты нарушенных или оспоренных прав, свобод либо правовых интересов лиц, участвующих в деле.

В ст. 118 Конституции России, открывающей главу 7 Конституции «Судебная власть», установлено, что «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом». Правосудие составляет монополию суда как носителя судебной власти. В свою очередь в демократии с разделением властей судебная власть — самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, назначение которой заключается в разрешении конфликтов интересов их носителей и контроле всей публичной сферы. Отсюда проистекают два конституционных запрета: на осуществление правосудия какими бы то ни было иными органами; на возложение на суды каких-либо полномочий, противоречащих юридической природе правосудия и несовместимых с принципом разделения властей.

Природой нуждающихся в разрешении конфликтов и противоречий, их содержанием и кругом участников во многом и определяются виды судопроизводства, т.е. деятельности самого суда по осуществлению правосудия и всей совокупности связанных с рассмотрением дел в суде процедур, основанных на активном участии в судопроизводстве не только суда, но и иных заинтересованных или уполномоченных субъектов. Конституция предусматривает осуществление правосудия судами посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства в установленном законом процессуальном порядке. Это означает, что под контролем суда находится вся публичная сфера.

Таким образом, назначение судебной власти — осуществление правосудия, т.е. деятельность суда по рассмотрению и разрешению конституционно-правовых, экономических, гражданских, административных и уголовных дел. Причем правосудие является основной, но не единственной функцией судебной власти. Наряду с правосудием в числе функций судебной власти — осуществление судебного контроля; толкование норм права; удостоверение фактов, имеющих юридическое значение; разъяснение законодательства на основе изучения и обобщения судебной практики; осуществление права законодательной инициативы.

Институциональную основу судебной деятельности составляет судебная система, которая устанавливается Конституцией и Федеральным конституционным законом. Непосредственно в Конституции представлены Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации (ст. 125–126), являющиеся высшими судами Российской Федерации. При этом ч. 3 ст. 128 Конституции предусмотрено, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. В настоящее время действуют Федеральные конституционные законы от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации».

Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» в России действуют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

— Конституционный Суд Российской Федерации;

— Верховный Суд Российской Федерации;

— верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
— арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Федерации относятся: конституционные (уставные суды субъектов Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Федерации.

В системе судов в соответствии с Федеральным конституционным законом выделяются суды первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанции.

Систему судов общей юрисдикции и арбитражных судов возглавляет Верховный Суд, который в силу внесенных в 2014 г. в Конституцию поправок является единым и единственным высшим судебным органом, в юрисдикцию которого вошли не только гражданские, уголовные, административные дела, но и ранее относившиеся к ведению упраздненного Высшего Арбитражного Суда экономические споры и иные дела, рассматриваемые не арбитражными судами. Согласно обновленной редакции ст. 126 Конституции, Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в пределах, предусмотренных федеральным законом, в процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Судебный надзор Верховного Суда заключается в проверке законности и обоснованности приговоров, решений, определений и постановлений нижестоящих судов, даче руководящих разъяснений по применению законодательства, а также по разрешению споров между судами. Тем самым гарантируется исправление возможных судебных ошибок, а также правильное и единообразное применение законов.

В случая, предусмотренных федеральным законом, Верховный Суд выступает и как суд первой инстанции, например, рассматривает дела об оспаривании ненормативных правовых актов Президента России, ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания, ненормативных правовых актов Правительства; об оспаривании нормативных правовых актов Президента России, нормативных правовых актов Правительства и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций; об оспаривании

постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей или о прекращении их отставки; о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий и др.

Конституция наделяет Верховный Суд и другими полномочиями: давать заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления, если Государственная Дума выдвигает против него обвинения в государственной измене или в совершении иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93); право законодательной инициативы по вопросам, относящимся к его ведению (ч. 1 ст. 104); право обращения в Конституционный Суд с запросом о соответствии Конституции нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 125).

В субъектах Федерации действуют верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, которые являются вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляет другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом. Районный суд рассматривает апелляционные жалобы, представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района.

Военные суды в соответствии с Федеральным конституционным законом от 20 мая 1999 г. «О военных судах Российской Федерации» являются федеральными судами общей юрисдикции, входящими в судебную систему Российской Федерации, осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах России других войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. В систему военных судов входят окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды.

Специализированные федеральные суды могут быть созданы для рассмотрения гражданских и административных дел в соответствии с федеральным конституционным законом.

Федеральные арбитражные суды округов являются судами по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов субъектов Федерации и арбитражных апелляционных судов, а также судебных актов, принятых судами кассационной инстанции. Федеральные арбитражные суды округов являются также судами первой инстанции по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

В России действуют 10 федеральных арбитражных судов следующих округов: Волго-Вятского, Восточно-Сибирского, Дальневосточного, Западно-Сибирского, Московского, Поволжского, Северо-Западного, Северо-Кавказского, Уральского, Центрального.

Арбитражные апелляционные суды являются судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов Федерации, принятых ими в первой инстанции. Общее число арбитражных апелляционных судов — 20 (по 2 в каждом округе).

В субъектах Федерации действуют арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, которые рассматривают в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда.

Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации могут создаваться ими для рассмотрения вопросов соответствия законов субъектов Федерации, иных нормативных правовых актов их органов государственной власти, органов местного самоуправления, конституции (уставу) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта. Вопрос о необходимости учреждения конституционных (уставных) судов решается субъектами Федерации самостоятельно. В настоящее время конституционные (уставные) суды функционируют в 16 субъектах Федерации, хотя их создание предусмотрено конституциями (уставами) большого числа субъектов. Порядок формирования конституционных (уставных) судов определяется в конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации.

Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации не являются нижестоящими судами по отношению к Конституционному Суду России. Вместе с тем в своей деятельности они руководствуются не только своими конституциями (уставами), но и Конституцией, а также правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Мировые судьи входят в систему судов общей юрисдикции и в то же время являются судами субъектов Федерации. В пределах своей компетенции они рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

§ 2. Конституционные принципы правосудия

В отличие от конституций многих государств, ограничивающихся изложением норм, регламентирующих организацию системы судов, порядка назначения или избрания судей, судопроизводство и отдельные процессуальные права личности, в Конституции России правосудие является объектом достаточно подробной регламентации. Главное место в ней занимают принципы.

Принципы правосудия в России предопределяются демократическим конституционным строем Российского государства. Они получили закрепление в главе 7 Конституции и в Федеральном конституционном

законе «О судебной системе Российской Федерации». К их числу относятся следующие принципы:

— конституционности и законности;
— осуществления правосудия только судом;
— независимости суда и судей;
— неприкосновенности и несменяемости судей;
— свободного доступа к правосудию;
— осуществление судопроизводства на основе равноправия и состязательности сторон;
— открытости разбирательства дел;
— участия граждан в отправлении правосудия;
— единства судебной системы Российской Федерации.

Принцип конституционности и законности предполагает подчинение судебных органов и судей Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Принцип независимости суда и судей означает самостоятельное осуществление ими судебной власти, подчинение судей только закону и своей совести. Любое вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия и принятие любых нормативных правовых актов, отменяющих или умаляющих самостоятельность судов и независимость судей, запрещено. Тем самым обеспечивается беспристрастное и объективное исследование обстоятельств конкретного дела и вынесение справедливого и законного решения.

Принцип свободного доступа к правосудию означает возможность беспрепятственного обращения в суд любого человека; в суд можно обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц; доступность правосудия гарантируется на всей территории Российской Федерации.

Принцип осуществления правосудия в разумные сроки является одним из стандартов справедливого правосудия. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок» и ряд других законодательных актов установили механизм гарантий соблюдения и защиты разумного срока судебного разбирательства и исполнения судебных актов.

Принцип осуществления судопроизводства на основе равноправия и состязательности сторон является одним из основополагающих условий справедливого правосудия. Принцип равноправия сторон означает, что ни одна из сторон не имеет преимущества перед судом, они обладают равными процессуальными правами и возможностями в отстаивании своей позиции, защите своих законных интересов.

Что же касается состязательности, то истцу и ответчику, подсудимому и потерпевшему гарантируется возможность активно действовать в судебном процессе в своих интересах в рамках предоставленных

законом процессуальных прав. Сам же суд сохраняет нейтралитет, он не сторона, а арбитр.

Принцип открытости разбирательства дел во всех судах, закрепленный в ч. 1 ст. 123 Конституции, также является гарантией справедливого и беспристрастного разрешения дел судами и условием обеспечения прав и свобод человека. Гражданин, желающий присутствовать на слушании дела, может находиться в зале судебного заседания без дополнительного специального разрешения. В зал судебного заседания допускаются представители средств массовой информации, общественных объединений. Лица, участвующие в деле, и граждане, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход судебного разбирательства. Фотосъемка, видеозапись, трансляция судебного заседания по радио и телевидению допускаются с разрешения суда. Принцип открытости судебного заседания проявляется также в том, что решения судов объявляются публично, за исключением случаев, если такое объявление решений затрагивает права и законные интересы несовершеннолетних.

Однако федеральными законами допускается слушание дела в закрытом заседании в случаях необходимости защиты государственной или коммерческой тайны, конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную, семейную тайну и др. Закрытые судебные заседания могут проводиться в случаях, когда гласное обсуждение тех или иных обстоятельств дела способно помешать правильному его разбирательству. Дела рассматриваются в закрытых судебных заседаниях с соблюдением всех норм судопроизводства.

Участие граждан в отправлении правосудия предусмотрено ст. 32 Конституции. Оно осуществляется посредством привлечения граждан к отправлению правосудия в качестве присяжного, народного или арбитражного заседателя. Это — гражданский долг.

Принцип единства судебной системы Российской Федерации вытекает из положения ч. 3 ст. 118 Конституции, предусматривающей, что судебная система России устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом. В России не существует судебных систем субъектов Федерации, хотя, как было отмечено, наряду с федеральными судами действуют и суды субъектов Федерации; именно в своей совокупности они образуют системное единство судов Российской Федерации.

Единство судебной системы обеспечивается:

— установлением судебной системы Конституции и федеральными конституционными законами;
— соблюдением всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства, которое строится на принципах самостоятельности

и независимости судов, равенстве всех перед законом и судом, гласности, состязательности и равноправии сторон;
— применением всеми судами Конституции, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Федерации;
— признанием обязательности исполнения на всей территории России судебных постановлений, вступивших в законную силу;
— законодательным закреплением единства статуса судей;
— финансированием федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета. Только конституционные уставные суды субъектов Федерации финансируются за счет средств бюджета соответствующего субъекта Федерации.

§ 3. Прокуратура Российской Федерации. Общая характеристика организации, полномочий, порядка деятельности

Конституционно-правовая природа. Прокурор (от лат. procurare — заботиться) — один из многих терминов, подаренных Древним Римом народам современного мира и вошедших в их языки. В толковых словарях его значение раскрывается как: 1) должностное лицо, осуществляющее надзор за исполнением законов и привлекающее к ответственности нарушителей закона; 2) должностное лицо, выступающее обвинителем в судебном процессе. Тем самым в самом содержании этого слова отражены основы, на которых покоится государственный режим: законность и равная справедливость для всех.

Прокуратура в России была учреждена великим преобразователем Российского государства Петром I, хорошо сознававшим, что без обуздания преступности, казнокрадства и мздоимства, принявших широкие масштабы, его реформы обречены. Его указ от 12 января 1722 г. «О должности сената» был первым нормативным актом о прокуратуре: «...быть при сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору». 18 января на должность генерал-прокурора был назначен Павел Иванович Ягужинский — истинный «птенец гнезда Петрова», наделенный блестящим умом, превосходно образованный, знавший несколько иностранных языков, великолепно начитанный.

В процессе исторического развития отечественной государственности менялось место прокуратуры в системе органов государственной власти, ее функции и полномочия. Несмотря на это, на различных этапах развития Российского государства в течение последних трех веков прокуратура вносила весомый вклад в поддержание режима законности и правопорядка.

Создатели действующей Конституции России хорошо сознавали значение законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий общего блага и интересов общества, но не смогли прийти к согласию относительно роли прокуратуры в механизме поддержания правопорядка, ее полномочий, организации и порядка деятельности в условиях свободного рынка и правовой государственности.

Вера многих участников Конституционного совещания в автоматизм социальной механики в условиях свободного рынка, который «все расставит по местам, а для преодоления сбоев этого механизма есть суд», воспрепятствовала установлению непосредственно в Конституции природы прокуратуры и ее места в системе государственной власти, целей, функций, полномочий и порядка деятельности.

Как раз в связи с этим ст. 129 Основного Закона России закрепила только институциональные основы организации и деятельности прокуратуры в качестве единой, иерархически основанной централизованной системы, тем самым положив в основу организации прокуратуры унитарный принцип. Что же касается целей и функций прокуратуры, порядка ее формирования и деятельности, они установлены Федеральным законом от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации».

Исходным для выявления правовой природы прокуратуры является сформулированное в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определение прокуратуры Российской Федерации как «единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Данное определение дополняется указанием на цели и функции прокуратуры, а также основные начала взаимодействия прокуратуры с судами в процессе осуществления правосудия, а также ее участия в правотворческой деятельности.

Тем самым в концентрированной форме выражены основные характеристики прокуратуры:

— организационная обособленность и основывающееся на унитарных началах системное единство органов, образующих прокуратуру Российской Федерации;
— преследуемые цели (верховенство закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законов интересов общества и государства);
— главное функциональное предназначение (надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России);

— правовые основы участия прокуроров в осуществлении правосудия (процессуальное законодательство) и формы реагирования на неправосудные решения (протест).

Прокуратура не входит в законодательную, исполнительную или судебную власть, а образует самостоятельную в организационном, целевом и функциональном отношениях систему органов, в их целостности образующих прокуратуру Российской Федерации. Она составляет часть конституированного Основным Законом механизма гарантий конституционного правопорядка, активно взаимодействующую в установленных Конституцией и законом формах с законодательной, исполнительной и судебной властью.

Органы прокуратуры самостоятельны и независимы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений. Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом о прокуратуре.

Систему прокуратуры России согласно ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» составляют:

— Генеральная прокуратура Российской Федерации;
— прокуратуры субъектов Федерации;
— прокуратуры городов и районов;
— военные;
— другие специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура возглавляется Генеральным прокурором, который ipso jure руководит всей системой прокуратуры. Он назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента России. Срок полномочий Генерального прокурора — 5 лет.

Генеральный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации по представлению Генерального прокурора.

Система территориальных прокуратур Российской Федерации соответствует федеративному устройству государства. В нее входят прокуратуры субъектов Федерации и районные (городские) прокуратуры. Назначение на должность прокуроров субъектов Федерации согласо-

вывается Генеральным прокурором с субъектами Федерации. Этим, однако, не ставится под сомнение унитарный принцип организации прокуратуры Российской Федерации; соответствие организационного построения прокуратуры федеративному устройству Российского государства не означает федерализации самой прокуратуры.

В свою очередь в прокуратурах субъектов Федерации действуют прокуратуры городов и районов, которые непосредственно подчиняются прокуратурам субъектов.

К специализированным прокуратурам относятся:

— военные;
— транспортные;
— природоохранные прокуратуры;
— прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, а также прокуратуры, осуществляющие надзор в закрытых административно-территориальных образованиях и на режимных объектах.

Задачи и функции прокуратуры. Федеральным законом на прокуратуру возложены важные **задачи** по обеспечению:

1) верховенства закона;
2) единства и укрепления законности;
3) защиты прав и свобод человека и гражданина;
4) охраняемых законом интересов общества и государства.

Именно этими задачами предопределяются **основные функции прокуратуры:**

— надзор за исполнение законов федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами и лицами, указанными в законе, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
— надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления и другими органами и лицами, указанными в законе;
— надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
— надзор за исполнением законов судебными приставами;
— надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполнением наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

— уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
— координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

При осуществлении этих функций прокурор вправе:
— по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
— требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
— вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

В случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре (федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет России, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления органы контроля, их должностные лица и др.), прокурор или его заместитель:
— освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;
— опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
— вносит представление об устранении нарушений закона.

К мерам прокурорского реагирования на нарушения законности относятся протест, представление, постановление, предостережение.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами. В случаях, предусмотренных процессуальным законодательством, другими федеральными законами, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить

в дело на любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя.

Генеральный прокурор в соответствии с законодательством принимает участие в заседаниях Верховного Суда Российской Федерации. Генеральный прокурор вправе обращаться в Конституционный Суд по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Генеральный прокурор вправе обращаться к Пленуму Верховного Суда с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам.

Прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции приносит в вышестоящий суд кассационный или частный протест либо протест в порядке надзора, а в арбитражный суд — апелляционную или кассационную жалобу либо протест в порядке надзора на незаконные или необоснованные решение, приговор, определение или постановление суда. Помощник прокурора, прокурор управления, прокурор отдела могут приносить протест только по делу, в рассмотрении которого они участвовали. Протест на решение суда по делу об административном правонарушении может быть принесен прокурором города, района вышестоящим прокурором и их заместителями. Протест до начала его рассмотрения судом может быть отозван прокурором, принесшим протест.

Прокурор или его заместитель независимо от участия в судебном разбирательстве вправе в пределах своей компетенции истребовать из суда любое дело или категорию дел, по которым решение, приговор, определение или постановление вступили в законную силу. Усмотрев, что решение, приговор, определение или постановление суда являются незаконными или необоснованными, прокурор приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору.

Глава 28
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ

§ 1. Современный конституционализм и правосудие в системе конституционных гарантий

Конституционное совещание в процессе подготовки проекта Конституции было поставлено перед объективной необходимостью формирования надежного юридического механизма охраны и защиты Конституции, составляющей основание демократического правопорядка. В связи с этим проблема гарантий занимала в этом процессе ключевое место. Столь же важное место эта проблема занимает в теории и практике правового государства спустя четверть века.

Отечественный конституционализм в их системе прежде всего различает **гарантии Конституции**, под которыми понимаются средства и способы, обеспечивающие стабильность Основного Закона, что является условием стабильности юридически оформленного им социального порядка. Основной Закон поддерживается, в частности, установлением особого порядка внесения в него изменений и дополнений или пересмотра в целом. В зависимости от этого порядка традиционно выделяются «жесткие» и «гибкие» конституции: если в первом случае существует особая форма пересмотра конституции, внесения в нее дополнений и изменений, предусматривающая участие в этом процессе учредительной власти (всенародное голосование, ратификационный референдум) либо конституанты (конституционное собрание, поддержка поправок органами законодательной власти субъектов федерации) и пр., то для ревизии «гибких» конституций никаких особых форм и правил не предусматривается; она осуществляется парламентом, обычно действующим в специальной процедуре, требующей квалифицированного большинства. Гарантии стабильности «гибких» конституций носят преимущественно политический и нравственный характер, поскольку порядок их пересмотра, внесения изменений или дополнений существенно не отличается от порядка пересмотра, изменения или дополнения обычного закона и не охраняется какими-либо особыми правовыми средствами.

Но как бы парадоксально это не звучало, как раз «жесткие» конституции, неспособные следовать за объективными процессами и происходящими в обществе преобразованиями, являются наиболее уязвимы-

ми; они более всего нуждаются в гарантиях соблюдения участниками политического процесса конституционных ограничений.

В отличие от гарантий Конституции **конституционные гарантии** в собственном смысле представляют собой средства и способы охраны и защиты Конституции от всяких посягательств на нее, от кого бы такие посягательства ни исходили. «Конституция, не располагающая гарантиями против антиконституционных актов, в техническом смысле обязательна не полностью... Конституция, в которой антиконституционные законы могут оставаться в действии по причине того, что их антиконституционность не ведет к их отмене, с правовой точки зрения представляет собой примерно то же самое, что желание, не обеспеченное материальной основой», — писал Кельзен, сыгравший решающую роль в разработке Конституции Австрии и столь широком распространении судебного конституционного контроля в Европе.

Главное назначение конституционных гарантий заключается в том, чтобы обезопасить субъектов конституционного права, носителей различных индивидуальных и коллективных прав от тех решений и действий государственных органов и должностных лиц, которые являются антиконституционными по существу или не соответствуют конституции по форме. Конституционные гарантии служат средством обеспечения демократической конституционности, базирующейся на воле большинства, а также от посягательств различных социальных групп и отдельных лиц, в том числе политических партий и иных объединений; в равной мере они гарантируют меньшинство от тирании большинства и тем самым служат утверждению конституционализма.

Следует предостеречь от преувеличения роли и значения конституционных гарантий. Они имеют относительное значение в том смысле, что едва ли могут оказаться достаточно действенными в условиях, когда общество и государство переживают серьезные потрясения. Но в условиях стабильного функционирования конституционного строя, базирующегося на широком общественном согласии, и при обычном течении политических и социальных процессов эти гарантии способны играть серьезную роль в обеспечении конституционного правопорядка. От того, насколько адекватна потребностям личности, общества и государства организация этих гарантий, в большой мере зависит должное разрешение социальных конфликтов, выступающих в форме конституционных споров, и рациональное развитие политических процессов и противоречий.

Конституция России предусматривает значительный круг конституционных гарантий, к числу которых могут быть отнесены, к примеру, присяга главы государства, конституционная ответственность высших должностных лиц государства, порядок реализации законодательной инициативы, право и обязанность главы государства подписывать и обнародовать федеральные законы в течение 14 дней с момента

направления ему принятого парламентом акта и право Президента возвратить до истечения этого срока для повторного рассмотрения закон, принятый парламентом, и пр. Они выполняют превентивную роль, являются средством предупреждения от появления законов или иных актов, не соответствующих Конституции. Однако современная конституционно-правовая практика страны с учетом мирового опыта конституционно-правового развития использует еще один способ охраны и защиты Конституции — проверку конституционности уже принятых и вступивших в силу законов и иных нормативных актов, в основе которого лежит принцип правового государства.

Характер аксиомы в отечественной юриспруденции приобрело утверждение, что принцип разделения властей является не только причиной, вызывающей к жизни судебный конституционный контроль, но и основой его сущностной характеристики. В действительности конституционное правосудие генетически связано прежде всего с принципом правового государства, который исключает развитие публичной сферы вне судебного контроля.

Именно правовое государство вызывает к жизни судебный конституционный контроль. В свою очередь правосудие выступает гарантией правового государства, поскольку препятствуют его перерождению в государство полицейское. Конституционный контроль в Российской Федерации с самого начала ее современной государственной бытийности — такая сфера государственно-властной деятельности, доминирующее положение в которой занимает судебный конституционный контроль. Под ним обычно понимается официальная деятельность специально на то уполномоченного Конституцией и развивающими ее иными актами органа — Конституционного Суда — по осуществлению своих полномочий посредством особой процедуры в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации, предупреждения существования в правовой системе неконституционных актов, толкования Конституции и пр.

Как нетрудно заметить, такое истолкование сущностных характеристик судебного конституционного контроля находится в пределах формально-юридического подхода, объясняющего конституционное правосудие из самое себя. Между тем на это явление возможен и необходим и более широкий взгляд, позволяющий квалифицировать правосудие как часть социального механизма преодоления общественных противоречий и гарантию стабильности нормируемого Основным Законом социального порядка.

Общество как совокупность всех видов социального взаимодействия людей и форм их организации и совместной деятельности, которые сложились исторически, основывается на общих интересах, что, од-

нако, не исключает множества частных интересов, противостоящих не только друг другу, но и общему благу, и вступающих в конфликт или даже антагонистических по своей природе. В связи с этим судебный конституционный контроль (как и правосудие вообще) является отражением социальной необходимости, это — атрибутивная часть социальной организации и жизнедеятельности общества, условие его стабильности и гарантия от разрушения под влиянием неразрешимых или неразрешенных противоречий, поскольку конфликт разрешается не при помощи булыжника, а правовыми средствами в рамках демократически организованной процедуры.

В этом смысле правосудие, в том числе конституционное, представляет собой имманентный обществу и его государственному бытию способ разрешения противоречий и конфликтов интересов самых различных социальных субъектов, в том числе индивидов и ассоциаций людей, высшей формой которых является государство. Тем самым оно выступает в качестве средства поддержания баланса объективно существующих в обществе многообразных интересов на основе сложившихся в нем представлений о свободе, равенстве и справедливости. В этом прежде всего заключается социально-правовая основа устойчивости демократических государственных форм и принятого в обществе правопорядка. Причем природой нуждающихся в разрешении конфликтов и противоречий, их содержанием и кругом участников, а также исторической традицией народов во многом определяются виды принятых в различных государствах судопроизводств.

§ 2. Правовая природа и функции конституционного правосудия

Конституционный Суд Российской Федерации является не продолжением Комитета конституционного надзора СССР, созданного в 1989 г., а вновь учрежденным институтом, существенно отличающимся от названного Комитета своей институциональной самостоятельности, а также по порядку формирования, полномочиям и функциям, принимаемым актам и их юридической силе и т.п. При формировании Конституционного Суда и определении его полномочий учитывались органические пороки самого института конституционного надзора, лишенного самостоятельности и в силу закона в большой мере зависящего от парламента и меняющегося большинства в нем, и были предприняты законодательные и организационные меры, гарантирующие от их повторения.

Конституционный Суд был учрежден на основе Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», которым предусматривалось, что Суд избирается Съездом народных депутатов РСФСР, а порядок его из-

брания и деятельности определяется законом о Конституционном Суде РСФСР, утвержденным Съездом народных депутатов РСФСР. Названный закон был принят Верховным Советом РСФСР в первоначальном виде 6 мая 1991 г., а 12 июля 1991 г. V (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР утвердил этот закон в новой редакции, включив в него главу 3 раздела III «Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики». Позднее в компетенцию Конституционного Суда привносились путем изменений и дополнений действовавшей в тот период Конституции существенные новеллы, хотя сам Закон о Конституционном Суде не менялся. Расширение круга полномочий этого органа обусловливалось также интеграцией в государственное строительство России принципов федерализма в его современном видении и подписанием Федеративного договора, что потребовало дополнения Основного Закона.

Конституция 1993 г. открыла новый этап в становлении и развитии конституционного правосудия в России. Действующий Основной Закон отказался от определения Конституционного Суда как «высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющего судебную власть в форме конституционного судопроизводства», которое содержалось в абзаце первом ст. 165 прежней Конституции. Тождественное определение Суда содержалось и в части первой ст. 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1991 г.

В ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» он квалифицируется как «судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства». Тем самым Конституционный Суд признан частью судебной власти. На этой позиции стояли и составители проекта действующей Конституции России. Именно этим обусловлено то, что положения об этом органе включены в главу Конституции, посвященную судебной власти. Данная точка зрения возобладала и при подготовке Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». В еще большей степени тенденция уподоблению конституционных — федерального и субъектов Российской Федерации — и уставных судов общим судам проявляется в законодательстве субъектов Федерации о конституционной юстиции; отличие заключается в том, что компетенция конституционных (уставных) судов закрепляется в учредительных актах субъектов, а особенности процедуры производства в этих судах определяются в законодательстве о них.

Сегодня Конституционный Суд является одним из конституционных институтов государственности, без которого немыслим эффективно функционирующий строй демократического федератив-

ного социального правового государства. Исходным для анализа его правовой природы является сформулированное в посвященном Суду Федеральном конституционном законе определение Конституционного Суда в качестве «судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства». В данном легальном определении в концентрированной форме выражены основные характеристики этого органа: его функциональное предназначение (осуществление конституционного контроля); статус и место в системе разделения властей (судебный орган); основополагающие принципы деятельности (самостоятельное и независимое осуществление судебной власти, что предопределяет и юридическую силу принимаемых им актов); процессуальная форма деятельности (конституционное судопроизводство).

Отсюда следует, что обновление ранее сформулированного определения Конституционного Суда не влияет на характеристику его юридической природы. Названный орган судебного конституционного контроля обладает двойственной правовой природой. С одной стороны, он является органом правосудия, причем порядок перечисления федеральных судов в главе 7 Конституции («Судебная власть») свидетельствует, что это высший орган правосудия в Российской Федерации, хотя он и не осуществляет в обычном его понимании надзор за деятельностью иных судов — общей юрисдикции и арбитражных. В определенном смысле он представляет собой кассационную инстанцию в части, касающейся конституционного права, поскольку подавляющее большинство рассматриваемых в конституционном судопроизводстве споров вырастает из жалоб граждан на нарушение их прав законом, примененным или подлежащим применению иными судами в конкретном деле.

Нередко утверждается, что «специализированные органы конституционного правосудия, федеральные и субъекты федерации — не образуют единой системы, как это имеет место в тех федеративных государствах, где конституционное правосудие осуществляется судами общей юрисдикции (например, США, Канада). Данный тезис, весьма распространенный в отечественной юриспруденции, справедлив лишь в той мере, в какой имеется в виду отсутствие организационного единства федерального и региональных конституционных (уставных) судов, их соподчинения. Представляется, однако, что единство этих судов обусловлено иными системообразующими факторами: они выполняют в конечном счете единые функции и преследуют одинаковые цели, руководствуются единой системой правовых координат, заложенных в федеральной Конституции, а решения конституционных (уставных) судов, несмотря на то, что они признаются окончательными и не подлежащими обжалованию (например, ст. 17 Закона Саха (Якутия) о по-

рядке деятельности Конституционного Суда), могут быть преодолены решениями федерального Конституционного Суда и т.п. Другое дело, что сама эта система, как и правовое регулирование вертикальных и горизонтальных связей в ее рамках, должны совершенствоваться, имея при этом в виду прежде всего три обстоятельства: во-первых, конституционное правосудие — федеральное и субъектов Федерации — должно покрывать все конституционно-правовое пространство России; во-вторых, должны быть выработаны необходимые и достаточные гарантии от конфликтов различных звеньев этой системы конституционного правосудия; в-третьих, необходимо юридически и организационно обеспечить безусловное исполнение решений федерального и региональных конституционных (уставных) судов на всей территории государства.

Что же касается определения «высший» применительно как к Конституционному Суду Федерации, так и конституционным (уставным) судам ее субъектов, в данном случае оно означает не место в иерархии конституционных (уставных) судов, поскольку «низших» органов судебного конституционного контроля, подчиненных другим судам, входящим в систему конституционной юстиции, не существует, а роль этих судов в обеспечении конституционности, в том числе в сфере публичного и частного права, контролируемой иными судами, и их компетенции окончательно разрешать конституционные споры в пределах своих полномочий.

С другой стороны, Конституционный Суд является высшим органом государственной власти России, который действует наряду с органами законодательной и исполнительной власти, причем в силу того, что он вправе нуллифицировать принимаемые ими нормативные правовые акты, в некоторых отношениях стоит выше их. При этом в отличие от иных судов статус Конституционного Суда, в том числе порядок формирования, компетенция, юридическая сила принимаемых решений, основы порядка деятельности, численный состав установлены непосредственно Конституцией; в связи с этим он является конституционным органом, занимающимся в конституированной Основным Законом системе разделения властей особое, отличное от иных судов, место.

Иными словами, с институциональной точки зрения Конституционный Суд — один из высших государственных органов, независимый и самостоятельный в своем конституционно-правовом бытии и действующий наряду со всеми высшими органами государственной власти. С позиций функциональной характеристики, организационной формы и порядка деятельности Конституционный Суд представляет собой высший судебный орган, осуществляющий свою деятельность в форме конституционного судопроизводства, и именно этот аспект, если его соотнести с практикой организации и функционирования

государственной власти, является преобладающим. Именно поэтому решения Суда, по смыслу Конституции и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не являются актами выражения политической воли. Как раз в этом смысле Суд не рассматривает политические вопросы, а его решения всегда есть (должны быть) решения о праве. Политически мотивированные обращения в Суд не влекут политических решений, напротив, конституционное правосудие юридизирует политические споры и конфликты, гарантируя тем самым устойчивость конституционного строя.

В связи с этим нет оснований рассматривать деятельность Конституционного Суда как чисто судебную, но именно судебная деятельность, заключающаяся в разрешении конституционных споров и преодолении конфликтов в рамках действующей Конституции и сложившегося правопорядка, может и должна рассматриваться как преобладающая для этого органа. Именно в данном контексте следует рассматривать функции конституционного правосудия, которые в конечном счете синтезированы единой целью, заключающейся в конституционализации организации и деятельности институтов публичной власти и ее взаимоотношений с личностью и ассоциациями людей во всех сферах отношений и всех отраслях публичного и частного права. В ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» эта цель конкретизируется указанием на защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции.

Указанными целями предопределяется функции судебного контроля конституционности, которые, в свою очередь, обусловлены его сущностью и назначением; средством их достижения выступают полномочия Суда. В функциях конституционного правосудия синтезированы его социальное назначение и основные направления его воздействия на состояние общества в целях поддержания конституированного Основным Законом социального порядка, его рациональной организации и стабильного развития.

Таким образом, конституционные суды — это не «просто» судебные органы, но и такие конституционные органы, которым предоставлено право осуществлять контроль за органами законодательной и исполнительной, а нередко судебной власти, и в данном смысле органы конституционного контроля сами представляют высшую государственную власть. В этом — главная особенность конституционного правосудия и важное отличие его от иных судов. Этим качеством Конституционного Суда обусловлена его интегрирующая роль как гаранта политического мира в обществе и государстве и хранителя долгосрочных конституционных ценностей. Конституционное правосудие обеспечивает верховенство и прямое действие Конституции; оно

является важнейшей гарантией основных прав человека и гражданина и составляет высшую инстанцию их защиты от нарушений законодателем или исполнительной властью; именно конституционное правосудие контролирует соблюдение институтами государства границ своих полномочий и тем самым гарантирует правовое государство от его перерождения в полицейско-абсолютистское; оно является медиатором в конфликтах между институтами государства на федеральном и региональном уровнях публичной власти; на конституционное правосудие возложено обуздание возможной тирании большинства и защита прав меньшинства в парламенте и в обществе.

При этом контрольная функция Конституционного Суда, из которой в конечном счете вытекает или ею обусловливаются его иные функции, характеризуется следующими особенностями. Во-первых, контроль, осуществляемый Судом, является не предварительным, а последующим (исключение из ретроактивного контроля сделано для не вступивших в силу международных договоров): Суд разрешает дела о соответствии Конституции уже вступивших в силу нормативных актов и договоров между органами государственной власти. Во-вторых, Конституционный Суд согласно действующему законодательству имеет «связанную инициативу», т.е. не может по собственной инициативе возбуждать производство и рассматривать дела. Для этого необходимо обращение управомоченного на то органа или лица (лиц).

Предметом оживленной дискуссии в отечественном конституционном праве является вопрос о правотворческой функции конституционного правосудия: является ли конституционный контроль только «голосом конституции и стражем ее норм, созданных учредительной властью» либо конституционное правосудие еще и «разум конституции и даже воля учредительной власти», находящейся до ее новации в «латентном» состоянии.

Конституция, если она является живым законом и адекватно отражает конституируемый ею социальный порядок, также подчинена тем объективным закономерностям развития, которые действуют в политической и юридической системе всякого общества. Речь идет не только о взаимодействии и взаимовлиянии конституции и действующего права или структур власти, государства, его органов и агентов, но и о постепенном преобразовании самой конституции под влиянием общественного прогресса. Это особенно заметно на примере «жестких» конституций, возможности новации которых существенно ограничены. Конституция России 1993 г. изначально выступала моделью конституционного устроения общества и государства, многие значимые детали которой оставались за пределами ее текста, и по мере наполнения данной модели актами конституционного правосудия, нередко связанными с первоначальным текстом лишь тоненькими ниточками, ее регулятивный потенциал все более обогащался. Конституция России

в настоящее время — акт, существенно отличающийся от того, который был принят в 1993 г., хотя в текст Конституции внесены лишь несколько поправок. Конституция изменилась без изменения ее текста. Сегодня адекватное восприятие Конституции, ее интерпретация и реализация вне решений Конституционного Суда немыслимы.

Суд должен не только применять Конституцию и право, но и «находить» право. Суд не маляр, призванный закрасить стену в заранее выбранный цвет, но художник, которому надлежит на стене написать картину. Его инструментарий неизмеримо богаче, чем малярная кисть. Причем абстрактный нормоконтроль, возложенный на конституционное правосудие, неизбежно ведет к участию Суда в правотворчестве. Речь идет не только о том, что он выступает в качестве «негативного» законодателя, как на заре становления конституционного правосудия квалифицировал его Кельзен; в политическом отношении он является частью конституированного учредительной властью демократически организованного процесса правотворчества.

Проблема не сводится и к тому, что Суд обладает правом законодательной инициативы или его ретроактивному контролю; он является в известном смысле и «позитивным законодателем», осуществляющим эту функцию посредством реализации своих полномочий, в том числе нормоконтроля, через официальное толкование Конституции, которое согласно ст. 125 Основного Закона является монополией именно Конституционного Суда, выявление конституционного смысла законов и т.п., которыми раскрывается потенциал Конституции, формируются прецеденты и восполняются пробелы в законодательстве.

Только Конституционный Суд принимает такие акты толкования, которые строго обязательны для всех субъектов российского права и обладают, по существу, нормативным характером. Как подчеркивается в определении Суда от 7 октября 1997 г. № 88-О, правовые позиции, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Суда в резолютивной части его решений, обязательны для всех государственных органов и должностных лиц. Еще более определенно высказался Конституционный Суд в постановлении от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции: «Решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, особое значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов».

Именно это лежит в основе отличия конституционно-правовой природы Конституционного Суда от всех иных судов и особенно иных

органов государственной власти, которые могут в своей деятельности руководствоваться краткосрочными интересами или принимать решения под влиянием давления различных общественных групп; Конституционный Суд в этом смысле является хранителем долгосрочных конституционных ценностей, на оселке которых выверяются решения органов законодательной или исполнительной власти. В связи с этим особенно значимо непосредственно регулирующее значение принципов Конституции, потенциал которых раскрывается конституционным правосудием.

Более определенно указанный аспект юридической природы Суда выражен его отношением к положению Закона о Конституционном Суде, устанавливающем, что Суд прекращает производство по делу в случае, если в ходе заседания будет установлено, что вопрос, разрешаемый законом, иным нормативным актом, договором между органами государственной власти или не вступившим в силу международным договором, конституционность которых предлагается проверить, не получил разрешения в Конституции или по своему характеру и значению этот вопрос не относится к числу конституционных. Суд крайне редко прибегает к данному основанию прекращения производства по делу, поскольку, как многократно подчеркивалось в его решениях, в правовом государстве публичная сфера не может оставаться вне контроля правосудия. Отсюда следует, что отсутствие в Конституции способа разрешения спора конституционного значения само по себе не является для Конституционного Суда непреодолимым препятствием; в этом случае Суд руководствуется смыслом и общими началами Конституции.

В тесной связи с правотворчеством Суда находится его участие в демократическом политическом процессе. Можно считать доказанным, что там, где осуществляется абстрактный контроль правовых норм, а особенно предварительный контроль, суд, вне всякого сомнения, решает и политические вопросы. При этом таким участием конституционное судопроизводство юридизирует политику и придает ей конституционный характер. Речь не идет об интеграции Суда в качестве заинтересованной стороны в текущие политические процессы, питательной почвой для которой в конкретных условиях России в недавнем прошлом являлись отсутствие должной правовой урегулированности некоторых сфер общественных отношений, а возможно, и желание законодателя (осознанное или неосознанное) или исполнительной власти переложить на Конституционный Суд решение отдельных вопросов, входящих в компетенцию прежде всего самой законодательной или исполнительной власти, либо «сочувствие» самого Суда к необоснованным социальным ожиданиям общества или его части, обусловленное отечественным патерналистским прошлым.

Но это не ставит под сомнение имманентность конституционному правосудию политической функции. Во многом именно благодаря ей государства континентальной Европы отдали предпочтение самостоятельному и независимому от судов общей юрисдикции институту конституционного контроля, а не возложили конституционный контроль на верховные суды. Сама Конституция является политико-правовым документом, и деятельность по ее защите не может не иметь политического значения. Конституционный Суд выступает в качестве важного элемента политической системы, является частью механизма ее саморегуляции и саморазвития в смысле рационализации конституционного строя и стабильности его устоев, а также служит обеспечению социального согласия в плюралистическом обществе, немыслимых вне развития политических процессов в рамках Конституции. Эта функция нуждается в трезвом анализе и глубоком научном осмыслении, ибо роль Суда в преодолении политических конфликтов потенциально чрезвычайно велика, особенно в связи с федеративным устройством России и заложенной в таком устройстве возможности юридического конфликта властей, являющегося отражением конфликта экономических, политических и других интересов в условиях конституированной Основным Законом плюралистической демократии и разделения властей. На это обращают внимание применительно к своим странам и многие западные юристы.

Российская юриспруденция никогда не проводила непреодолимой грани между правом и политикой, «политическим» и «юридическим», напротив, она неизменно подчеркивала их взаимозависимость и взаимодействие. Предметом разрешения в конституционном судопроизводстве является юридическая форма, в которой выражается тот или иной акт политического волеизъявления, и именно в этом смысле Конституционный Суд «не рассматривает политические вопросы».

Доктрина «политического вопроса» активно развивается во всех странах независимо от того, какой модели конституционного правосудия они придерживаются — американской, в которой конституционное правосудие не выделяется из общего правосудия; смешанной (модифицированной американской) модели, для которой характерно конституционное (законодательное) закрепление полномочий верховных судов по разрешению конституционных споров (Швеция, Япония и др.); европейской (австрийской) модели с характерной для нее организационной и юрисдикционной самостоятельностью конституционной юстиции. При этом, однако, параметры этой доктрины, содержание и практические выводы из нее существенно различаются в различных государствах.

Иначе говоря, все суды, осуществляющие конституционный контроль, едины в том, что они не рассматривают «политические вопросы», но само понятие «политического вопроса» интерпретируется

неоднозначно и может меняться, в том числе в течение довольно краткого периода. Так, Верховный суд США к числу политических относит все вопросы, затрагивающие внешнюю политику, вопросы войны, вопросы формальной действительности законодательных актов и конституционных поправок, определения статуса индейских племен.

Определенные и значительно менее широкие подходы к понятию политического вопроса выработала практика конституционного правосудия России, не оставшаяся неизменной и корректирующаяся на различных этапах конституционного развития страны. В данном контексте для исследователя и правоприменительной практики может представлять интерес решение Суда от 28 октября1992 г., принятое по заявлению представителя стороны, возражающей против ходатайства о неконституционности КПСС и КП РСФСР, по поводу распоряжений и действий председательствующего в заседании Конституционного Суда 16 октября 1992 г., в котором предпринята первая попытка разграничения «политического» и «юридического». «Конституционный Суд, — отмечается в указанном решении, — неоднократно обращал внимание на то, что он не рассматривает в данном процессе политические вопросы, которые не являются предметом правового регулирования. Вопрос же о конституционности политических партий является юридическим вопросом, поскольку ст. 165 Конституции Российской Федерации наделяет Конституционный Суд полномочиями разрешать дела о конституционности политических партий, оценивая соответствие их деятельности Конституции Российской Федерации и действующему законодательству».

Конституционное совещание 1993 г. исключило из компетенции Суда проверку конституционности политических партий. Этим, однако, не была снята возможность упреков в политической мотивированости решений Конституционного Суда. В том числе в связи с реализацией полномочий Суда по разрешению конфликтов органов публичной власти или толкованию Конституции. В равной мере это касается споров о компетенции или проверки не вступивших в силу международных договоров России.

В более широком контексте эта возможность связана с решением Судом двух взаимосвязанных проблем. Во-первых, речь идет о «превращении» конституционных норм. Конституция — акт, рассчитанный на длительное действие. В процессе реализации ее норм возможно изменение их содержания, связанное с трансформацией экономических, политических, социальных и прочих условий жизнедеятельности социума, существенным обновлением законодательства, конкретизирующего нормы Основного Закона, и пр. Природа отношений между учредительной властью и властью учрежденной, посредником в которых выступает конституционное правосудие, много богаче, чем это обычно представляется. Именно Конституционному Суду надлежит опреде-

лять меру «превращения» Конституции, его характер и последствия. По существу, проблема заключается, как отмечалось, в изменении конституционной нормы без изменения текста Конституции и роли Конституционного Суда в констатации этого изменения.

Во-вторых, речь идет об «отыскании» права. Глава 1 действующей Конституции России закрепила основополагающие принципы конституционного строя. Они имеют определяющее значение в процессе реализации всех иных норм Основного Закона, а в случае пробелов или коллизий приобретают особенно важное регулирующее значение. В этом последнем случае именно на Конституционный Суд ложится задача выявления содержания и конкретизации указанных норм-принципов. Это особенно значимо в отношении Конституции России как одной из наиболее «жестких», жизнестойкость которой в политическом противостоянии 90-х годов прошлого столетия и позднее обусловливалась не порядком внесения в нее поправок, а способностью Суда выявить ее потенциал и адаптировать к долгосрочным целям социального развития России.

Могут ли такое толкование, превращение или конкретизация удовлетворить всех участников возможного спора или все политические силы, действующие в обществе, даже если их цели и деятельность тождественны конституционному строю? Разумеется, нет! Отсюда неизбежность дискуссии о мере политической беспристрастности Конституционного Суда, питательной почвой для которых в том числе является не редкая в самой юриспруденции приверженность многих юристов абстрактному политическому идеалу.

Как раз в связи с этим Суду часто приходится искать «золотую середину» между юридизацией политики и политизацией конституционного правосудия. Успех такого поиска позволяет ему неизменно оставаться независимым и беспристрастным в политическом отношении органом, стоящим вне политической борьбы и над столкновениями фракций в парламенте и пользующимся доверием и поддержкой всего или, по крайней мере, большинства общества. При этом, разумеется, политическая функция Конституционного Суда может и должна осуществляться только в форме судебного разбирательства и с соблюдением всех установленных законом процессуальных правил и норм, ибо только в этом случае позиция Суда в качестве арбитра, миротворца или медиатора имеет правовое значение и влечет юридические последствия, обязательные для всех участников спора.

Подводя некоторые итоги анализа правовой природы конституционной юстиции в России, можно сделать ряд выводов. Во-первых, развитие института конституционного контроля и учреждение осуществляющих этот контроль специализированных судебных органов непосредственно связано и обусловлено демократическими преобразованиями в обществе. Утверждение правовой государственности

в Российской Федерации и ее субъектах с характерным для ее отечественной модели разделением властей объективно предопределили необходимость в конституционной юстиции.

Во-вторых, конституционная юстиция в России, включающая два уровня федеративной системы — федеральный и субъектов — еще не приобрела универсального характера. Вполне утвердившись на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации она существует пока только в качестве вялой тенденции к легитимации субъектами Федерации института судебного конституционного контроля; перед большинством субъектов стоит задача определиться в своем отношении к этому институту, решение которой может быть различным. Однако обеспечение действенного контроля конституционности в этих субъектах носит императивный характер.

В-третьих, федеральное законодательство, а вслед за ним и конституционные акты субъектов отдали предпочтение не американской модели организации конституционного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, а европейской (или австрийской) модели конституционного правосудия, осуществляемого конституционными (уставными) судами, обособленными от иных судов.

В-четвертых, федеральное законодательство относит Конституционный Суд к судебной власти, однако он по характеру разрешаемых им конституционных споров и результатам своей деятельности, часто оказывающей существенное влияние на развитие политических процессов, одновременно является во многом политическим органом, следовательно, по своей правовой природе является политико-юрисдикционным органом государственной власти, занимающим в ее иерархии одинаковую с высшими органами законодательной и исполнительной власти ступень.

В-пятых, именно юрисдикционно-политическим характером конституционной юстиции в России обусловлено многообразие функций органа судебного конституционного контроля, в том числе собственно судебной, а также политической, интеграционной, координационной, правотворческой, реализуемых, однако, в пределах и формах, установленных Конституцией России. Способствуя «юридизации» политической власти, разрешая политические споры и конфликты конституционно-правовыми средствами, он не вторгается при этом в оценки целесообразности, политической эффективности и т.п. принимаемых законодательной и исполнительной властью решений и не участвует непосредственно в политическом процессе. Именно этим отличается Суд от иных политических органов государственной власти — законодательных и исполнительных, а его решения, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, — от актов главы государства, законодательной и исполнительной власти.

§ 3. Судьи Конституционного Суда: порядок наделения полномочиями, статус, гарантии независимости

Статус судьи Конституционного Суда предопределяется местом Суда в системе органов государственной власти России как демократического и правового государства и масштабностью возложенных на этот орган полномочий. Согласно прежней Конституции и Закону о Конституционном Суде 1991 г. этот орган состоял из 15 судей, избираемых Съездом народных депутатов по представлению Председателя Верховного Совета Российской Федерации тайным голосованием. Закон требовал предварительного обсуждения кандидатур на должности судей на заседаниях соответствующих постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета, а затем на заседании самого Верховного Совета.

Действующий Основной Закон в ст. 125 установил, что Суд состоит из 19 судей. Он существенно изменил порядок формирования Конституционного Суда. Прежде всего установлено, что судьи Конституционного Суда (как и Верховного Суда) не избираются парламентом или его палатами, а назначаются. Согласно п. «е» ст. 83 кандидатуры для назначения на должности судей представляются главой государства, а само назначение судей в соответствии со ст. 102 (п. «ж» ч. 1) Конституции осуществляется одной из палат Федерального Собрания — Советом Федерации.

Следует, однако, оговориться, что применительно к порядку формирования высших органов судебной власти между терминами «избрание» и «назначение» принципиальных различий не усматривается. Совет Федерации играет не пассивную роль, сводящуюся к простому согласию (или отказу в согласии) с представленной главой государства кандидатурой. В частности, ст. 101 (ч. 3) Конституции предусматривает, что Совет Федерации (как и Государственная Дума) образует комитеты и комиссии, проводит по вопросам своего ведения парламентские слушания. Отсюда следует, что представленные главой государства кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда обсуждаются Советом Федерации в установленной его Регламентом форме, определяется соответствие представленных кандидатов установленным Законом требованиям и лишь затем принимается решение о назначении или отказе в назначении, которое, как представляется, имеет окончательный характер, что, впрочем, не мешает Президенту в будущем вновь предложить кандидатуру, ранее отвергнутую Советом Федерации.

При этом, однако, по их буквальному смыслу данные правила не распространяются на судей, ранее избранных в состав Суда V Съездом народных депутатов Российской Федерации в октябре 1991 г. Согласно части второй п. 5 раздела второго действующей Конституции, «после

вступления в силу Конституции судьи всех судов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны. Вакантные должности замещаются в порядке, установленном настоящей Конституцией».

Как видим, никаких исключений из этого общего правила для судей Конституционного Суда не предусмотрено. Принцип несменяемости судей, установленный прежней Конституцией Российской Федерации, воспринят действующим Основным Законом; сохранена и преемственность судебного конституционного контроля также в части, касающейся персонального состава Суда. Судьи первого призыва сохранили свои полномочия, основой полномочий судей, избранных в состав Суда до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., явилось уже не решение прекратившего существование парламента, а волеизъявление народа на референдуме 12 декабря 1993 г.

Федеральный конституционный закон устанавливает ряд требований к кандидатам на должности судей: гражданство России, достижение ко дню назначения возраста не менее 40 лет, безупречная репутация, высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, признанная высокая квалификация в области права.

Одновременно названный Закон устанавливает запрет на занятия и действия, не совместимые с должностью судьи Конституционного Суда. В частности, действующий судья не может одновременно быть членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать или сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, выполнять работы и получать вознаграждение в каких бы то ни было государственных или общественных органах, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, заниматься предпринимательской деятельностью, иметь частную практику, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Но и в этом случае она не должна препятствовать выполнению обязанностей судьи и не может служить уважительной причиной отсутствия на судебном заседании, если на то не дано согласия Суда.

Особо запрещается совмещение с должностью судьи занятий, связанных с профессиональной юридической деятельностью, если она выходит за рамки должностных обязанностей судьи: судья не имеет права осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде, арбитражном суде или иных органах, оказывать покровительство каким бы то ни было лицам в получении прав и освобождении от обязанностей.

В Законе также предусмотрены существенные ограничения для участия судьи Конституционного Суда в политической и иной обще-

ственной деятельности. Судья не может принадлежать к политическим партиям или движениям и материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию. Он не может также входить в руководящий состав каких-либо организаций и движений, хотя бы они и не преследовали политических целей. Особо оговаривается, что судья не вправе участвовать в кампании по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью.

Указанные ограничения направлены на обеспечение «чистоты» правовой позиции судей, т.е. гарантии от возобладания корпоративных либо личных интересов при разрешении дел и даче заключений или от соображений практической целесообразности, которыми могут руководствоваться члены парламента, политические лидеры и другие лица, но не судьи. Именно этим обусловлен еще один запрет, налагаемый Законом на судей Конституционного Суда: судья не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и в любой аудитории, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Суде, а также изучаемом и принятом к рассмотрению, до вынесения решения по этому делу.

Федеральный конституционный закон предусматривает два вида гарантий независимости — Суда и судей Конституционного Суда, которые носят взаимообусловленный характер и сочетаются между собой. В частности, ст. 5 Закона к числу основных принципов деятельности Суда относит независимость. Ее пределы и юридическое содержание раскрываются в ряде статей Закона, которые гарантируют независимость, самостоятельность и подчинение Суда и судей только Конституции Российской Федерации.

Важной гарантией независимости Суда и его самостоятельности служит требование Закона, что судьи выступают в личном качестве. Судьи Конституционного Суда, как и Суд в целом, не являются представителями каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий и движений, государственных, общественных, кооперативных, иных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, государственных образований, территорий, наций, народностей, социальных групп.

Из этого вытекает следующее положение: судьи Конституционного Суда разрешают дела и дают заключения в условиях, исключающих постороннее воздействие на свободу их волеизъявления. Они не должны запрашивать или получать указания от каких-либо государственных или общественных органов, должностных лиц. Что же касается решений Суда, они, в соответствии с точным смыслом Конституции, выражают правовую позицию судей, свободную от соображений практической целесообразности и политических склонностей. Закон особо оговари-

вает запрет какого бы то ни было вмешательства в деятельность Суда. Такое вмешательство, если оно имеет место, влечет ответственность в соответствии с законом.

Суд не может быть независим, самостоятелен и подчиняться только Конституции, если его судьи не обладают адекватной независимостью и самостоятельностью. В Законе достаточно полно указаны гарантии независимости судей. В числе этих гарантий прежде всего — присяга судьи Конституционного Суда, приносимая им на заседании Совета Федерации: «Клянусь честно и добросовестно исполнять обязанности судьи Конституционного Суда Российской Федерации, подчиняясь при этом только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более» (ст. 10, ч. 2).

Данная гарантия носит преимущественно нравственно-политический характер. Ее практическое значение относительно. Лучшая гарантия честного и добросовестного исполнения обязанностей судьи лежит вне права: она заключается, с одной стороны, в честной и энергичной воле судьи стоять на страже конституционного строя и верховенства Основного Закона, подчиняясь при этом только Конституции, и ничему и никому более; с другой стороны — в осознании обществом социальной ценности деятельности Конституционного Суда и в его поддержке, что, по существу, означает поддержку Основного Закона государства.

Иначе говоря, Конституция и призванный ее защищать Суд в состоянии выполнить свое назначение лишь в условиях широкого общественного понимания социальной значимости Основного Закона и деятельности по его защите и охране от любых покушений. В противном случае Конституция не способна выполнить свое назначение, заключающееся в рациональной организации социума и его стабильном развитии в качестве квазиуниверсального в смысле охвата основных элементов закрепляемого им социального порядка регулятора социальной и индивидуальной жизни. В противном случае Суд из значимого элемента конституционного строя рискует стать элементом декора, не несущим сколько-нибудь полезной социальной функции.

Федеральный конституционный закон предусматривает ряд специальных юридических гарантий. Согласно ч. 1 ст. 12 в действующей редакции полномочия судьи Конституционного Суда не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи — семьдесят лет. Судья считается вступившим в должность с момента принятия им присяги. Его полномочия прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет. Судья, достигший предельного возраста пребывания в должности судьи, продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, начатому с его участием, или до назначения на должность нового судьи.

Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ указанная статья была дополнена частью второй, согласно которой на Председателя Конституционного Суда установленный настоящей статьей, а также другими федеральными конституционными законами и федеральными законами, предельный возраст пребывания в должности судьи не распространяется.

В ст. 15 Закона предусмотрена неприкосновенность судьи. Он не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе после прекращения его полномочий, за мнение, выраженное им при рассмотрении дела в Суде, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность данного судьи в преступном злоупотреблении своими полномочиями

Но за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм Федерального конституционного закона о Конституционном суде, федерального закона о статусе судей, а также положений Кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью по решению самого Суда может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения или даже прекращения полномочий.

К числу гарантий независимости и самостоятельности судьи и его подчинения только Конституции можно отнести также порядок и основания приостановления и прекращения полномочий судьи Конституционного Суда, предусмотренные ст. 17 и 18 Закона. Полномочия судьи могут приостанавливаться только решением самого Суда и только в случаях, если: существенно нарушен порядок назначения на должности, установленный Конституцией и указанным законом; было дано согласие Суда на арест судьи или привлечение его к уголовной ответственности; судья имел занятия, несовместимые с его должностью; судья изложил в средствах массовой информации свое мнение о вопросе, изучаемом или принятом к рассмотрению Судом, до принятия решения по этому вопросу; судья по состоянию здоровья не способен длительное время выполнять свои обязанности; судья был подвергнут принудительным мерам медицинского характера или ограничен в дееспособности соответственно определением или решением суда, вступившим в законную силу; судья был признан вступившим в законную силу решением суда безвестно отсутствующим; судья свыше трех раз подряд без уважительных причин не участвовал в заседаниях Суда.

Наличие оснований для приостановления полномочий судьи Конституционного Суда констатируется решением самого Конституционного Суда**.** Решение о приостановлении полномочий должно быть принято не позднее одного месяца со дня выявления оснований для их приостановления. Судья, полномочия которого приостановлены, не вправе участвовать в заседаниях Конституционного Суда, а также направлять официальные документы в государственные и обществен-

ные органы, должностным лицам и гражданам и истребовать от них какие-либо документы и иную информацию.

Приостановление полномочий судьи продолжается до отпадения оснований к их приостановлению. Приостановление полномочий, однако, не влечет за собой приостановления выплаты судье жалованья и не лишает его гарантий неприкосновенности, установленных законом.

В действующем Федеральном конституционном законе существенно расширены и значительно более определенно сформулированы основания прекращения полномочий судьи (ст. 18).

Полномочия судьи Конституционного Суда прекращаются ввиду:

1) нарушения порядка его назначения на должность судьи, установленного Конституцией и Федеральным конституционным законом;

2) достижения судьей предельного возраста пребывания в должности судьи;

3) личного письменного заявления судьи об отставке до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи;

4) утраты судьей гражданства Российской Федерации;

5) вынесенного в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу;

6) совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи;

7) продолжения судьей, несмотря на предупреждение со стороны Суда, занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью;

8) неучастия судьи в заседаниях Суда или уклонения от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин.

Кроме того, полномочия судьи прекращаются в случае его признания недееспособным, безвестно отсутствующим, объявления умершим, а также смерти судьи, решением суда, вступившим в законную силу. Полномочия судьи могут быть прекращены также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным причинам в течение длительного времени (не менее десяти месяцев подряд) исполнять обязанности судьи.

Прекращения полномочий судьи осуществляется по решению Суда, которое направляется главе государства, в Совет Федерации и является официальным уведомлением об открытии вакансии. Только в случае нарушения порядка назначения судьи такое прекращение производится Советом Федерации по представлению Суда, принятому большинством не менее двух третей от числа действующих судей.

В Законе специально оговорены гарантии независимости судьи при осуществлении им своих функций и полномочий от Председателя, заместителя Председателя Конституционного Суда. В частности, указанные должностные лица, как и никто другой в Конституционном Суде или вне его, как отмечалось, не располагают в отношении судьи

дисциплинарной властью. Кроме того, Закон предусматривает также необходимые материальные гарантии независимости судьи, включая жалованье, выходное пособие, социальное и бытовое обеспечение.

Федеральный конституционный закон не устанавливает каких-либо административных полномочий для заместителей Председателя Суда: они лишь исполняет обязанности Председателя по его поручению, а также в случае отсутствия Председателя, приостановления, прекращения или сложения его полномочий. Функции заместителя Председателя Суда определяются только и исключительно Председателем Суда, и любые полномочия, помимо обязанностей судьи, осуществляются заместителем Председателя лишь по поручению Председателя Суда и в установленных им пределах.

Что же касается должности судьи-секретаря Конституционного Суда, обладавшего широким кругом административных полномочий (непосредственное руководство работой аппарата Суда; организационное обеспечение подготовки и проведения заседаний Суда; организация ведения протокола в его заседаниях; подписание протоколов заседаний и решений Суда в удостоверение их верности; организация направления решений, посланий, представлений Суда соответствующим государственным и общественным органам и иным адресатам; выполнение действий, необходимых для исполнения принятых Судом решений; организация информационного обеспечения судей Суда; осуществление других полномочий в соответствии с Законом и Регламентом Конституционного Суда), она Федеральным конституционном законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ упразднена.

Достаточно определенно Федеральный конституционный закон очерчивает функции и полномочия Председателя Суда. Одни из них связаны с его положением как руководителя учреждения и совпадают в принципе с функциями и полномочиями, обычно присущими правовому положению любого руководителя. Другие связаны с его специальным статусом, и в этом случае Председатель наделен весьма значительными оперативными функциями. Он руководит подготовкой заседаний Суда, созывает их и председательствует на них; вносит на обсуждение Суда вопросы, подлежащие рассмотрению в его заседаниях; представляет Суд в отношениях с государственными органами и организациями, общественными объединениями, по уполномочию Суда выступает с заявлениями от его имени; осуществляет общее руководство аппаратом Суда, представляет на утверждение Суда кандидатуры руководителей аппарата и Секретариата Суда и структуру аппарата; осуществляет другие полномочия в соответствии с Федеральным конституционным законом и Регламентом Конституционного Суда.

Исходя из функциональной насыщенности и направленности полномочий Председателя, можно сказать, что, с одной стороны, они ограничены таким образом, чтобы не допустить превращения Пред-

седателя в некоего «независимого лидера» Конституционного Суда, способного действовать в сфере официальной деятельности Суда без его поручения; с другой стороны, эти полномочия не снимают с Председателя прямой ответственности и не лишают его определенной независимости от Суда при осуществлении возложенных на него оперативных функций. Причем на пределы этой независимости существенное влияние оказало обновление юридического механизма замещения должности Председателя (отказ от его избрания судьями), а также организационных форм конституционного судопроизводства (отказ от рассмотрения и разрешения дел в пленарных заседаниях и заседаниях палат и возвращение в этом отношении к начальному этапу становления и развития конституционного правосудия — рассмотрению и разрешению дел в заседаниях Конституционного Суда). Суд теперь выступает как единый орган не только в организационном, но и функциональном отношении в результате отказа от двухпалатной структуры. Результатом такого обновления явилось отождествление фигуры Председателя Суда с фигурой председательствующего в заседании Суда; именно Председатель Суда председательствует в его заседаниях. Тем самым существенно возрастает роль Председателя Конституционного Суда, председательствующего в его заседаниях, как субъекта конституционных процессуальных отношений.

§ 4. Полномочия Конституционного Суда: становление и историческое развитие

Для адекватного определения предназначения Конституционного Суда, с которым должны сопрягаться полномочия Суда при разрешении любых конституционных споров, важное значение имеет выяснение целей конституционного правосудия. Именно поэтому ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», посвященная изложению полномочий Суда, предваряется указанием на преследуемые их реализацией цели, к числу которых отнесены защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции на всей территории России.

Перечисленные цели образуют системное единство, которому присущи внутренняя связь и взаимодействие; одновременно эти цели интегрируют деятельность Суда в процессе реализации им своих полномочий в единую систему. Эти цели не находятся в состоянии иерархического соподчинения, их учет одинаково важен в деятельности Суда при рассмотрении им дел о конституционности нормативных актов и международных договоров, споров о компетенции, толковании Конституции или реализации иных полномочий, предусмотренных Конституцией или иными актами. Именно полномочия Суда и уста-

новленный Федеральным конституционным законом процессуальный порядок их реализации представляют собой средства, пути, способы достижения провозглашенных в Законе целей, выражающих предназначение Суда.

Цели конституционного правосудия имеют генеральное для отечественного правопорядка значение. Они обладают функционально-предметным характером, поскольку охватывают как результаты, выражающиеся только в определенном поведении субъектов конституционных правоотношений, так и конечный социальный итог такого поведения, поскольку их реализация гарантирует рациональность оформляемого Конституцией социального порядка и обеспечивает его стабильность. Они воплощают в своем содержании наиболее важные солидарные интересы, личности, общества и государства, а также предопределяют механизм согласования национальных интересов России с интересами других участников международных отношений и в целом международного сообщества и пр.

Цели Суда нормативны и служат ориентирами при выработке его решений. Суд не может их игнорировать при разрешении того или иного конституционного спора, поскольку решение, противоречащее им, само является неконституционным по своей природе и способно привести к таким социально-правовым результатам, которые чреваты разрушением конституционного строя. Они имеют существенное значение для конкретизации Судом собственной юрисдикции и ее отграничения от юрисдикции иных судов, интерпретации закрепленных за ним Конституцией полномочий и даже конституирования своим решением вида судопроизводства, если в этом возникает необходимость.

Место Конституционного Суда в системе разделения властей в России, равно как его роль в рациональной организации конституционного правопорядка и обеспечении его стабильности, предопределяются предметами его ведения, полномочиями и их соответствием целям и функциям конституционного правосудия. Действующая Конституция и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» весьма детально и достаточно полно определяют основные пути осуществления им судебной власти, его полномочия и главные направления деятельности, адекватные заявленным целям.

Современное видение полномочий Суда сложилось не сразу, оно развивалось и обогащалось по мере освоения обществом традиций и стандартов современной демократии и правовой государственности, а государственно-правовая практика отражала естественную для переживаемого Россией переходного периода противоречивость такого освоения. В частности, социально-политические противоречия прошлого оказали существенное влияние на компетенции Конституци-

онного Суда, как она закреплена в действующей Конституции России, и акцент на его судебную ипостась. В ее ст. 125 (ч. 2–7) установлено:

Конституционный Суд по запросам главы государства, палат парламента, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства, Верховного Суда, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации разрешает дела о соответствии Конституции:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Федерации и совместному ведению органов государственной власти Федерации и органов государственной власти ее субъектов;

в) договоров между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Суд разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов;

в) между высшими государственными органами государственной власти субъектов Федерации.

Суд по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. При этом Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ существенно обновлено понимание конституционной жалобы граждан и участия Суда в ее разрешении: Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле. Что же касается конституционности закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле, она проверяется только по запросам судов.

Суд по запросам главы государства, палат парламента, Правительства, органов законодательной власти субъектов Федерации дает толкование Конституции.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Непосредственно в Конституции закреплено и полномочие Суда по запросу Совета Федерации давать заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения главы государства в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Статья 125 Конституции, однако, не исчерпывает всего круга конституционных полномочий этого органа. В частности, ч. 3 ст. 100 Конституции предусматривает институт посланий Конституционного Суда, а согласно ч. 1 ст. 104 Суду принадлежит право законодательной инициативы «по вопросам его ведения». Кроме того, согласно ч. 3 ст. 128 Конституции федеральными конституционными законами могут устанавливаться иные полномочия Суда, а из п. 7 ст. 3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде следует, что Суд может также осуществлять права, предоставленные Федеративным и иными внутрифедеральными договорами, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля.

В частности, ст. 23 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» установлено, что не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, глава государства направляет их в Конституционный Суд с запросом о соответствии Конституции инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума, Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение главе государства. Если Суд признал инициативу проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума соответствующей Конституции, глава государства не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Суда назначает референдум. В случае, если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Суда.

Наконец, Федеральным конституционным законом «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ часть первая ст. 3 указанного закона дополнена п. 3.2 следующего содержания: по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Основанием к рассмотрению дела в Суде является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции России закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или обнаружившаяся неопределенность в вопросе о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, основанного на положениях соответствующего международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции, или выдвижение Государственной Думой обвинения главы государства в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Таким образом, Конституция определяет полномочия Суда двояким образом: 1) указанием на виды актов, могущих стать объектами проверки и толкования, а также органы, споры о компетенции которых могут разрешаться Судом; 2) установлением круга заявителей, т.е. субъектов, которые вправе обращаться в Суд. Суд обладает «связанной инициативой», он не может по собственной инициативе возбуждать производство, что служит гарантией от вторжения Суда в сферу деятельности иных властей.

Некоторые полномочия Суда тесно соприкасаются с полномочиями главы государства. В частности, согласно ст. 85 (ч. 1) Президент России может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. А согласно ч. 2 указанной статьи глава государства вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В первом случае речь идет о *праве* главы государства как в части использования согласительных процедур, так и в части обращения в Конституционный Суд в соответствии с компетенцией последнего. Во втором — о *праве* на приостановление актов органов исполнительной власти субъектов Федерации и его *обязанности* обратиться в суд. Вопрос о судьбе приостановленного акта решается Конституционным Судом в случае, если он носит нормативный характер и издан по вопросам,

относящимся к ведению органов государственной власти Федерации или совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. В иных случаях глава государства обращается в другие суды.

§ 5. Виды, организационные формы, принципы конституционного судопроизводства

Конституционное судопроизводство является одним из четырех предусмотренных Конституцией видов судопроизводств, в которых осуществляется правосудие. Причем Основной Закон предусматривает закрепление правил конституционного судопроизводства в Федеральном конституционном законе (ч. 3 ст. 128). Отсюда в том числе следует, что конституционное судопроизводство представляет собой установленный Конституцией и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» порядок осуществления Судом своих функций и полномочий. Существенное значение в установлении этого порядка играет Регламент Суда, принятие которого предусмотрено указанным законом, а также развивающаяся практика самого Суда.

Например, в постановлении от 30 декабря 1992 г. по так называемому делу КПСС Суд, имея в виду отсутствие в Законе о Конституционном Суде процедуры рассмотрения вопроса о конституционности политических партий, указал: «Статья 2 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации обязывает Конституционный Суд обеспечивать непосредственное действие Конституции на всей территории Российской Федерации. Это относится и к его компетенции проверять конституционность политических партий и иных общественных объединений в соответствии со ст. 165[1] Конституции Российской Федерации.

Порядок конституционного судопроизводства по вопросу о конституционности политических партий, других общественных объединений может определяться в соответствии с основными правилами производства в Конституционном Суде, в необходимых случаях — на основе аналогии процессуального закона, прежде всего положений действующего Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. При этом исследованию в оценке подлежит правовая сторона организации и деятельности политических партий». Именно практикой Суда было легализовано производство по жалобам граждан на первом этапе его деятельности, а позднее также выработано письменное производство, в рамках которого в течение 1995–2011 гг. было принято 1200 определений с «позитивным содержанием». Данная практика была легализована ФКЗ от 3 ноября 2010 г., которым предусмотрен институт разрешения дел без проведения слушания. Рассмотрение дел о возможности испол-

нения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, легализованное ФКЗ № 7-ФКЗ от 14 декабря 2015 г., в своей основе также имеет практику Суда.

Конституционное судопроизводство в рассматриваемом аспекте есть прежде всего деятельность, протекающая в системе правовых отношений. В этом смысле в данном процессе с точки зрения системного анализа можно выделять следующие элементы: деятельность Суда по разрешению споров между участниками конституционных отношений; систему правовых норм, которыми регламентируется эта деятельность; правоотношения, возникающие в связи с реализацией Конституционным Судом своих полномочий в установленных законом формах. Причем в последнем случае правоотношения между Судом и субъектами, заявившими ходатайства в Конституционный Суд или обратившимися с индивидуальной жалобой или запросом о даче заключения, являются конституционными правоотношениями, поскольку в силу своей природы они оформляют процедуру разрешения конституционных споров, возникают, развиваются и прекращаются на основе норм Конституции или законов, имеющих, по существу, конституционный характер.

При этом конституционное судопроизводство представляет собой в определенном смысле кассационное судопроизводство, ибо в значительной своей части касается не законодательства, а обычного судопроизводства, и распространяет конституционализм в область уголовного права, государственного управления и частного права. На это тем более следует обратить внимание, поскольку основные начала судопроизводства являются общими и для судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Однако в конституционном судопроизводстве эти начала существенно модифицированы.

В частности, бесспорны два обстоятельства, характерные для организации конституционного правосудия в континентальной Европе и воспринятых Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»: во-первых, материальный подход к защите Конституции имеет приоритет перед излишней формализацией конституционного процесса; во-вторых, конституционно-правовое регулирование организации и деятельности Конституционного Суда на современном этапе его развития (в отличие от предыдущего) не восприняло концепции судейского активизма; Суд, как было отмечено, лишен возможности по собственной инициативе возбуждать производство и рассматривать дела. В этом последнем случае на содержание Федерального конституционного закона, возможно, особенно большое влияние оказали принципы гражданского процессуального права.

Последнее обстоятельство повлекло более высокую степень формализации конституционного судопроизводства. Федеральный Кон-

ституционный закон в разделе II прежде всего устанавливает *общие правила производства в Конституционном Суде,* в том числе принципы конституционного судопроизводства;

- *обращения в Суд*, в том числе поводы и основания к рассмотрению дела, общие требования к обращению, документы, прилагаемые к обращению, государственная пошлина;
- *предварительное рассмотрение обращений* (рассмотрение обращений Секретариатом Суда, предварительное изучение обращения судьями, принятие обращения к рассмотрению, отказ в принятии обращения к рассмотрению, отзыв обращения);
- *общие процедурные правила рассмотрения дел в Суде* (созыв заседаний, назначение дел к слушанию, разрешение дел без проведения слушания, соединение дел, подготовка дела к слушанию, требования Суда, рассылка материалов и оповещение о заседании, участники процесса, стороны и их представители, открытое заседание, закрытое заседание, отстранение судьи от участия в рассмотрении дела, распорядок заседания, порядок исследования вопросов, объяснение Судом заключение эксперта, показания свидетелей, исследование документов, заключительные выступления Суда, совещание Судей по принятию итогового решения и др.).

Глава VIII этого же раздела Закона посвящена решениям Конституционного Суда, в том числе их видам, порядку принятия, требованиям, предъявляемым к решениям, обязанностям государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией, и пр.

Наряду с общими правилами производства в Суде Федеральный конституционный закон определяет особенности производства в Конституционном Суде по отдельным категориям дел. В частности, в разделе III Закона указаны следующие производства по рассмотрению Судом дел:

- о соответствии Конституции нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними;
- о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;
- о спорах о компетенции;
- о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан;
- о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;
- о конституционности законов по запросам судов;
- о толковании Конституции;
- о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации

в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления;

— о даче заключения о соответствии Конституции инициативы референдума по предложенному вопросу.

Указанные процессуальные правила, в соответствии с которыми организован и действует конституционный контроль в России, выполняют двоякую роль: с одной стороны, они институционально гарантируют Суд, его независимость и самостоятельность и создают условия для беспрепятственного осуществления им своих функций; с другой стороны, эти правила служат своеобразными «сдержками», гарантирующими соблюдение самим Судом пределов и объема установленных для него Конституцией полномочий.

Существенное значение для осмысления особенностей конституционного судопроизводства имеют его организационные формы. В частности, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в своей первоначальной редакции существенно модифицировал организационные формы конституционного судопроизводства, принятые на первом этапе развития конституционного правосудия в России. Суд на этом этапе рассматривал и разрешал все дела только в полном составе. Этот порядок, сопряженный с огромным числом субъектов, правомочных обращаться в Суд, привел к тому, что он не всегда мог уложиться в предусмотренные для рассмотрения дела сроки. Поэтому Суд, соблюдая принцип рассмотрения и разрешения дел с учетом времени поступления обращений, тем не менее имел возможность (и пользовался ею) варьировать очередность рассмотрения дел в зависимости от их социальной и юридической значимости. Причем значимость дел зачастую определялась общественным вниманием к ним, что не способствовало формированию атмосферы определенной отрешенности от социальных, политических и прочих неправовых факторов при разрешении соответствующего конституционного спора.

Согласно ст. 20 Федерального конституционного закона в его первоначальной редакции, действовавшей до ноября 2010 г., Суд рассматривал и разрешал дела в пленарных заседаниях и заседаниях двух палат. В пленарных заседаниях участвовали все судьи, полномочия которых не приостановлены или не прекращены. Палаты включали соответственно десять и девять судей, а их персональный состав определялся путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливался Регламентом Суда. Состав палат не должен был оставаться неизменным более чем три года. Закон особо оговаривал, что Председатель и заместитель Председателя Суда не могут входить в состав одной палаты.

Федеральный конституционный закон поправкой от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ по существу восстановил организационную форму конституционного судопроизводства, действовавшую на раннем этапе его деятельности, а также существенно ее развил. Согласно новой редакции

ст. 20 Закона Суд рассматривает и разрешает дела в заседаниях Суда с проведением слушаний, а в случаях и порядке, установленных его ст. 47.1, также без проведения слушаний.

В частности, Конституционный Суд рассматривает в заседаниях все вопросы, относящиеся к полномочиям Суда, установленным Конституцией и ст. 3 Федерального конституционного закона.

Конституционный Суд в заседаниях также:

1) принимает послания Суда;

2) принимает Регламент Суда и вносит в него изменения и дополнения;

3) принимает решения о представлении судьи Конституционного Суда к награждению государственной наградой Российской Федерации, в том числе присвоению ему почетного звания Российской Федерации, а также об обращении к главе государства с ходатайством о даче им согласия на принятие судьей награды или иного знака отличия иностранного государства;

4) принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации по представлению Президента полномочий Председателя или заместителей Председателя Суда;

5) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Федеральным конституционным законом.

С учетом относительно невысокой пропускной способности рассмотрения дел в заседаниях Конституционного Суда с проведением слушаний Закон предусмотрел институт разрешения дел без проведения слушания. По существу речь идет о легализации многолетней практики разрешения Судом дел принятием определений с «позитивным содержанием», основывавшихся на ранее сформулированных им правовых позициях. В частности, согласно части первой ст. 47.1 Федерального конституционного закона в редакции ФКЗ от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ Суд может рассматривать и разрешать дела о соответствии Конституции указанных в п. 1 части первой ст. 3 Федерального конституционного закона нормативных правовых актов, проверять по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность закона, примененного в конкретном деле, проверять по запросу суда конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле, или по запросу федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека без проведения слушания, если при-

дет к выводу от том, что вопрос может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны.

Ходатайство против применения данной процедуры вправе подать орган государственной власти в случае, когда предполагается разбирательство дела о соответствии Конституции принятого соответствующим органом государственной власти нормативного правового акта, или заявитель. Суд, однако, таким ходатайством не связан.

Разрешение дела без проведения слушания осуществляется в заседании Суда, при этом применяются общие правила производства в Конституционном Суде, за исключением положений, применение которых возможно исключительно при устном разбирательстве с проведением слушаний. По итогам разрешения дела без проведения слушания выносится постановление.

В случае, если Суд предполагает разрешить дело без проведения слушания, копии обращения заявителя и приложенных к нему документов и материалов направляются судьей-докладчиком в орган, издавший (должностному лицу, подписавшему) оспариваемый акт, для представления письменного отзыва. Представленный в Суд отзыв направляется заявителю для ознакомления и представления возражений на него.

Природой судебного конституционного контроля предопределяются как содержание принципов конституционного судопроизводства, так и форма их закрепления. Эти принципы либо непосредственно закреплены в Конституции, либо из нее вытекают, а их особенности устанавливаются соответствующим Федеральным конституционным законом, который в развитие конституционных положений определяет как материально-, так и процессуально-правовые аспекты статуса и деятельности Конституционного Суда. В частности, в разделе III Закона «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 г. («Порядок деятельности Конституционного Суда РСФСР») принцип состязательности непосредственно не упоминался. Однако у Суда не было сомнений в том, что данный принцип характеризует процесс в Конституционном Суде и пусть косвенно, но закреплен в регламентирующем его деятельность законе. Данный принцип более отчетливо был выражен самим Судом в принятом им в 1992 г. Регламенте.

Указанный Закон к числу принципов, которые составляют основу производства в Суде, относит независимость, коллегиальность рассмотрения дел и дачи заключений, гласность, состязательность и равноправие сторон, устность разбирательства, непрерывность судебного заседания. Полиэтничность населения страны и языковое многообразие России обусловливают щепетильность законодателя в регламентацию также языка судопроизводства.

Независимость судебного конституционного контроля как принцип организации и функционирования конституционного правосудия не сводится только к независимости судей Конституционного Суда. Содержание данного принципа значительно шире и включает в себя:

— институциональную независимость Конституционного Суда, т.е. его самостоятельность в организационном отношении и осуществлении полномочий в сфере, установленной Конституцией Российской Федерации. Она закреплена прежде всего в ст. 10 Конституции Российской Федерации и означает определенную обособленность органа судебного конституционного контроля от иных органов государственной власти — законодательной и исполнительной, а также иных судов. С другой стороны, независимость Конституционного Суда означает его беспристрастность, т.е. носит содержательный характер, и вытекает из ч. 1 ст. 118 и ч. 1 ст. 120 Конституции и ряда положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В частности, речь идет об обязанности Суда решать рассматриваемые им дела беспристрастно, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, наблюдения, давления, угроз или вмешательства с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам;

— независимость судей Конституционного Суда. Нормативное содержание данного принципа и его особенности в сравнении с принципом независимости судей иных судов раскрываются в ст. 29 Федерального конституционного закона и ряде иных его положений, которые гарантируют как объективные (внешние) условия такой независимости, так и субъективно независимую внутреннюю позицию судьи. В частности, судьи Конституционного Суда, в отличие от судей иных судов, при осуществлении своих полномочий руководствуются только Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом, поскольку он соответствует Конституции. Судьи Конституционного Суда не являются представителями интересов каких-либо государственных или иных органов, не могут принадлежать к политическим партиям и движениям. Они не несут каких-либо обязательств перед теми, кто выдвинул их на должность судьи, представил кандидатуры для назначения на должность или назначил. Никто не вправе вмешиваться в деятельность судей, давать им какие-либо указания по изучаемым или рассматриваемым Судом вопросам. Судьи равны в своих правах, пользуются свободой волеизъявлений в ходе совещания судей, чему служат порядок голосования и обеспечение тайны совещания, тем самым гарантируется свобода волеизъявления

судей и исключается воздействие на них как извне, так и внутри судейской коллегии со стороны председательствующего и других судей.

В Федеральном конституционном законе прямо закреплено, что судья выступает в личном качестве и выражает свое мнение, а его позиция должна быть свободна от политических или иных пристрастий. Судья не может принимать какие-либо решения, подчиняясь постороннему влиянию, он обязан руководствоваться своим правопониманием, под которым имеются объективные основания.

В связи с последним замечанием уместно отметить, что Суд изначально оказался выше некритичного позитивизма, столь характерного для отечественного правоприменения. В частности, уже в решении от 27 января 1993 г. № 1-П, т.е. на заре становления конституционного правосудия в России, Суд, оценивая правоприменительную практику по одному из обращений граждан, указал, что эта практика противоречит общеправовым принципам справедливости, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина, возмещения государством всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц. Эти принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права. Данная позиция многократно подтверждалась и развивалась в последующей практике Суда.

Независимость Суда гарантируется запретом какого бы то ни было вмешательства в его деятельность. Такое вмешательство влечет за собой установленную законом, в том числе Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях, ответственность.

Коллегиальность конституционного судопроизводства означает, что рассмотрение дел и вопросов и принятие решений по ним производится Судом коллегиально. Данное требование носит императивный характер и не знает, в отличие от иных видов судопроизводства, исключений. Решения принимаются только теми судьями, которые участвовали в рассмотрении дела в судебном заседании. При этом Суд вправе принимать решения в заседаниях при наличии не менее двух третей от общего числа судей. Это означает, что для образования судебного присутствия при рассмотрении конкретного дела в заседании необходим кворум в 13 судей. Причем оговаривается, что при определении кворума не принимаются в расчет судьи, отстраненные от участия в рассмотрении дела, и судьи, полномочия которых приостановлены.

Обеспечению принципа коллегиальности служит и то, что судья не может быть устранен от участия в заседании Суда, если его полномочия не приостановлены в установленном Федеральным конституционным законом порядке. Но судья *подлежит* отстранению от участия в рассмотрении дела в двух случаях: если он ранее в силу должностного положения участвовал в принятии акта, являющегося предметом рассмотрения; объективность судьи в разрешении дела может быть поставлена под сомнение ввиду его родственных или супружеских связей с представителями сторон. Решение об отстранении судьи от участия в деле принимается в этом случае большинством от присутствующих судей.

Гласность деятельности Конституционного Суда имеет два аспекта и может рассматриваться как применительно к сторонам и другим участникам заседания Суда, так и в более широком плане — применительно к тем, кто в заседании Суда не участвует, прежде всего к публике, обществу в целом.

Гласность пронизывает все производство в Конституционном Суде, начиная с момента заявления ходатайства, индивидуальной жалобы или обращения с запросом о даче заключения. Для сторон и других участников заседания она обеспечивается тем, что им не позднее чем за десять дней до начала заседания направляются уведомления о заседании Суда, повестка дня заседания или ее проект, копии ходатайств о проверке конституционности нормативных актов, копии подлежащих проверке индивидуальных жалоб, поступивших отзывов на ходатайства и индивидуальные жалобы, копии запросов, проекты постановлений, заключений и иных решений, а при необходимости и иные документы (ч. 4 ст. 36 Закона о Конституционном Суде). Практика деятельности Суда складывается так, что ни один документ или иной материал не может быть представлен Суду стороной или ее представителем без ведома другой стороны или иных участников заседания. Тем самым гласность в рассматриваемом аспекте является также гарантией состязательных начал при разбирательстве и разрешении конкретных споров.

Гарантия гласности деятельности Суда для публики, средств массовой информации и широкой общественности, ее содержанию и границам посвящена ст. 31 Закона. Суд своевременно оповещает о своих заседаниях путем вывешивания соответствующих объявлений в специально отведенных, доступных для граждан местах занимаемого им помещения, а также через средства массовой информации.

Заседания Суда происходят в помещении, доступном для публики и представителей средств массовой информации. Присутствующие имеют право делать письменные заметки, вести стенограмму и звукозапись с занимаемого ими места. Киносъемка, фотосъемка и видеозапись заседаний Суда допускается с его разрешения. Также с его разрешения

заседание может транслироваться по радио и телевидению. Когда это необходимо для охраны государственной, профессиональной или коммерческой тайны, тайны личной жизни, усыновления, переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, а также иной охраняемой законом тайны, для обеспечения безопасности граждан и защиты общественной нравственности, Суд может назначить закрытое заседание, запретить фиксацию или обнародование хода заседания.

Суд может после предупреждения удалить публику, если ею допущено массовое нарушение порядка, мешающее нормальному ходу заседания путем выражения одобрения или неодобрения происходящего. За время деятельности Конституционного Суда ему ни разу не пришлось прибегнуть к этой мере.

Публичность конституционного судопроизводства усиливается возможностью проведения совещания судей и голосования по рассматриваемым вопросам в присутствии публики и участников заседания, включая стороны и их представителей. Совещание судей и голосование по рассматриваемым вопросам могут происходить без присутствия лиц, не являющихся судьями, если того потребуют не менее трех судей.

Однако решения Суда во всех случаях, в том числе принятые в закрытых заседаниях, провозглашаются публично и обнародуются без каких-либо ограничений, поскольку ими не разглашаются сведения, составляющие государственную, профессиональную или коммерческую тайну, тайну личной жизни, усыновления, переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, а также иной охраняемой законом тайны.

Обеспечение доступа к информации о деятельности Конституционного Суда осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Она размещена также на его официальном интернет-портале.

В ст. 32 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплен принцип **устности разбирательства** в Суде. Устное производство представляет собой особую стадию процесса. Она является обязательной и не может быть устранена ни по решению Суда, ни по инициативе одной из сторон и других участников заседания. Суд не вправе, но обязан заслушать объяснения сторон и других участников заседания и огласить имеющиеся документы, поскольку речь не идет о рассмотрении и разрешении дела без проведения слушания. В последнем случае заслушивание объяснений сторон, показаний экспертов и свидетелей и т.п., которые обязательны для устного разбирательства с проведением слушаний, не производится.

Документы, имеющиеся у всех судей и участников заседания, если их содержание устно излагается в ходе заседания, могут не оглашаться.

При этом, однако, неявка в заседание Суда сторон и их представителей не препятствует рассмотрению дела, принятию решения, даче заключения и вынесению иных решений.

Принцип состязательности и равноправия сторон закреплен в ст. 35 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», которая развивает положения ст. 123 Конституции применительно к особенностям конституционного судопроизводства. Тем самым Закон и в данной части усиливает акцент на деятельности Конституционного Суда именно как органа правосудия.

На это важно обратить внимание в связи с тем, что, как отмечалось, ранее Закон о Суде 1991 г. в разделе III, посвященном порядку деятельности Конституционного Суда, непосредственно принцип состязательности не закреплял. Этот принцип, однако, выводился самим Судом из ряда статей указанного Закона. При этом из Закона и его интерпретации Судом следовало, что состязательность производства в Конституционном Суде не исключает наделения Суда широкими полномочиями, которые необходимы для установления материальной истины при вынесении решений и даче заключений. Представляется, что и в действующем Федеральном конституционном законе принципу состязательности производства в Конституционном Суде также сопутствует инструкционное начало, выражающееся в праве Суда предпринимать меры к получению материалов (текстов нормативных и других правовых актов, документов и их копий, дел, сведений и других материалов), проведении проверок, исследований, экспертиз, установлении наличия или соответствия определенных обстоятельств и др.

Действующая редакция ст. 35 Федерального конституционного закона устанавливает, что стороны в конституционном судопроизводстве пользуются равными правами и возможностями по отстаиванию своей позиции на основе состязательности в заседании Суда, а также в случае разрешения дел в Суде в порядке, предусмотренном ст. 47.1 указанного Закона, т.е. без проведения слушания. Состязательные начала в конституционном судопроизводстве отличаются некоторыми особенностями. Как полагает Т. Г. Моршакова, во-первых, субъекты, выступающие в качестве сторон, нередко представляют органы государственной власти, которые так же, как и Суд, должны действовать на основе Конституции. Такие стороны в конституционном судопроизводстве стремятся защищать конституционные основы государства, хотя это не исключает, что они исходят из ложно понятых его интересов. В этом состоит специфика собственного интереса сторон и их собственной позиции в Суде.

Во-вторых, в некоторых процедурах отсутствует спор между сторонами, и субъекту, имеющему право на обращение в Конституционный Суд, не противостоит процессуальный противник (запросы

о толковании Конституции и запросы судов о конституционности законов). Органы, управомоченные на обращение с такими запросами, не отстаивают свою позицию, а лишь ставят перед Судом вопрос, требующий решения.

В Федеральном конституционном законе закреплен также **принцип непрерывности судебного заседания** (ст. 34). Этот принцип означает, что заседание Конституционного Суда по каждому делу происходит непрерывно, за исключением времени, отведенного для отдыха или необходимого для подготовки участников процесса к дальнейшему разбирательству, а также для устранения обстоятельств, препятствующих нормальному ходу заседания.

Действующая редакция ст. 34 Федерального конституционного закона не препятствует Суду проводить заседания по рассмотрению и разрешению других дел в период между окончанием слушания дела в предыдущем судебном заседании и принятием, подписанием и провозглашением по делу решения. Тем самым содержательная характеристика принципа непрерывности судебного заседания в конституционном судопроизводстве существенно рационализирована и практически совпадает с нормированием этого принципа в гражданском процессе.

Язык судопроизводства в Конституционном Суде. Выбор языка судопроизводства обусловлен необходимостью безошибочного понимания всеми судьями представленных в суд материалов и документов, а также устных объяснений и даваемых перед Судом показаний, а также обеспечения возможности для сторон и других участников заседания пользоваться тем языком, который им наиболее доступен. Согласно ст. 33 Федерального конституционного закона производство в Конституционном Суде ведется, решения излагаются и провозглашаются на русском языке. Документы, составленные на другом языке, представляются и оглашаются в переводе на русский язык. Участники заседания, не владеющие русским языком, могут выступать и давать объяснения на другом языке и пользоваться услугами переводчика. В субъектах Федерации решения Суда могут быть опубликованы на государственных языках республик.

§ 6. Решения Конституционного Суда: виды и их юридическая сила

«Решение Конституционного Суда» — это родовое обозначение всякого акта Суда, принимаемого в его заседании, выражающего волю Суда или констатирующего в соответствии с законом определенные обстоятельства, отвечающего установленным Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде критериям. Речь, прежде всего, идет об итоговом решении Суда по существу рассмотренного дела о соответствии Конституции нормативных актов,

государственно-правовых договоров и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, о разрешении споров о компетенции, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, а также о толковании Конституции Российской Федерации. Решение, принимаемое по любому из перечисленных вопросов, именуется постановлением; постановления Суда выносятся именем Российской Федерации, тем самым юридическая воля Суда, выраженная в его итоговом решении, конституирована Основным Законом как воля Российского демократического правового государства и не может быть поставлена под сомнение никаким государственным органом или должностным лицом.

В случае, предусмотренном Федеральным конституционным законом, итоговое решение Суда именуется заключением. Согласно ч. 2 ст. 71 указанного Закона заключением называется итоговое решение Суда по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения главы государства в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Все иные решения Конституционного Суда, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями. Определения Суда оглашаются в судебном заседании и заносятся в протокол, если иное не установлено Законом о Конституционном Суде или решением самого Суда.

Следует учитывать, что практика Суда существенно обогатила нормативное содержание Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в части, касающейся определений об отказе в принятии обращений к рассмотрению: отказывая заявителям в принятии их обращений к рассмотрению, Суд принимал два вида определений, в том числе так называемые собственно «отказные» определения (разрешение вопроса, поставленного в обращении, неподведомственно Суду; обращение является недопустимым), и «определения по жалобе или иному обращению», получивших название определений с «позитивным» содержанием.

В последнем случае речь шла о том, что по предмету обращения Судом ранее было вынесено постановление (или определение), сохраняющее свою силу, и сформулированная в этом решении правовая позиция распространяется на конституционный спор, являющийся предметом поступившего в Суд обращения; по существу Суд в этом случае разрешал поставленный в обращении вопрос, не проводя публичного разбирательства и вынося при этом не постановление, а определение.

Практика вынесения Судом так называемых определений по жалобе или иному обращению, иначе именовавшихся в юридической литературе определениями с «позитивным» содержанием, получившая широкое распространение, нередко подвергалась критике, в частности в связи с отсутствием должной регламентации, определенности выраженных в них правовых позиций и следующих из них велений правоприменителям и т.п. Именно в связи с этим Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» был дополнен ст. 47.1 «Разрешение дел без проведения слушания», предусмотревшим, что такое разрешение завершается принятием Судом итогового решения в форме постановления, а не определения с «позитивным» содержанием, как это сложилось ранее в практике конституционного правосудия в России.

Наряду с постановлениями, определениями и заключениями Федеральный конституционный закон оговаривает, что в заседаниях Суд принимает также послания и Регламент Конституционного Суда (ст. 21). При этом Закон не определяет юридической природы посланий, их видов, обязанностей адресатов и т.п., а практика Суда в этой части минимальна. В связи с этим возможно обратить внимание по крайней мере на следующие обстоятельства, имеющие значение для доктринальной интерпретации их юридической природы: во-первых, послания Суда не содержат в себе конкретных правовых предписаний, они представляют собой акты «мягкого права» — softlaw; во-вторых, они основываются на принятых им решениях и отражают состояние конституционного правопорядка; в-третьих, эти акты определяют актуальные направления конституционализации публичного и частного права России, в том числе в связи с международными обязательствами Российского государства. С этой точки зрения послания Суда имеют скорее информационное значение и в силу его авторитета способны оказать существенное влияние на работу членов парламента, его комитетов и комиссий, палат Федерального Собрания России, но в действующей системе правового регулирования юридических обязательств не порождают.

Что же касается Регламента Суда, действующего в настоящее время в редакции его решения от 24 января 2011 г. (с изменениями от 8 июля 2014 г.), он квалифицируется как «внутренний нормативный правовой акт», или, иначе говоря, документ, регламентирующий исключительно вопросы внутренней деятельности Суда. Даже в тех случаях, когда правоположения Регламента тем или иным образом регулируют деятельность «внешних» по отношению к Суду субъектов конституционного права (например, когда речь идет о правилах поведения представителей сторон в заседании Суда), соответствующий регулятивный потенциал Регламента возникает именно в силу того,

что данные общественные отношения в той или иной мере находятся в области внутренней деятельности Суда. Разумеется, сама возможность регулирующего воздействия Регламента во всех случаях проистекает из положений Закона о Суде.

Представления Конституционного Суда в действующем Федеральном конституционном законе о Суде терминологически не обозначены. Но в части третьей ст. 42 установлено правило: в случаях, не терпящих отлагательства, Суд может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта, процесса вступления в силу оспариваемого международного договора Российской Федерации до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом. Такое обращение, оформляемое решением Суда, возможно только в случаях, не терпящих отлагательства. Причем речь идет о праве Суда, а не его обязанности. Что же касается соответствующих органов и должностных лиц, они обязаны рассмотреть предложение Суда и дать ему ответ о результатах рассмотрения, но приостановление действия оспариваемого акта или процесса вступления в силу оспариваемого международного договора зависит от воли этого органа или должностного лица.

Статья 50 Федерального конституционного закона посвящена требованиям Суда. Обязательными являются требования о предоставлении текстов нормативных и других правовых актов, документов и их копий, дел, сведений и других материалов; о заверении документов и текстов нормативных актов; о проведении проверок, исследований, экспертиз; об установлении наличия или отсутствия определенных обстоятельств; о выделении специалистов; о даче разъяснений, консультаций и об изложении профессиональных мнений по рассматриваемым им делам.

Конституционный Суд может запросить в Верховном Суде и иных федеральных судах, судах субъектов Федерации, у других правоприменителей сведения соответственно по судебной, арбитражной или иной правоприменительной практике и принятому истолкованию законодательства. Это право Суда вытекает в том числе из части второй ст. 74 Закона о Конституционном Суде, согласно которой Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальными и другими актами толкования или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Требования Суда, обращенные к указанным правоприменителям, обязательны, их неисполнение означает проявление неуважения к Суду, влекущее установленную законом ответственность.

Правовая природа Конституционного Суда и правила, нормирующие конституционное судопроизводство, предопределяют правовую

природу принимаемых им решений, которые всегда имеют письменную форму и выражаются в его постановлениях и определениях — либо по конкретным делам, разрешаемым на основании казуального толкования Конституции, а также конституционного истолкования федерального закона, либо в итоговом постановлении Суда о толковании Конституции Российской Федерации или ее норм.

Особое положение, занимаемое Конституционным Судом в системе органов государственной власти, предопределяет обязательность его решений, принятых в пределах его компетенции, на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Обязательность решений Суда не ограничивается ни по сфере распространения (вся территория России), ни по кругу адресатов (все субъекты права на территории России, а также граждане России и российские юридические лица, находящиеся за границей).

Решения Суда формально считаются имеющими силу только для тех дел, в связи с которыми они были вынесены, но в действительности эти решения являются источниками права. Причем юридическая сила итоговых решений Суда превышает юридическую силу любого закона, а соответственно практически равна юридической силе самой Конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда, относящимся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям.

Закон о Конституционном Суде не дает однозначного ответа на вопрос, присуща ли обязывающая сила решения Конституционного Суда только завершающей формулировке, содержащейся в его резолютивной части, или она распространяется и на его мотивировочную часть. Представляется, что обязывающую силу решения Суда можно и должно распространить не только на содержащиеся в резолютивной части выводы, но и на ведущие начала решения в той мере, в какой требует разъяснения руководящая мысль решения, и постольку, поскольку эти начала применяются в связи с его руководящей мыслью, а не изолированно от нее, сами по себе. Эта обязывающая сила не распространяется просто на обоснование решения, в особенности на замечания в обосновании, не имеющие значения для результатов решения.

Отсюда в том числе следует, что решению Конституционного Суда действительно присуща материально-правовая сила закона, и, хотя оно не является в строгом смысле слова нормативным актом, это решение выступает в качестве источника права и формирует прецеденты, имеющие нормативно-регулирующее значение и обязывающие всех субъектов права. Оно не может быть отменено принимаемым

парламентом законом или иным актом законодательной или исполнительной власти.

Конституция России, установив монополию Суда на толкование Основного Закона, лишила законодателя возможности воздействовать на его решение в смысле его пересмотра последующим толкованием законодателем конституционного положения, примененного Судом. Именно поэтому в том числе из проекта Федерального конституционного закона о Конституционном Суде была исключена содержавшаяся в нем ст. 84, которая регламентировала пересмотр решения Суда.

В связи с последним замечанием малопродуктивным представляется тезис, что Суд вправе давать лишь юридическую квалификацию рассматриваемого им нормативного правового акта в смысле его соответствия или несоответствия Конституции; что же касается отмены акта, признанного Судом не соответствующим Конституции, — это якобы прерогатива законодательного или иного органа, издавшего соответствующий акт. Этот тезис в целом противоречит ч. 6 ст. 125 Конституции Российской Федерации, согласно которой «акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу». Не детализируя высказываемую посылку, можно отметить, что в мотивировочной части решения обычно содержится правовая оценка и характеристика рассматриваемого Судом акта (если речь идет о проверке именно акта) с точки зрения его соответствия или несоответствия Конституции, что, в свою очередь, неизбежно предполагает его казуальное толкование, а резолютивная часть наряду с такой оценкой констатирует сохранение или утрату силы таким актом или его отдельными положениями.

Иначе говоря, решения Конституционного Суда, с одной стороны, являются правоприменительными актами, с другой стороны, источниками права, и им присуща материально-правовая сила закона. Прецеденты, создаваемые Судом, имеют нормативно-регулирующее значение, и в этом смысле они являются правовыми нормами, распространяющимися на неопределенный круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений. Указание на это можно вывести в том числе из ст. 6 Федерального конституционного закона, согласно которой решения Суда обязательны не только для участников конституционного спора, но и иных субъектов права.

Решения Конституционного Суда выступают в качестве способа преодоления неопределенности в понимании положений Конституции, выяснения ее объективного смысла и выявления содержащихся в Конституции позитивных правовых принципов. По существу, решения Суда есть одна из форм ее конкретизации, в процессе которой вырабатываются заключающие в себе нормативные установления правовые позиции. При этом Суд лишен свободы усмотрения лишь в том смысле,

что границы такого усмотрения обусловлены распространяющейся и на него обязанностью соблюдать Конституцию, недопустимостью нарушения Конституции или изменения ее. Но это не исключает констатации Судом молчаливого «превращения» Конституции, т.е. ее адаптации к объективным реалиям социального развития. В этом последнем случае велика опасность нарушения Конституции, поскольку мера ее эластичности не имеет четких правовых критериев, а в основе ее интерпретации в этом последнем случае лежат вненормативные факторы. В связи с этим от мудрости Суда зависит выявление всего богатства правового содержания Конституции, о котором, возможно, даже не предполагали ее авторы.

Все принимаемые Конституционным Судом решения являются официальными и обязательными для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Официальный характер такого решения заключается в том, что оно принимается Конституционным Судом, уполномоченным на это Конституцией, излагается в форме специального акта Суда и является обязательным для всех субъектов права. С момента провозглашения постановления Суда ранее обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции или относительно соответствия нормативного акта, международного договора Конституции, явившаяся основанием для обращения в Конституционный Суд, считается преодоленной. В равной мере считаются исчерпанными споры о компетенции между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, между высшими органами государственной власти субъектов Федерации. В отличие от решений Суда иные интерпретирующие Конституцию и ее нормы акты различных органов и должностных лиц, порождая серьезные юридические последствия, не являются окончательными, поскольку могут быть дисквалифицированы в силу их несоответствия Конституции.

Таким образом, решения Конституционного Суда являются и актами правоприменения, и нормативными источниками, и распространяются на всех субъектов правовых отношений и широкий круг случаев. Любой правоприменитель обязан руководствоваться тем пониманием положений Конституции, которое содержится в постановлении или определении Конституционного Суда. Даваемое Судом в его решениях толкование Конституции и ее норм неотделимо от интерпретируемых положений Основного Закона. При этом решение Суда не ограничено временем, может в будущем дополняться или уточняться в иных его решениях и разделяет судьбу положения Конституции, на основании которого это решение было выработано.

Решение Суда может влечь утрату силы какими-либо актами или их отдельными положениями, как это происходит при принятии Судом решений по делам о конституционности нормативных актов, договоров, а также в спорах о компетенции, или не влечь подобных последствий — по делам о толковании Конституции и ее норм. Однако и в этом последнем случае акты или отдельные их положения, основанные на противоречащей толкованию Конституции Судом интерпретации конституционных норм, подлежат пересмотру издавшими их органами и должностными лицами.

В развитие данного конституционного положения Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ч. 3 ст. 79 устанавливает: акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

При этом в случае, если решением Конституционного Суда акт признан не соответствующим Конституции полностью или частично либо из решения Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция в ее интерпретации Судом.

В связи с последним замечанием существенное значение имеют изменения, внесенные в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ, легализовавшие институт конституционного истолкования нормативного акта. В числе новелл — указание, что с момента вступления в силу постановления Суда, которым нормативный акт или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции, либо постановления Суда о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции в данном Конституционным Судом истолковании не допускается применение либо реализация каким-

либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений, признанных таким постановлением Суда не соответствующими Конституции, равно как и применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом в этом постановлении истолкованием.

Иные суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда не вправе руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными этим постановлением Конституционного Суда не соответствующими Конституции, либо применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом в этом постановлении истолкованием.

Решение Суда о толковании Конституции может также являться основанием для судебного обжалования (в судах общей юрисдикции и арбитражных судах) соответствующих решений и действий, если при их вынесении или осуществлении органы и должностные лица руководствовались неправильной интерпретацией своих полномочий, не соответствующими толкованию Конституционным Судом нормами о разграничении предметов ведения и полномочий, неадекватным пониманием конституционных положений и т.п.

Позиция Суда относительно того, соответствует ли Конституции смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении Суда, в том числе в постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления.

В частности, Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ обновлена действовавшая с 2001 г. редакция ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» «Обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации», которая детализировала обязанности главы государства, Правительства, органов публичной власти субъектов Федерации, проистекающие из решений Суда.

Решения Суда и сформулированные им правовые позиции могут иметь существенное значение в нормотворческом процессе. Ни один

орган государственной власти не вправе принимать нормативные и иные правовые акты, противоречащие Конституции в интерпретации ее Конституционным Судом. Поскольку речь идет о воплощении в них выявленного Судом смысла и содержания Конституции, сами эти решения и выраженные в них правовые позиции становятся частью Конституции и не могут быть преодолены актами органов законодательной или исполнительной власти, решениями иных судов или игнорироваться иными правоприменителями.

Решениями Конституционного Суда одновременно формируется конституционно-правовая доктрина, отвечающая современным социально-экономическим, политическим и правовым реалиям России и ценностям демократического развития общества, выработанным в международном общении. Сама Конституция есть то, что о ней скажет Конституционный Суд; ее освоение немыслимо вне правовых позиций Суда или вопреки им. Это особенно важно для «жестких» конституций, жизнеспособность которых во многом зависит от умения Суда «освоить» богатство содержания Основного Закона в соответствии с потребностями развивающейся общественной практики.

§ 7. Юридическая природа правовых позиций Конституционного Суда

От решений Конституционного Суда следует отличать его правовые позиции, которые в определенном смысле соотносятся как форма и содержание. Этот новый для отечественной юриспруденции феномен правовых позиций Суда был легализован Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно ст. 73 которого (утратила силу согласно ФКЗ от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ) в случае, если большинство судей, участвующих в заседании палаты, склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда, дело передается на рассмотрение в пленарное заседание.

Утрата в соответствии с Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ силы ст. 73 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не означает, однако, отказ современного конституционного права России от феномена правовых позиций Суда. Напротив, Закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ, легализовав институт разрешения дел без проведения слушания, в качестве его материально-правового основания указал именно на правовые позиции Суда: дела могут быть рассмотрены и разрешены без проведения слушания, если вопрос о конституционности нормативного правового акта может быть раз-

решен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях правовых позиций.

В общей теории права предлагается рассматривать правовую позицию как общетеоретический феномен. Отдельные исследователи аргументируют возможностью использования данной категории для характеристики деятельности не только органов судебной власти, но и главы государства, законодателя, правительства, судьи, адвоката и т.п. В этом случае категория «правовая позиция» по существу отождествляется с видением того или иного органа законодательной власти, а также главы государства, правительства, любого правоприменителя, органа местного самоуправления, гражданина, обращающегося в соответствующий орган, и т.п. аргументации того или иного принимаемого ими акта или его нормативно установленного содержания.

Конституционно-правовой доктрине надлежит выработать собственное понимание правовой позиции Конституционного Суда. Категория «правовая позиция Конституционного Суда» при этом имеет не только познавательное, но и серьезное практическое значение, ибо речь по существу идет о решениях Суда как источниках права и прецедентном характере формулируемых им выводов и положений.

Данное видение получило поддержку и развитие в литературе. В частности, под правовыми позициями Конституционного Суда понимают систему правовых аргументов, правоположений (правопонимания), образцы (правила) прецедентного характера, общие правовые ориентиры; «важные правовые выводы, идеи, представляющие собой выявленное судом кристаллизованное право», «источник права», «правовой принцип, пригодный для разрешения группы сходных юридических коллизий»; правовые представления (выводы) Суда общего характера как результат толкования Конституционным Судом и выявления им конституционного смысла положений законов и других нормативных актов в пределах компетенции Суда, которые снимают конституционно-правовую неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда; систему выводов и аргументов, приведенных в ходе рассмотрения Судом конкретных дел по сугубо определенным проблемам и имеющих общий характер, т.е. приемлемых и необходимых при рассмотрении аналогичных проблем и, следовательно, обладающих той же юридической силой, что и решения Конституционного Суда; логико-правовое (прежде всего конституционное) обоснование конечного вывода Суда, содержащееся в постановляющей части его решения, сформулированное в виде умозаключений, установок, имеющих общеобязательное значение; содержащиеся в мотивированной части решений Суда его аргументированные точки зрения, мнения, суждения, умоза-

ключения или вывод с формулировками конституционно-правовых принципов, правовых идей и иных и иных фундаментальных правовых конструкций, которыми он руководствовался, принимая решения по конкретным делам. Несмотря на существенные различия в определении природы правовых позиций Конституционного Суда, указанные дефиниции совпадают в одном: правовые позиции Суда содержатся главным образом в мотивировочной части его решения. На первых этапах деятельности Суда его правовые позиции часто отождествлялись с конечным выводом, содержащимся в резолютивной части его решения, и, следовательно, совпадали с этим выводом о конституционности или неконституционности соответствующего акта или его отдельных положений.

Не вступая в спор относительно достоинств или недостатков указанных определений, свидетельствующих о многообразии подходов исследователей к изучению относительно нового для отечественной правовой доктрины явления, что само по себе заслуживает поддержки, отметим, что адекватное представление о конституционно-правовой природе правовых позиций Суда предполагает выявление их основных характеристик. Причем такое выявление требует учета как легальных основ указанных правовых позиций, явно либо имплицитно выраженных в Конституции и Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также интерпретации содержания и нормативного значения этих позиций, сформулированных самим Судом, и, разумеется, представлений, сложившихся в правовой доктрине.

Прежде всего следует различать материально-правовые и процессуально-правовые позиции Суда; при этом если первые присутствуют как в постановлениях, так и в недавнем прошлом в определениях с «позитивным» содержанием, которые в практике конституционного правосудия часто развивали постановления Суда и содержащиеся в них правовые позиции, то процессуально-правовые позиции содержатся как в постановлениях Суда (например, в обоснование приемлемости обращения), так и в его определениях, в том числе «отказных».

Правовые позиции Суда всегда формулируются в конечном счете на основании общенормативного или казуального толкования; при этом, однако, правовая позиция Суда может как охватывать нормативное содержание самих конституционных положений, требующих в силу их амбивалентности, допускающей различное понимание, адекватной интерпретации, так и содержать конституционное истолкование положений законов или иных нормативных правовых актов, проверка конституционности которых входит в юрисдикцию Суда.

Несомненно, что правовые позиции Суда, содержащиеся в его решениях, имеют нормативное значение, а сами эти решения и за-

ключенные в них правовые позиции являются источниками права. Как было подчеркнуто в постановлении Конституционного Суда от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции, решения Суда и ряд последующих решений, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение. При этом эти решения становятся, по существу, частью Конституции и по своей юридической силе равны ей.

Столь же несомненно, что правовые позиции Суда не сводятся к конечным выводам, содержащимся в резолютивной части его решения; они могут содержаться во всех частях судебного решения, на что, имея при этом в виду прежде всего свои материально-правовые позиции, обратил внимание сам Суд: правовые позиции, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Суда в резолютивной части его решений, обязательны для всех государственных органов и должностных лиц (из определения Конституционного Суда от 7 октября 1997 г. № 88-О). Отсюда следует, по крайней мере, еще несколько выводов: правовые позиции есть результат толкования Конституции или конституционного истолкования закона; правовые позиции есть сущность решения Суда, его главные аргументы, лежащие в основе делаемых им в резолютивной части решения выводов; правовые позиции Суда по существу выявляют нормативное содержание Конституции (ее положений) и развивают ее, в силу этого они общеобязательны и не могут быть опровергнуты законодателем или проигнорированы правоприменителями, обязанными привести свои акты в соответствие с позициями Суда.

При этом правовые позиции Суда по широте охвата не ограничены той или иной сферой правового регулирования; поскольку Суд вправе при наличии соответствующих оснований проверять конституционность любого федерального закона, нормативного указа Президента или Правительства, его правовые позиции могут охватывать любую сферу правового регулирования, в том числе частного права, и в каждой из них имеют характер конституционных основ. Кроме того, правовые позиции Суда покрывают своим воздействием различные уровни публичной власти — общефедеральной, субъектов Федерации, муниципальной.

Важно иметь в виду и то, что правовые позиции Суда не отождествляются с его решениями. Обычно Суд, проявляя разумную осторожность и следуя требованиям Федерального конституционного закона, рассматривает и разрешает соответствующее дело в пределах

заявленного в обращении требования. Следовательно, и его правовая позиция, как правило, изначально формулируется с учетом этих пределов, а в последующем развивается и дополняется в иных решениях Суда, обретая должную полноту и завершенность.

Таким образом, правовая позиция Конституционного Суда всегда есть результат официального (нормативного или казуального) толкования Конституции или конституционного истолкования закона или иного нормативного правового акта. Речь при этом идет о ведущих началах решения, в которых отражается выявленное Судом нормативное содержание Конституции или иных нормативных правовых актов, их объективный смысл, а также сформулированные самим Судом принципы права, которые привели к закрепленному в решении результату. Следовательно, правовые позиции Суда не есть «просто» обоснование решения, особенно замечания в обосновании, которые не имеют значения для результатов решения, но сущность решения; это выводы Суда, являющиеся результатом толкования Судом Конституции, ее духа и буквы, выявленных им правовых принципов, и лежащие в основе решения.

Распространенная попытка отождествления правовой позиции Суда с резолютивной частью решения представляется необоснованной; правовые позиции Суда излагаются и в мотивировочной, и в резолютивной частях решения. Причем эти позиции не увязаны только с разрешением конкретного конституционного спора или ситуации, ставшей предметом судебного рассмотрения, они имеют общее значение и в силу этого и с учетом официального характера судебных решений носят императивный в смысле обязывания всех субъектов конституционно-правовых отношений характер.

Федеральный конституционный закон устанавливает, что решения Суда, стало быть, и выработанные им правовые позиции должны быть совместимы между собой. Принимаемое Судом решение по делу не должно противоречить ранее принятым решениям (о толковании или решениям по конкретным делам, в которых дано казуальное толкование конституционных норм). Стало быть, речь идет о сопряжении вырабатываемых Судом правовых позиций.

При этом, однако, если требование о совместимости между собой решений об официальном толковании Конституции является императивным, требование о совместимости решений по конкретным делам является весьма желательным, но не абсолютным. Правовая позиция Суда не является в принципе неизменной, но ее изменение возможно только по общему согласию большинства, достигнутому в заседании, и при наличии объективных оснований.

Такое изменение правовой позиции может быть обусловлено либо «поиском права», либо «превращением» Конституции, обусловлен-

ным социально-историческим развитием общества, либо внесением в Конституцию дополнений и изменений, привносящих изменения в нормативное содержание ранее интерпретированных конституционных положений, которые в силу этого нуждаются в новом понимании. Иначе говоря, пределы собственного усмотрения Суда в данном случае также ограничены; изменение ранее выраженной позиции должно иметь в своей основе не внезапное «озарение» судей, продиктованное политической конъюнктурой или иными субъективными факторами, а обусловлено объективными процессами развития самого права и правовой государственности. В постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П Суд подчеркнул: «Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования». Указание на «конкретно-исторические условия развития Российской Федерации как демократического, федеративного и правового государства», «конкретно-исторические условия становления в Российской Федерации устойчивой многопартийности» и т.п. как основание вырабатываемой Судом правовой позиции содержится и в ряде иных его решений (постановление от 1 февраля 2005 г. № 1-П).

Таким образом, для правовых позиций Конституционного Суда характерны некоторые общие черты, которые в их совокупности и способны дать должное представление об их правовой природе: во-первых, эти позиции основываются на Конституции и проистекают из нее, выявляют ее действительный смысл; во-вторых, они обладают нормативным характером и формируют конституционно-правовые прецеденты; в-третьих, являются юридически обязательными для всех органов публичной власти и иных субъектов права; в-четвертых, отличаются устойчивостью и могут быть преодолены самим Судом только при соблюдении установленного Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» порядка. Кроме того, правовые позиции Суда могут быть способом выражения «найденного» им права, что особенно значимо

при его обращении к общим принципам права или общепризнанным принципам и нормам современного международного права, а также формой фиксации «превращения» Конституции, т.е. ее изменения без изменения самого конституционного текста.

Типология правовых позиций Суда возможна по самым различным основаниям, в том числе на материальные и процессуальные, на что указано выше, а также по источнику разрешения конституционно-правовой проблемы; по характеру предмета регулирования; по сфере общественных отношений и т.п. При этом задача заключается не только в научном осмыслении феномена правовых позиций Конституционного Суда, но и потребностей правоприменения. Речь в последнем случае идет о действенности механизма конституционализации отечественного правопорядка на всех уровнях власти и всей публичной сферы. Именно этим предопределяется эффективность конституционного правосудия и достижение им социальных и собственно юридических целей и задач судебного конституционного контроля.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Глава 1. Конституционное право как отрасль права: понятие, основы, предмет и источники 9

§ 1. Конституционное право как отрасль права 9

§ 2. Социологические основы конституционного права 19

§ 3. Естественно-правовое основание конституционного права 22

§ 4. Основной вопрос современного российского конституционализма 26

§ 5. Предмет действующего конституционного права. Методы конституционно-правового регулирования 31

§ 6. Конституционно-правовые отношения и их субъекты 42

§ 7. Источники конституционного права 45

§ 8. Место конституционного права в правовой системе 55

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ: ИСТОКИ И ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

Глава 2. Истоки демократии и конституционализма 59

§ 1. Исторические корни и эволюция демократии в Европе 59

§ 2. Истоки конституционализма 63

§ 3. Личность в демократии: становление и развитие свободы и прав человека 66

§ 4. Демократия и обязанности человека и гражданина 73

Глава 3. Конституционализм и демократия в истории России: краткий очерк истории политико-правовых воззрений и конституционных учреждений 79

§ 1. Российское государство — высшая объективная форма сознания народа. Отечественная политико-правовая мысль в поисках политического идеала 79

§ 2. Верховная государственная власть и личность в раннем российском конституционализме 91

Глава 4. Советский период развития отечественной государственности и права: идейные истоки и конституционное развитие 99

§ 1. Идейные истоки советского типа демократии и социалистической революционной практики 99

§ 2. Конституционное развитие Советского государства 105

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУЩНОСТЬ, ДЕЙСТВИЕ, ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Глава 5. Уроки истории и смысл конституционной реформы 1993 г. 124

§ 1. Опыт прошлого: предостережение и уроки 124

§ 2. Конституционное совещание 1993 г. и учреждение конституционного строя 131

Глава 6. Конституция Российской Федерации 1993 г.: природа, понятие, сущность 137

§ 1. Конституция — Основной Закон 137

§ 2. Конституция и Российское государство 140

§ 3. Сущность Конституции: от классового противостояния к гражданскому миру и социальной солидарности 142

§ 4. Толкование Конституции 147

§ 5. Сохранение идентичности Конституции в процессе толкования, а также внесения в нее поправок и пересмотра 153

§ 6. Конституции и уставы субъектов Федерации 158

§ 7. Конституция и общепризнанные принципы и нормы международного права 160

Глава 7. Действие Конституции и формы реализации ее норм 169
§ 1. Прямое действие Конституции 169
§ 2. Непосредственное и опосредованное действие как формы прямого действия Конституции 171
§ 3. Конкретизация конституционных норм законодателем и правоприменителями 178
§ 4. Формы реализации конституционных норм 180
1. Понятие и особенности реализации конституционных норм 180
2. Выполнение конституционных норм 181
3. Использование конституционных норм 183
4. Применение конституционных норм 185

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИИ

Глава 8. Сущность конституционного строя России 193
§ 1. Понятие конституционного строя 193
§ 2. Юридическая природа принципов конституционного строя и их место в Конституции 198

Глава 9. Конституционные основы Российского государства 204
§ 1. Российская Федерация — демократическое государство 204
§ 2. Человек, его права и свободы — высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства 208
§ 3. Российское государство (Россия) — федеративное государство 212
§ 4. Российская Федерация — правовое государство 217
§ 5. Российская Федерация — социальное государство 225
§ 6. Российская Федерация — светское государство 229
§ 7. Республиканская форма правления 231
§ 8. Суверенитет Российской Федерации 233
§ 9. Разделение государственной власти 239

Глава 10. Конституционные основы российского общества 244
§ 1. Многообразие форм собственности и свобода экономической деятельности 244

§ 2. Идеологическое многообразие и политический плюрализм ... 248
§ 3. Конституционные основы духовно-культурной системы ... 256

Глава 11. Гражданское общество. Свобода ассоциаций как форма участия членов гражданского общества в публичной жизни ... 260
§ 1. Общество и государство: конституционные основы взаимодействия ... 260
§ 2. Становление гражданского общества и его историческое развитие ... 264
§ 3. Современный конституционализм и гражданское общество: особенности конституционных моделей ... 270
§ 4. Общественные объединения и свобода их деятельности как форма участия членов гражданского общества в публичной жизни ... 276

ЧЕЛОВЕК В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ РОССИИ

Глава 12. Конституционные основы свободы и прав личности ... 297
§ 1. Человек, личность, гражданин в Конституции Российской Федерации: содержание понятий и социально-юридическая природа прав ... 297
1. Человек, личность, гражданин: конституционная интерпретация понятий ... 297
2. Права человека и гражданина — императив Конституции: естественная природа, социальные функции, неотчуждаемость ... 300
§ 2. Обязывающая сила основных прав и свобод ... 304
§ 3. Права и свободы человека и гражданина как объективные принципы общего правопорядка и их субъективная природа ... 307
§ 4. Конституционное право и конституционная свобода ... 309
§ 5. Равенство перед законом и судом. Равноправие ... 312
§ 6. Неделимость и взаимозависимость прав человека и гражданина ... 317
§ 7. Пределы и ограничения основных прав и свобод человека и гражданина: понятие, основания, критерии ... 319

Глава 13. Гражданство Российской Федерации. Иностранство. Безгражданство ... 326
§ 1. Правовая природа и принципы российского гражданства ... 326
§ 2. Приобретение гражданства ... 331
1. Гражданство по рождению. Территориальный принцип предоставления гражданства ... 331
2. Прием в гражданство в общем порядке, упрощенном порядке, восстановление в гражданстве, приобретение гражданства по иным основаниям ... 333
§ 3. Гражданство детей при изменении гражданства родителей и при усыновлении ... 337
§ 4. Прекращение гражданства ... 339
§ 5. Конституционное урегулирование двойного гражданства в Российской Федерации ... 342
§ 6. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации ... 343
1. Иностранные граждане и лица без гражданства: понятие и правовые режимы ... 343
2. Правовые состояния иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации ... 345
3. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации ... 350
§ 7. Правовое положение беженцев в Российской Федерации ... 354
1. Беженцы: понятие, основания и порядок признания ... 354
2. Права и обязанности беженцев ... 358
3. Прекращение статуса беженца ... 359
§ 8. Временное убежище в Российской Федерации ... 360
§ 9. Политическое убежище в Российской Федерации ... 363

Глава 14. Основные права и свободы человека и гражданина ... 369
§ 1. Достоинство личности как источник прав человека и гражданина ... 369
§ 2. Виды основных прав и свобод человека и гражданина ... 372

§ 3. Личные (гражданские) права и свободы: сфера действия и особенности регулирования 374
1. Общая характеристика личных прав и свобод 374
2. Отдельные основные личные права и свободы 378
§ 4. Политические права и свободы: сфера действия и особенности регулирования 385
1. Общая характеристика политических прав и свобод 385
2. Отдельные основные политические права и свободы 388
§ 5. Социально-экономические права и свободы: сфера действия и особенности регулирования 393
1. Общая характеристика социально-экономических прав и свобод 393
2. Отдельные основные экономические, социальные и культурные права и свободы 396
§ 6. Правосудие и права-гарантии прав и свобод человека и гражданина 404

Глава 15. Конституционные обязанности граждан России: сущность и виды 409
§ 1. Обязанности в социокультурной традиции России и Конституции 409
§ 2. Обязанности человека и обязанности гражданина 415
§ 3. Юридическая природа конституционных обязанностей 417
§ 4. Равенство конституционных обязанностей граждан 422
§ 5. Виды конституционных обязанностей граждан 424

Глава 16. Международные гуманитарные стандарты: конституционный механизм и пределы рецепции в Российской Федерации 434
§ 1. Универсальные гуманитарные стандарты 434
§ 2. Региональные гуманитарные стандарты 438
§ 3. Россия и европейский гуманитарный консенсус: условия совместимости и механизм взаимодействия 441

НАРОД В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ РОССИИ

Глава 17. Народ и власть в Конституции России 451
§ 1. Народ в конституционном праве: содержание понятия 451

§ 2. Принцип народного суверенитета в Конституции России: от «самодержавия народа» к народовластию в установленных Конституцией формах ... 456
§ 3. Референдум и свободные выборы — высшее непосредственное выражение власти народа ... 460
1. Референдум ... 464
2. Свободные выборы ... 468
3. Баланс конституционных ценностей свободных выборов и многопартийности ... 470

Глава 18. Конституционный механизм делегации народом права на власть: избирательное право и процесс ... 474
§ 1. Выборы как форма делегации права на власть: понятие, виды и правовые основы ... 474
§ 2. Понятие избирательного права ... 476
§ 3. Избирательная система: понятие и виды ... 478
§ 4. Принципы проведения выборов ... 481
§ 5. Субъекты и основные стадии избирательного процесса ... 483

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЕДИНСТВО И ЦЕЛОСТНОСТЬ РОССИИ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Глава 19. Конституционные основы единства и целостности Российского государства ... 493
§ 1. Единство и целостность Российского государства: императив народной воли и конституционно-правовые основы ... 493
§ 2. Территориальный суверенитет. Восстановление территориального суверенитета России над полуостровом Крым и г. Севастополем. Единство системы государственной власти и экономического пространства ... 497
§ 3. Конституционно-правовые средства обеспечения единства и целостности Российского государства ... 503
§ 4. Гражданин и гарантии единства и целостности Российского государства ... 512
1. Гражданский патриотизм и верность гражданина Российскому государству ... 512
2. Защита Отечества ... 516

Глава 20. Конституционные основы федеративного устройства 521
§ 1. Понятие и формы государственно-территориального устройства. Виды федераций 521
§ 2. Краткий очерк становления и развития российского федерализма 526
§ 3. Особенности федеративного устройства России и функционирования российского федерализма 532
1. Конституционные принципы федеративного устройства ... 532
2. Виды субъектов Российской Федерации 535
§ 4. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и ее субъектов 539
1. Конституционно-правовой статус Российской Федерации 539
2. Конституционно-правовой статус субъектов Федерации ... 545

ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Глава 21. Принципы конституционного строя и организация государственной власти 551
§ 1. Принципы конституционного строя как позитивное основание организации государственной власти 551
§ 2. Понятие органа государственной власти 555

Глава 22. Президент Российской Федерации 560
§ 1. Президент Российской Федерации в демократии с разделением властей 560
§ 2. Порядок выборов и вступления в должность Президента Российской Федерации 568
§ 3. Полномочия Президента Российской Федерации 570
§ 4. Правовые акты Президента Российской Федерации 585
§ 5. Прекращение полномочий Президента Российской Федерации 586

Глава 23. Федеральное Собрание Российской Федерации 591
§ 1. Парламент России в демократии с разделением властей 591
§ 2. Конституционный статус и структура Федерального Собрания 595

§ 3. Порядок выборов депутатов Государственной Думы 596
§ 4. Формирование Совета Федерации 606
§ 5. Вопросы ведения и порядок работы палат Федерального Собрания 609
1. Природа депутатского мандата 612
2. Неприкосновенность (иммунитет) членов парламента 622
3. Политические партии в механизме конкурентной демократии 625
§ 6. Роспуск Государственной Думы 628
§ 7. Порядок принятия федеральных законов 630

Глава 24. Правительство Российской Федерации 643
§ 1. Правительство в системе разделения властей 643
§ 2. Состав Правительства, порядок формирования и полномочия 645
§ 3. Акты Правительства 649

Глава 25. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации 651
§ 1. Принципы организации и деятельности системы органов государственной власти субъектов Федерации 651
§ 2. Органы законодательной (представительной) власти субъектов Федерации 652
§ 3. Органы исполнительной власти субъектов Федерации 655

Глава 26. Местное самоуправление. Понятие и принципы, функции, полномочия, органы и должностные лица 659
§ 1. Понятие местного самоуправления, его юридическая природа и принципы 659
§ 2. Функции местного самоуправления. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению 663
§ 3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: понятие, процедуры, контроль 672
§ 4. Виды муниципальных образований 676
§ 5. Органы и должностные лица местного самоуправления 677
§ 6. Финансово-экономическая основа местного самоуправления 678

§ 7. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления 679

Глава 27. Судебная власть и прокуратура 691

§ 1. Судебная система России, ее особенности и структура 691

§ 2. Конституционные принципы правосудия 696

§ 3. Прокуратура Российской Федерации. Общая характеристика организации, полномочий, порядка деятельности 699

Глава 28. Конституционное правосудие 705

§ 1. Современный конституционализм и правосудие в системе конституционных гарантий 705

§ 2. Правовая природа и функции конституционного правосудия 708

§ 3. Судьи Конституционного Суда: порядок наделения полномочиями, статус, гарантии независимости 720

§ 4. Полномочия Конституционного Суда: становление и историческое развитие 727

§ 5. Виды, организационные формы, принципы конституционного судопроизводства 732

§ 6. Решения Конституционного Суда: виды и их юридическая сила 743

§ 7. Юридическая природа правовых позиций Конституционного Суда 752