**Тема 1. Конституционное право как отрасль права**

**§1. Конституционное право как отрасль права**

Стараясь не воспроизводить общие положения теории права относительно видов норм или правоотношений, сконцентрируем свое внимание на той специфике, которой обладает конституционное право в правовой системе любого государства.

Предмет конституционного права

К определению предмета конституционного права(1) , то есть круга общественных отношений, регулируемых нормами этой отрасли права, существует два подхода.

Согласно первому , широкому подходу, нормы конституционного права регулируют основные черты социально - экономической системы и политической организации общества. А.Н. Кокотов предлагает даже считать, что предметы конституционного и национального права принципиально совпадают и что конституционное право – общая часть национального права [Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура]. Конституционно - правовые нормы, регулирующие «основы» различных сфер социальной жизни, одновременно включаются в массивы норм соответствующих отраслей (гражданского, уголовного, трудового и т.д.). Поскольку конституционное право содержит общие принципы для всей правовой системы, всей отраслей, применение этих норм возможно в случае отсутствия норм других отраслей или для их толкования.

Однако эта позиция имеет множество уязвимых сторон.

Во-первых, признается, что у конституционного права отсутствует собственный предмет правового регулирования, что заставляет усомниться в оправданности выделения его в качестве отрасли права.

Во-вторых, нарушается принцип научной классификации норм права на отрасли: «одна и та же норма не может находиться одновременно в двух структурных единицах правовой системы»1 .

В-третьих, при таком подходе конституционное право отождествляется с Конституцией. Конституция, выступая в качестве основы правовой системы и комплексного правого акта, может рассматриваться как источник норм различных отраслей права. Однако конституционное право как совокупность норм, не следует ограничивать только одной Конституцией.

Второй, узкий подход существует не только в отечественной, но и в зарубежной науке. Конституционное право, считают сторонники этой точки зрения, регулирует отношения по поводу осуществления публичной политической власти – отношения, связанные с организацией и устройством системы государственных органов и взаимоотношений личности и государства (сфера свободы гражданина, куда государство вторгаться не вправе, а также права личности, обеспечиваемые государством).

Конституционное право юридически оформляет отношения государственного властвования, отношения по поводу власти, т.е. отношения политические. При этом неочевидно, что является первичным – само содержание, властные отношения, или их правовая форма. Можно ли с помощью формы изменять характер этих отношений, т.е. ограничивать власть. Согласно мнению представителей социологического направления в теории конституционного права [Лассаль Ф. О сущности конституции], право лишь закрепляет сложившиеся отношения. Политическая сфера организуется и упорядочивается, но не предопределяется правом. Хорошим примером может служить ситуация государственной революции или переворота. Прежний правопорядок, который запрещал изменение конституции, низвергается вместе с политическим режимом, его охранявшим. В результате принимается новая конституция, оформляющая новые отношения.

В то же время многие конституционные принципы, и в первую очередь принцип правового государства, приоритета прав человека, требует ограничения власти правом, деятельности государства в рамках, установленных правовыми нормами.

Высказывались ранее мнения и о том, что отношения власти исключают правовые отношения, отношения власти и права – разные (Г.С. Гумплович). В рамках социологического подхода это отчасти справедливо, однако следуя необходимости обозначить круг регулируемых отношений, можно сказать, что конституционное право регулирует форму, порядок, процесс осуществления власти, а также содержание властной деятельности, устанавливая пределы властных полномочий и обязанности государства.

Регулирует ли конституционное право общественное устройство, принципы общественной организации? И да, и нет. Власть универсальна и проникает практически в любую сферу общественной жизни. Ограничение такого проникновения – предмет регулирования конституционного права.

Метод конституционного права

Помимо предмета регулирования, основанием деления права на отрасли традиционно в правовой науке рассматривается метод правового регулирования. Зачастую рассуждения о методе сводятся к спорам о преобладании императивного и диспозитивного метода. Однако абсолютно очевидно, что ни тот, ни другой метод в чистом виде не могут воплощаться ни в одной отрасли права, хотя императивное или диспозитивное начала могут преобладать. Императивный метод (отсутствие свободы усмотрения самих участников отношений, как в части их прав и обязанностей, так и в части возникновения правоотношений, заранее определенные их права и обязанности, неравенство участников, широкое подзаконное регулирование) обычно рассматривается как особенность норм публичного права, оформляющие отношения власти и подчинения. Однако в рамках конституционного права, как и других публично-правовых отраслей, обнаруживаются также и диспозитивные начала.

Используя достижения современной науки теории права (работы С.С. Алексеева) следует рассматривать метод регулирования отрасли конституционного права не как соотношение императивного и диспозитивного начала, а как «общий режим правового регулирования» – совокупность принципов, презумпций и особенностей правовых норм, которые рассматриваются ниже.

Конституционно-правовые нормы

Обычно выделяются следующие особенности конституционно-правовых норм: абстрактность (регулирование на уровне норм-принципов), усеченность состава нормы (отсутствие санкции, иногда гипотезы).

Абстрактность правового регулирования является одновременно признаком высокой юридической техники и серьезным препятствием к применению правовой нормы, поскольку толкование нормы становится затруднительным. Считается, что нормы-принципы непосредственно не регулируют содержание правоотношения (права и обязанности сторон). Это справедливо лишь отчасти, поскольку норма-принцип не только определяет содержание регулирования более частными правовыми нормами, но и рассчитана на применение в случае отсутствия таких норм. Абстрактность выступает в качестве особенности далеко не всех конституционных норм. Лишь часть их, и в первую очередь нормы, включенные в состав конституции, обнаруживают этот признак.

Кроме норм-принципов, следует также упомянуть правовые презумпции, действующие в области конституционного права. К ним можно отнести следующие.

Для граждан как субъектов конституционно-правовых отношений разрешается все, что прямо не запрещено, для государственных органов – напротив, запрещено все, что прямо не разрешено (не установлено в качестве их полномочий).

Для соотношения норм внутри одного нормативного акта (в том числе конституции) действует презумпция внутренней непротиворечивости, согласованности норм между собой.

Все нормативные акты считаются соответствующими актам большей юридической силы, в том числе конституции, до тех пор, пока не будет установлено обратное.

Что касается неполного состава конституционно-правовой нормы, то поскольку санкции, обеспечивающие действие нормы, реализуются в рамках охранительных правоотношений (например, уголовно-правовых), сами санкции также следует искать в нормах других отраслей.

Конституционно-правовые отношения

Субъектом конституционно-правовых, как и других юридических отношений может быть лицо, способное иметь права и обязанности. В связи с этим не следует рассматривать в качестве субъектов конституционно-правовых отношений, например, общество, так как это понятие чересчур неопределенное и неинституализированное. По поводу столь же неопределенного понятия – «народ» – в науке конституционного права давно ведется дискуссия. Поскольку «народ» упоминается только в нормах-принципах, не устанавливающих непосредственно прав и обязанностей, к нему, казалось бы, можно не применять требование о способности выступать субъектом права вообще, однако следуя строгой теории права, этому нельзя найти достаточно оснований. Кроме того, нельзя считать субъектом образование, не имеющее определенных границ (круг лиц, входящих в состав народа, юридически не определен, иначе невозможно было бы издание нормативных актов, рассчитанных на этот круг).

В отличие от «общества» и «народа», сложнее ответить на вопрос, является ли лицом государство. Частное право обычно дает отрицательный ответ. Поскольку от имени государства выступают государственные органы, это создает иллюзию, что именно они и являются субъектами. Тем не менее, как в международно-правовых, так и в конституционно-правовых отношениях субъектом следует считать государство в целом (в отличие от административно-правовых, где сторонами являются государственные органы). Аналогично следует рассматривать в качестве субъектов конституционно-правовых отношений территориальные образования, обладающие элементами государства: населением, территорией и властью (хотя бы и не суверенной, но имеющей возможность нести собственные обязательства). К таким территориальным образованиям можно отнести субъекты федерации, но нельзя отнести административно-территориальные единицы, созданные центральной властью для целей управления – районы, округа и т.д.

Юридические лица как выступают субъектами конституционно-правовых отношений только в тех случаях, когда представляют или являются формой реализации прав граждан – участников этого юридического лица. При этом гражданская правосубъектность не является необходимым условием конституционной правосубъектности. Общественные объединения могут выступать формой реализации конституционного права на объединение, но не регистрироваться в качестве юридических лиц.

Структура отрасли конституционного права

В структуре отрасли конституционного права редко выделяют Общую и Особенную части. Среди конституционно-правовых норм нельзя выделить какую-то группу норм, которые применялись бы при реализации отдельных других норм.

Нормы конституционного права исходя их структуры предмета регулирования можно разделить на две группы: (1) гражданско-публичное право, включающее нормы о статусе граждан – права человека, статус представителей отдельных социальных групп (беженцы, иностранные граждане), гражданство, специальные правовые режимы (военное и чрезвычайное положение) и (2) государственное право, предмет которого ограничивается установлением системы органов государственной власти и их функционированием, полномочиями, взаимодействием между собой и т.п..

В то же время понятие «государственного права» в российской науке многими отождествляется с «конституционным правом». В литературе существует дискуссия по этому поводу [Белкин А.А. Наименование отрасли: конституционное и государственное право]. Однако не следует считать различия в употреблении этих терминов существенными.

Источники конституционного права

К источникам конституционного права следует отнести нормативные правовые акты, различающиеся по юридической силе. Наивысшую юридическую силу имеет Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года. Нормативные акты, обобщаемые термином «закон» (в него включаются как обычные федеральные законы[ст. 105 Конституции РФ], так и федеральные конституционные законы [ст. 108 Конституции РФ], а также законы субъектов РФ) должны соответствовать международным договорам Российской Федерации, но перед прочими нормативными актами закон имеет приоритет.

Исходя из сформулированного нами понятия источника конституционного права решения ни судов общей юрисдикции или арбитражных судов, ни конституционных либо уставных судов к источникам относить не следует. Эти правовые акты в определенных случаях содержат толкование нормы или определяют юридическую судьбу другого правого акта, но новых, самостоятельных норм в них сформулировано быть не может.

Прочие виды источников, обнаруживаемые в других правовых системах и известные теории права – конституционно-правовые обычаи [Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве], религиозные тексты, труды ученых-юристов, имеющих признанный авторитет, - в российском конституционном праве не обнаруживаются.

Конституционно-правовая ответственность

Конституционное право, используя охранительные нормы других отраслей (уголовного, административного), обладает в то же время собственным механизмом охраны своих норм. В настоящее время выделяют вид юридической ответственности – конституционно-правовую ответственность [Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности], которая выражается в применении негативных последствий к лицам, нарушившим нормы конституционного права. Меры конституционно-правовой ответственности и порядок её применения урегулированы нормами конституционного права. По своему характеру конституционно-правовая ответственность носит карательный, а не правовосстановительный характер, налагается, как правило, в судебном порядке, применяется к гражданам и органам государственной власти.

Место конституционного права в системе отраслей права

Предмет регулирования конституционного права объясняет и специфику отрасли в качестве ведущей или базовой в правовой системе. Отношения по поводу осуществления государственной власти связаны с участием государства в экономической, культурной и прочих областях, а порядок такого участия задает содержание правовых норм других отраслей, которые издаются (санкционируются) государством. Кроме того, порядок издания государством правовых актов, их виды, правила применения, изменения, разрешения коллизий и отмены как форма деятельности государства регулируется конституционным правом, но имеет отношение к нормам любых отраслей, создавая тем самым принципы всей правовой системы.

Конституционное право наряду с административным регулирует порядок осуществления государственной власти. В отличие от административного, конституционное право регулирует отношения между прямо не подчиненными субъектами (например, между Правительством и Федеральным Собранием), а также между государством в целом и гражданами (например, обеспечение права на судебную защиту осуществляется не отдельными органами государственной власти, а государством в целом).

**Тема 2. Основы теории конституции**

**§1. Основы теории конституции**

История и теоретические предпосылки возникновения конституции.

Начиная со времен античности, среди обычных законов выделялись основные, определявшие организацию властей в государстве и изменявшиеся в особом порядке. Аристотель называл такие законы , в Древнем Риме для их обозначения существовало понятие rem publicam constituere, в Среднике Века – lex fundamentalis, а начиная с первой половины XVIII века появилось понятие «конституции» [Еллинек Г. Конституции, их история и значение в современном праве].

Однако принципиальное отличие всех этих актов от существующего понимания конституции заключается в том, что лишь в конце XVIII в. конституция стала рассматриваться как инструмент ограничения власти в пользу народа. Конституции, выполнявшие подобную функцию, впервые появились на территории Северной Америки – «Билль о правах» штата Вирджиния, принятый 12 июня 1776 года, а затем федеральная конституция США 1787 года.

Несколькими годами позднее конституции появились в рамках континентальной Европы: 5 мая 1791 года в Польше, а 3 сентября того же года – во Франции. 1812 г. – в Испании, 1814 г. – в Норвегии, 1822 г. – в Португалии, 1831 г. – в Бельгии, 1868 г. – в Люксембурге, 1874 г. – в Швейцарии. Постепенно вошло в употребление понятие конституции Великобритании, состоящей из ряда законодательных актов, принципов и правовых обычаев. В первой половине ХХ века идеи конституции были привнесены в арабский мир (Египет – 1923 г.), после второй мировой войны – в Японию (1947) и Индию (1950). В странах Восточной Европы и других странах социалистического лагеря сложилась самостоятельная традиция социалистических конституций, которая в Европе утратилась в 1990-е годы (были приняты конституции западноевропейского образца).

Понятие конституции, её сущность и значение.

Со времен Великой французской революции по поводу понятия конституции идут споры. В этом споре одни утверждают, что государств без конституции не бывает, т.к. устройство органов и статус личности существует в любом государстве. Другие полагают необходимым соблюдение определенных условий. Там, где не соблюдаются права человека и нет разделения властей (а также правового государства, независимости суда и т.д.) конституции нет.

Фактически предмет спора состоит, во-первых, в том, должен ли быть нормативный акт, закрепляющий основы государственного строя и, во-вторых, в том, любое ли государство, где строй закреплен нормативно, может считаться конституционным, или государственные принципы должны по содержанию отвечать сложившему представлению о конституционном устройстве.

Относительно объяснения сущности конституции известны следующие теории [Овсепян Ж.И. Развитие научных представлений о понятии и сущности конституции].

1. Формально-юридическая теория. Согласно её положениям, Конституция – это основной закон, определяющий институты, принципы осуществления власти организации правительства и отношения правительства и управляемых, независимо от содержания этого закона.

2. Естественно-правовая теория. Для её сторонников конституция – это воплощение естественного права.

3. Социологическая теория. На ней необходимо остановиться подробнее. Родоначальником этой теории стал Ф. Лассаль [Лассаль Ф. О сущности конституции]. Фактическую Конституцию, утверждал он, имеет любое государство, иначе оно было бы анархией. Конституция и закон по существу однородны, но между ними есть различия: она более неприкосновенна, порядок её изменения особый. Действительной руководящей силой и для конституции, и для закона является реальное соотношение сил внутри общества. Это действительная причина, которая определяет все законы и правовые учреждения. Конституционные вопросы – вопросы силы, а не права. Реальное соотношение сил записывается на бумаге, и они становятся правовыми учреждениями. Действительную конституцию имеет всякая страна, ведь всякий организм каким-то образом устроен. Частью социологической теории является деление конституций на материальные и формальные, а также юридические и фактические. Смысл и того, и другого деления состоит в том, чтобы показать отличие действительного соотношения сил и фактического устройства государства от того, который закреплен на бумаге. В случае расхождения возникает ситуация фиктивной конституции.

4. Марксистско-ленинская теория стала развитием и уточнением социологической: конституция – это соотношение сил в классовой борьбе, а экономическая власть выступает действительной основой политической власти.

5. Социально-генетическая теория рассматривает конституцию через её социальные функции – закрепление доминирования права над властью. Конституция обеспечивает правовыми средствами ограничение власти в государстве и государства в обществе путем деконцентрации полномочий, разделение функций, определение порядка их осуществления и т.п.

Конституция имеет юридическое значение как акт высшей юридической силы, закрепляющий основы правовой системы, а социальное производно от значения и роли в обществе государственной власти, ограничиваемой и организуемой конституцией.

Функции Конституции

Среди функций конституции принято выделять юридическую, социальную и идеологическую (воспитательную).

Юридическая функция конституции определяется её природой и местом в системе правовых актов. Конституция закрепляет основы правовой системы; выступает в качестве акта, создающего (учреждающего) новое государство или новую систему органов государства; наделяет полномочиями отдельные органы государственной власти, а также закрепляет основные, наиболее общие права и обязанности личности и определяет механизм правовой защиты государственного устройства.

Социальная функция конституции состоит в организации деятельности государства и установлении порядка взаимодействия государственной власти с личностью и общественными институтами.

Сама по себе конституция отражает определенную идеологию, идеологию тех принципов, на которых она базируется. Устройство государственной власти в соответствии с этими принципами и их применение в качестве правовых норм отражается на общественном сознании, и в этом проявляется идеологическая (воспитательная) роль конституции.

Виды конституций

Классификация конституций возможна по различным признакам. Наиболее часто конституции классифицируются в зависимости от:

а) порядка принятия: октроированные, референдумные и законодательные;

б) формы государства: от формы правления – монархические и республиканские, формы территориального устройства – федеративные и унитарные;

в) срока действия: постоянные и временные;

г) сложности изменения текста: гибкие и жесткие;

д) формы документа: кодифицированные (изложенные в одном документе) и некодицифированные, писаные и неписанные (содержание норм которых выводится из практики государственного устройства, реальных общественных отношений).

Форма конституции

а) Порядок принятия и изменения. Одной из существенных особенностей, отличающих конституцию от законов, является порядок её принятия и изменения. Обычно предусматривается либо квалифицированное большинство в парламенте, либо обязательное вынесение на референдум, либо утверждение новой конституции специальным органом учредительной власти.

Действующая Конституция РФ различает поправки в Конституцию (изменение глав 3-8), которые принимаются в форме специальных Законов о поправках в Конституцию, и пересмотр Конституции (изменение глав 1, 2 и 9)[Гл.9]. Принятие таких законов в целом осуществляется в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона и, кроме того, с соблюдением специальной процедуры согласования проекта органами законодательной власти субъектов РФ. Пересмотр Конституции осуществляется специально формируемым органом – Конституционным Собранием, которое может само утвердить новый текст Конституции или вынести его на всенародное голосование. [Постановление КС РФ от 28.11.1995 N 15-П] [Постановление КС РФ от 31.10.1995 N 12-П]

Следует различать изменение и преобразование конституции [Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования]. Изменение конституции – это корректировка её текста, тогда как преобразование – это действия, оставляющие текст в прежнем виде, и развивающие конституционные положения: в законодательстве, путем толкования, конституционной практики или неиспользования конституционных полномочий [Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования].

б) Юридическими свойствами конституции являются верховенство и прямое действие. Верховенство – это не только высшая юридическая сила, но и регулирование на уровне принципов отношений, составляющих предмет практически всех отраслей национального права.

Что касается прямого действия конституции, то под ним следует понимать применение её в случае отсутствия более частного регулирования – регулирования на уровне закона. [Постановление КС РФ от 16.06.1998 N 19-П]

в) Структура конституции обычно включает торжественную преамбулу (юридическая сила преамбуле, как правило, не придается), основная часть, разбиваемая на части, разделы или главы. Эти части следуют, во-первых, более частные вслед за более общими, а во-вторых, менее значимые вслед за теми, которым придается большее значение. Конституция может содержать заключительные и переходные положения, регулирующие, как в действующей конституции, порядок вступления её в силу и действие прежних правовых актов. Довольно часто конституцию сопровождают приложения, например, договоры или декларации, включавшиеся в конституции советских времен.

г) Содержание правового регулирования конституции чаще всего охватывает установление принципов устройства государства и осуществления государственной власти (в том числе принципы внутренней и внешней политики государства), перечень основных прав, свобод и обязанностей личности, территориальное устройство, а также виды органов государственной власти, их полномочия и порядок изменения самой конституции. В Конституции также может содержаться описание государственных символов, порядок формирования всех органов государственной власти

д) Особенности норм конституции. Нормы конституции, как уже отмечалось, выделяются даже среди других норм конституционного права тем, что они носят наиболее абстрактный, обобщенный характер, сформулированы в качестве норм-принципов. Нормы многих конституций отличаются от норм законов также языком и стилем изложения. Нормы-принципы зачастую подменяются политическими лозунгами, в конституции включаются оценочные суждения, которые отражают идеологию составителей. Многие нормы конституций торжественны по форме изложения, исполнены пафоса и в силу этих обстоятельств часто неприменимы в качестве правовых установлений.

е) Охрана конституции. Под охраной конституции следует понимать систему мер, направленных на защиту конституционного текста от произвольного изменения, и мер, обеспечивающих исполнение норм конституции.

Про порядок принятия и изменения конституции было сказано выше.

Обеспечение исполнения норм конституции осуществляется различными способами. В сфере исполнительно-распорядительной деятельности контроль за конституционностью осуществляют вышестоящие или специальные органы. Это может быть глава государства (в России Президент осуществляет такие функции в качестве гаранта конституции), органы парламентского контроля (Уполномоченный по правам человека) и надзорные органы общей компетенции (прокуратура).

Как в сфере исполнительной (в части контроля за изданием нормативных актов высшими органами власти), так и в области законодательной деятельности, а в некоторых странах – даже судебной, охрана конституции осуществляется посредством конституционного контроля в форме конституционного судопроизводства (конституционной юстиции). Более подробно российская модель конституционного контроля будет освещена в разделе, посвященном судебной власти.

Специальным механизмом охраны конституции служит также конституционно-правовая ответственность, осуществляемая на основании и в порядке, предусмотренном конституционно-правовыми нормами.

**Тема 3. История конституционного развития России**

**§1. Основные черты дореволюционного государственного права**

а) Правовой статус личности и его историческое развитие

Начиная с XI – XII века началось разделение русского общества на сословия, которое просуществовало до 23(10) ноября 1917 г. Представители каждого сословия обладали отдельным правовым статусом практически во всех областях правового регулирования, хотя первоначально сословное деление возникло из соображений фискального (налогового) характера.

Дворянство сформировалось из служилого сословия, которое несло служебное тягло. За несение службы они наделялись поместьями и другими правами. В 1785 г. «Жалованной грамотой дворянству» обязанность служить была отменена, однако привилегии сохранились: для дворян были специальные учебные заведения, только они могли владеть крестьянами, недвижимостью (до 1830-х гг.), были свободны от телесных наказаний.

Горожане несли тягло податей с промыслов. Городское сословие составляли именитые граждане, купцы 3-х гильдий, цеховые ремесленники и посадские (мещане).

Монашество делилось на черное (монашеское) и белое. В черное допускался уход только с разрешения Св. Синода (с 1723 г.), а белое составляло замкнутое сословие, переход в которое ограничивался.

Крестьяне жили общинами, имевшими своих выборных начальников, голов, сотских старост и т.д. Крестьяне делились на черносошных (государственных), прикрепленных к заводам и фабрикам, монастырских и частных.

Крепостное право – основная особенность правового положения крестьян – формировалось в течение длительного времени. До конца XVI столетия крестьяне пользовались правом свободного перехода с одной земли и от одного владельца к другому, затем это право было ограничено, а около 1591 года отменено вовсе. Начиная с первых десятилетий XVIII в., главным образом с первой ревизии (1719 г.) крестьяне постепенно превращаются в негласную собственность своих владельцев, приравниваясь к вещи, попав не только в экономическую, но и личную зависимость. Крестьяне лишились права заключать гражданские сделки и стали подсудны только суду помещика. Начиная с 1803, начался процесс освобождения крестьян, который закончился 5 марта 1861 года манифестом об отмене крепостного права.

К началу ХХ века часть прав закреплялась за всеми подданными независимо от сословной принадлежности (право на судебную защиту, процессуальные права при уголовном преследовании, право собственности, свобода печати, свобода вероисповедания). Право передвижения для всех сословий ограничивалось паспортной системой. Всеобщий характер носила и воинская повинность.

Особый статус имели инородцы – племена, поставленные в особое положение. Они имели свою систему управления и обладали некоторыми финансовыми льготами. Евреи обладали особым статусом начиная с начала XVIII в.. С 1769 г. было установлено главное ограничение – черта оседлости. Ограничивались права на приобретение недвижимости и вступление в брак.

б) Органы государственной власти

Как и основы правового статуса личности, система высших органов государственной власти Российской Империи закреплялась в Основных государственных законах 1906 г., которые носили характер первой российской конституции. Они обладали большей юридической силой по сравнению с другими законодательными актами и изменялись в особом порядке.

Монарх. С образованием единого российского государства при Иване III и Иване IV (XVI в.) оформляется монархия, которая, однако, была довольно существенно ограничена властью церкви и дворянства. Только в годы правления Петра I, в России окончательно установилось самодержавие, юридически закрепленное в Воинском уставе и сочинении Феофана Прокоповича «Правда воли монаршей», включенном позднее в Общее Собрание Законов Российской Империи.

После принятия Основных государственных законов 1906 г. монарх получил статус главы государства, обладая полномочиями и в законодательной, и в исполнительной, и в судебной власти. Монарх формально получал свою власть от Бога, был неприкосновенен и неответственен за свои действия, включая общеуголовные преступления, имел ряд почетных прав – на придворных, на титул (до 1547 гг. Великого князя, с 1547 года – царя, а с 1721 г. – императора). В области законодательной власти обладал правом назначать выборы, созывать и распускать законодательный орган, право законодательной инициативы, право вето. Оставался номинальным главой судебной власти, назначал судей и прокуроров, утверждал некоторые уголовные приговоры судов (в отношении дворян, чиновников и священнослужителей), имел право помилования. Император назначал и отстранял от должности министров, определял направления государственной политики, был верховным главнокомандующим, имел право издавать специальные указы (акты верховного управления), имевшие силу закона.

Правительствующий Сенат. Сенат обладал статусом высшего надзорного органа (в административной сфере) и высшей кассационной судебной коллегии. Деятельность Сената состояла в надзоре за исполнением законов, рассмотрении особо важных уголовных дел в качестве суда первой инстанции, издании руководящих разъяснений по вопросам толкования и применения законов, которые основывались на обобщении судебной практики и т.п. Сенат возглавлял судебную систему, состоявшую из мировых судей (которые после избрания утверждались в должности Сенатом), окружных судов и судебных палат (апелляционной инстанцией по одной на несколько губерний).

Государственная Дума. Учреждение Государственной Думы состоялось сперва в рескрипте министру внутренних дел Булыгину и положении от 6 августа 1905 года, а затем в манифесте 17 октября 1905 года, даровавшем гражданские свободы. Манифест преобразовал Государственную Думу в орган всеобщего представительства и закреплял за ней законодательные полномочия. Одновременно с учреждением Государственной Думы было утверждено положение о выборах. Избрание депутатов осуществлялось по 4 куриям: землевладельческой, городской, крестьянской и рабочей, причем по разным куриям они были 4-х, 3-х, 2-х степенными и прямыми, однако выборы не были всеобщими и равными. Дума была наделена законодательными полномочиями, но принятые Думой законы подлежали утверждению Государственным Советом и Императором, имевшим право абсолютного вето. Государственная Дума также утверждала бюджет, но не участвовала в формировании правительства.

Государственный Совет. Учрежденный в 1801 г. как законосовещательный орган при императоре, с учреждением Государственной Думы Государственный Совет получил статус верхней палаты парламента. Вскоре последовало изменение порядка его формирования: император стал назначать только половину Государственного Совета, а вторая половина периодически переизбиралась на 1/3 дворянством, духовенством и научными учреждениями.

в) Территориальное устройство

По форме территориального устройства Российская Империя была унитарным государством. Административно-территориальными единицами были губернии, делившиеся на уезды, а уезды – на волости. В территориальных единицах существовали органы самоуправления – земские собрания и земские управы и назначавшиеся центральной властью губернаторы. Собственная система самоуправления существовала в крупных городах.

Финляндия была окончательно присоединена к Российской Империи в 1809 г., при этом сохранило силу действовавшее до этого шведское законодательство, в части, в какой это допускалось положением Финляндии в составе России. До 1910 г. Финляндия фактически представляла с Россией унию, причем в самой Финляндии права монарха были сильно ограничены правами Сейма. С 1910 г. Финляндия получила статус автономии, но на её территорию распространялось действие имперского законодательства.

**§2. Правовая история конституционного кризиса и революций 1917**

**года**

В результате произошедшей в феврале 1917 г. революции состоялось отречение от престола Императора в пользу брата Михаила, а тот в свою очередь отрекся в пользу Учредительного Собрания. Для подготовки выборов в Учредительное Собрание Государственная Дума сформировала орган исполнительной власти – Временное Правительство, а в сентябре 1917 г. объявило Россию республикой. Временное Правительство утвердило Положение о выборах в Учредительное Собрание, по которому на основе всеобщего (с 20 лет, независимо от пола), равного и прямого избирательного права при тайном голосовании 12 ноября 1917 года прошли выборы в Учредительное Собрание. Однако организацию голосования осуществляли уже исполнительно-распорядительные органы Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов (общественного объединения, говоря современным языком, созданного по «классовому» признаку).

25 октября 1917 года исполнительная власть перешла из рук Временного правительства в руки Военно-революционного комитета Петроградского совета. Юридически оформлено это было воззванием «Рабочим, солдатам и крестьянам». Военно-революционный комитет передал власть II Всероссийскому съезду Советов, начавшему работу вечером 25 октября 1917 г. и принявшем на следующий день первые декреты – о мире и о земле. 26 октября было сформировано и временное рабочее и крестьянское правительство – Совет народных комиссаров. Оно должно было действовать до созыва Учредительного Собрания. СНК получил право издавать законодательные акты. Им были утверждены «Декларация прав народов России», декреты о 8-часовом рабочем дне, о народном контроле, об уничтожении сословий и гражданских чинов, затем ограничена свобода печати и предусмотрены санкции за пропаганду против советской власти, провозглашено отделение церкви от государства, проведена реформа правописания, провозглашена независимость Финляндии.

3 января 1918 года Всероссийский центральный исполнительный комитет (также назначенный Съездом Советов) принял «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа»[Конституция РСФСР 1918 года], где были подтверждены принятые ранее законы и провозглашены: власть советов, федеративное устройство, национализация земли, начало национализации промышленности и банков, всеобщая трудовая повинность. Этот документ было предложено утвердить Учредительному Собранию, собравшемуся на первое заседание 5 января 1918 г. Учредительное Собрание отказалось его рассматривать, и на следующий день декретом ВЦИК было распущено. 14 января 1918 г. II Всероссийский съезд Советов утвердил Декларацию, окончательно оформив новый государственный строй.

В Декларации Россия была объявлена республикой советов, были аннулированы займы, разорваны «тайные» договоры царского правительства.

В результате этих юридических действий можно говорить о создании на прежней территории России (за исключением Финляндии) нового государства (континуитет), не являющегося во внутренних и внешних отношениях (за исключением добровольно принятых вновь на себя обязательств) правопреемником Российской Империи.

**§3. Конституция РСФСР 1918 г**

10 июля 1918 года V Всероссийский съезд Советов (первый в истории развития российских представительных учреждений однопартийный орган) утвердил Конституцию РСФСР. В её состав была включена Декларация прав трудящегося. 19 июля 1918 г. эта Конституция вступила в силу.

В области правового положения личности был провозглашен принцип равенства прав независимо от расы и национальности, но с ограничениями в интересах рабочего класса.

Избирательные права были предоставлены всем трудящимся и потерявшим трудоспособность с 18 лет. В порядке люстрации лишались избирательных прав лица, использовавшие наемный труд, жившие на нетрудовой доход, частные торговцы, представители духовенства, душевнобольные и умалишенные, осужденные за корыстные и порочащие преступления, служащие и агенты царской полиции и царского дома. Свободы собраний, митингов и союзов также предоставлялись только трудящимся, причем независимо от их гражданства.

Провозглашалась свобода совести. Средства для издания печатной продукции передавались в руки рабочего класса и крестьянской бедноты. Предоставление рабочим и беднейшим крестьянам полного, всестороннего и бесплатного образования провозглашалось как цель государства. В целом права на образование, на труд, на отдых и др. социально-экономические права юридически не гарантировались, т.к. их невозможно было обеспечить в реальности.

Вводились всеобщая трудовая повинность (впервые в мировой практике) и всеобщая воинская повинность.

В экономической области была проведена национализация средств производства и другого недвижимого имущества. Государственный бюджет и правила его расходования устанавливались в Конституции.

Устройство государственной власти было осуществлено в соответствии со следующими принципами. По форме территориального устройства была провозглашена национально-территориальная федерация. Власть объявлялась принадлежащей рабочему населению, объединенному в Советах рабочих, солдатских и крестьянских (с января 1918 г.) депутатов. Избиратели могли в любое время отозвать депутата и избрать нового.

Верховная власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов (выборы были многоступенчатыми: нижестоящие советы формировали вышестоящие, делегатов на всероссийский съезд направляли губернские советы), а в период между съездами – Всероссийскому центральному исполнительному комитету (ВЦИК), формировавшемуся съездом. Исключительную компетенцию съезда составляло изменение Конституции, а съезда и ВЦИКа – руководство внутренней и внешней политикой, законодательство, утверждение бюджета, налогов, формирование Совета народных комиссаров (СНК). Во всероссийский съезд избиралось по 1 депутату от 25 тыс. городского и 125 тыс. сельского населения путем многоступенчатых выборов. Такой же 5-кратный приоритет отдавался городскому населению и в областных и губернских съездах советов. ВЦИК состоял не более, чем из 200 чел., и занимал место высшего законодательного, исполнительного и контролирующего органа РСФСР, издавая декреты по инициативе СНК или самостоятельно.

На СНК, состоявший из 18 народных комиссаров (каждый возглавлял комиссариат, в управлении которым сочеталось единоличное принятие решений и коллегиальный контроль за ними), было возложено общее управление делами. СНК был наделен правом издавать декреты, распоряжения, инструкции и т.д..

**§4. Создание СССР и Конституция СССР 1924 г**

С 1919 года началось «победное шествие советской власти» по территории бывшей Российской империи. На территории вновь создаваемых национальных республик провозглашалась власть Советов и принимались собственные конституции Туркестана, Латвии, Белоруссии, Украины (в 1920 г. с ней был заключен мирный договор), Азербайджана, Армении и Грузии. Были созданы республики Бухара и Хорезм, Дальневосточная республика. Их конституции базировались на Конституции РСФСР 1918 г., во многом воспроизводили её положения, но и отличались как некоторыми нормами, так и институтами власти.

В 1922 году Закавказье объединилось в ЗСФСР, а во второй половине 1922 года решения о вхождении в общее союзное государство принимали все советские республики. На I съезде советов 30 декабря 1922 г. были утверждены декларация и договор о создании СССР, которые и составили в доработанном виде Конституцию СССР. В состав СССР вошли РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР (ССР Азербайджан, ССР Грузия и ССР Армения). Конституция была принята ЦИК СССР 6 июля 1923 г., а окончательно утверждена Съездом Советов 31 января 1924 г.

Правовой статус личности в этой конституции не затрагивался. Она была целиком посвящена организации союзной власти во вновь образованном государстве.

В части основ федеративного устройства признавался суверенитет республик в составе СССР, который ограничивался только в части компетенции, переданной союзным органам. Признавалось право выхода (сецессии) союзных республик из состава СССР. Территория республик изменялась только с их согласия. Было установлено единое союзное гражданство. Предметы ведения союзных органов были исчерпывающих образом перечислены. Начиная с 1924 года, на следующий год после принятия союзной конституции принималась новая конституция союзной республики, которая практически дословно воспроизводила положения союзной конституции в части организации власти в республике. Так происходило в 1924-1925, 1936-1937 и 1977-1978 гг.

Организация государственной власти в целом повторяла сложившуюся систему. Высшим органом стал съезд Советов, формировавшийся по многоступенчатой системе с 5-кратным приоритетом представительства городского населения. Выборы в Советы на низовом уровне были организованы по производственно-территориальному принципу – на предприятиях, в колхозах и т.д. и только со второго уровня представительство носило территориальный характер.

Съезд формировал Центральный исполнительный комитет, состоявший из Союзного Совета (избирался съездом пропорционально населению каждой республики) и Совета Национальностей (по 5 представителей союзных и автономных республик и по 1 – от автономных областей). ЦИК издавал кодексы, декреты и распоряжения, собираясь на сессии 3 раза в год. Президиум ЦИК, формировавшийся в составе 21 человека ЦИКом, играл роль высшего законодательного, исполнительного и распорядительного органа в период между сессиями ЦИК, издавая декреты и распоряжения. Исполнительным и распорядительным органом оставался Союзный Совет народных комиссаров. Верховный суд и прокурор Верховного суда назначались Президиумом ЦИК.

**§5. Конституция «общенародного государства» 1936 г.: основные**

**черты**

5 декабря 1936 г. после проведения всенародного обсуждения проекта Чрезвычайный VIII Всесоюзном съезде советов утвердил новую Конституцию СССР.

Ликвидировался дуализм конституционных текстов – все основные положения (включая правовой статус личности) были закреплены в конституции непосредственно, без дополнения в конституциях союзных республик, которые воспроизводили нормы союзной конституции. В Конституции СССР 1936 г. было закреплено изменение классовой структуры: государство стало общенародным, а Советы – советами трудящихся.

В области прав личности впервые было провозглашено право на труд, право на отдых (хотя вскоре в связи с «приближением войны» вновь ввели 8-часовой рабочий день и 7-дневную рабочую неделю), право на социальную защиту в старости, по болезни и потере трудоспособности, право на образование, неприкосновенность личности (арест – по постановлению суда или с санкции прокурора), неприкосновенность жилища и тайна переписки, свобода совести, печати и собраний. Сохранена трудовая и воинская повинность. Избирательное право стало всеобщим, равным, прямым на выборах в советы всех уровней, и было введено тайное голосование. Выборы проводились по территориальным округам, хотя сохранилось выдвижение кандидатов от предприятий.

В экономической сфере закреплялось две формы собственности: государственная (в том числе собственность на землю) и кооперативно-колхозная (последняя включала собственность на инвентарь), хотя предусматривалось и существование колхозного двора с правом личной собственности на подсобное хозяйство. В масштабе государства вводилось плановое хозяйство.

В области федеративного устройства изменился состав союзных республик – их стало 11, а члены ЗСФСР самостоятельно вошли в состав Союза. Была предусмотрена возможность международной правосубъектности союзных республик.

Система органов власти изменилась незначительно. Вышестоящие Советы перестали быть съездами и стали полноправными органами власти, постоянно функционировавшими. Существенно, однако, было прямое избрание советов всех уровней непосредственно населением. Создавался единый всесоюзный орган власти – Верховный Совет СССР, состоящий из 2-х палат: Совета Союза (избирался гражданами по территориальным одномандатным 300 тыс-м округам) и Совета Национальностей (по 32 депутата от союзной, 11 – от автономной республики, по 5 от каждой автономной области и по 1 от национального округа), издававший законы. Верховным советом из своего состава формировался Президиум Верховного Совета СССР, который издавал указы, толковал законы, руководил Советом народных комиссаров, представлял СССР в международных отношениях и т.д. – выполнял все функции коллективного главы государства. Система разделения властей по-прежнему отрицалась, советы представляли собой единственные органы власти, при которых были органы государственного управления, обеспечивающие исполнение принятых советами решений. Общесоюзным исполнительным и распорядительным органом являлся СНК СССР (с 1946 г. – Совет Министров). Он состоял из министров (общесоюзных и союзно-республиканских министерств), а также руководителей комитетов, которые были перечислены в Конституции.

Впервые закреплен особый механизм изменения конституции – 2/3 в каждой из палат Верховного Совета.

**§6. Организация государственной власти и правовой системы по**

**конституции «развитого социализма» 1977 г**

Очередная Конституция СССР была принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 года и в силу изменения лозунгов получила название «конституции развитого социализма».

Основное отличие от предыдущей конституции состояло в существенном увеличении объема за счет большего количества демагогии, политических лозунгов и иного неправового содержания. В Конституции появилась преамбула, которой раньше не было. Увеличение объема произошло также за счет включения в предмет регулирования областей науки, культуры, охраны природы и т.д. Советы депутатов трудящихся стали Советами народных депутатов.

В области закрепления правового статуса личности появились такие права, как право на охрану здоровья, право на жилище, право участвовать в управлении государственными делами и критиковать государственные органы, а также право на доступ к культурным ценностям. Впервые на конституционном уровне было закреплено право граждан обжаловать в суд действия любых должностных лиц. Был увеличен и перечень конституционных обязанностей граждан. Раздел «Государство и личность» занял второе место – после «Основ общественного строя».

В области государственного устройства была закреплена роль КПСС – руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы.

В остальном система органов государственной власти и территориальное устройство не претерпели каких-либо существенных изменений.

**§7. Перестройка и начало конституционных реформ. Кризис 1991 г.**

**и распад СССР. Конституционный кризис 1993 г. и принятие новой**

**конституции**

Фактически до 1988 года система государственного устройства была неизменной. Последние выборы в Верховный Совет СССР в соответствии со сложившимся порядком прошли в 1984 году.

В 1988 году были внесены изменения в Конституцию и предусмотрен дополнительный орган – Съезд народных депутатов СССР, собиравшийся 1 раз в год для формирования Верховного Совета и Президиума Верховного Совета. При сохранении статуса последних двух органов это фактически означало косвенные выборы Верховного Совета. Съезд состоял из 2250 депутатов, 1/3 избиралась по территориальным округам, 1/3 – от национально-территориальных единиц, 1/3 – от общественных организаций (100 представляли КПСС, 100 - государственные профсоюзы, 75 – ВЛКСМ и т.д.).

В 1990 году на основе нового закона о выборах народных депутатов прошли выборы на съезд народных депутатов РСФСР. В отличие от выборов на союзный съезд, в российском не было квоты от общественных организаций.

12 июня 1990 г. – была принята декларация государственного суверенитета РСФСР, а 12 июня 1991 года прошли всенародные выборы Президента (и вице-президента). Президент был избран на 5 лет, выдвижение кандидатов осуществлялось политическими партиями и трудовыми коллективами, а также собраниями по месту жительства при условии сбора 100 000 подписей или поддержки 1/5 депутатов съезда народных депутатов. Все эти обстоятельства (и аналогичные процессы в других союзных республиках) потребовало заключения нового договора о взаимоотношений субъектов СССР, обсуждение и подписание которого было запланировано на 20 августа 1991 г.

19-21 августа созданный несколькими руководителями союзных министерств и ведомств Государственный Комитет по Чрезвычайному Положению попытался предотвратить заключение такого договора, но лишь отсрочил его заключение. Договор о создании нового межгосударственного образования – Содружества Независимых Государств был подписан 8 декабря 1991 года, а 12 декабря 1991 г. ратифицирован Верховным Советом РФ. 21 декабря того же года в Алма-Ате было заявлено о прекращении существования СССР.

31 марта 1992 года был подписан Федеративный договор, определивший черты нового территориального устройства Российской Федерации. Его участниками стали как республики (например, Саха (Якутия), провозгласившая 27 сентября 1990 г. собственный государственный суверенитет), так и административно-территориальные единицы (края, области, города федерального значения), которым был придан статус субъектов федерации.

Конституционное распределение полномочий между Президентом РФ и Верховным Советом привели к политическому кризису осенью 1993 г. 21 сентября 1993 года был издан Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе» №1400, который в тот же день Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции РФ. Указом приостанавливалось деятельность Верховного Совета, объявлялась подготовка проекта новой конституции и утверждалось положение о выборах в Государственную Думу – новый законодательный и представительный орган, создаваемый в соответствии с проектом конституции, выносимый на референдум.

12 декабря 1993 года состоялся всероссийский референдум по проекту конституции и одновременное избрание Государственной Думы. За проект конституции проголосовало 58, 42% из принявших участие в референдума 54,79% избирателей. 25 декабря 1993 в Российской газете Конституция Российской Федерации была официально опубликована и с этого дня вступила в силу. Она сохранялась неизменной в течение 10 лет (не считая изменения наименований субъектов РФ в ст.65), а в 2003 г. специальным федеральным конституционным законом (об объединении Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа) было оформлено изменение состава субъектов в виде объединения Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа, хотя изменения в текст Конституции будут внесены только после 1 декабря 2005 года.

**§8. Правопреемство РФ в отношении СССР и РСФСР**

В международных отношениях Россия заняла место СССР. Большей частью это произошло с согласия всех бывших республик СССР, ставших членами СНГ. С согласия этих государств право применения ядерного оружия Указом Президента СССР от 25 декабря 1991 года было передано Президенту России, Россия заняла место СССР в Совете Безопасности ООН. Большинство третьих государств признали такое положение вещей.

Нотой МИД от 27 января 1992 г. было объявлено, что Россия считает себя связанной обязательствами, вытекающими из международных договоров СССР.

В отношении долга бывшего СССР первоначально были попытки заключить соглашения в рамках СНГ о солидарной, а затем – о долевой ответственности по долгу, но постепенно эта схема уступила так называемому «нулевому» варианту: получение РФ прав на всю собственность СССР за рубежом в обмен на признание обязательств по всем долгам. В рамках СНГ были заключены ряд договоров, по которым признавался этот вариант.

Относительно внутреннего правопреемства было признано действие всех актов бывшего СССР и РСФСР в части, не противоречащей Конституции. Органы исполнительной и судебной власти продолжали исполнять свои полномочия в соответствии с заключительными положениям Конституции РФ 1993 г. Несмотря на то, что новая Конституция была принята в нарушение действовавшей, формально отмена Конституция РСФСР 1978 года в Заключительных и переходных положениях состоялась.

Все эти обстоятельства позволяют сделать вывод, что произошла только замена органов власти и части правовой системы (правопреемство), но в целом государство, в отличие от 1918 года, осталось прежним и сохранилось в качестве правопреемника РСФСР, созданной 3 января 1918 года. Поскольку в СССР определенная правосубъектность союзных республик сохранялась, следует считать РСФСР в 1922-1991 гг. участником конфедеративного образования, не означавшем утрату собственной государственности.

**§9. Основные этапы и направления развития государственной и**

**правовой системы России после принятия Конституции 1993 года**

В развитии правовой и государственной системы в 1993-2004 гг. можно выделить следующие этапы, волею случая или наоборот не случайно совпадающие со президентскими сроками.

1 этап: 1993 – 1996 год. Произошло оформление новой правовой системы и системы государственных органов. Принимались наиболее важные и значимые федеральные законы (Уголовный кодекс – 1996 год), в том числе необходимые для развития экономики – I и II части Гражданского кодекса (1994 и 1996 гг.).

2 этап: 1996 – 1999 год. На этом этапе основное внимание было уделено выстраиванию системы финансовых отношений (были приняты Бюджетный и Налоговый кодекс), организации местного самоуправления..

3 этап; 2000 – 2004 год. В области устройства государственной власти началось выстраивание вертикали власти и уменьшение самостоятельности субъектов, получила дальнейшее развитие судебная реформа, окончательно было обновлено основное кодифицированное законодательство – приняты процессуальные кодексы (арбитражный, гражданский и уголовно-процессуальный), Кодекс об административных правонарушениях, III часть Гражданского и Трудовой кодекс.

В целом среди направлений правовой и судебной реформы можно выделить следующие:

– правовое признание и гарантирование прав человека, а также создание эффективного механизма их защиты

– реформирование избирательного законодательства

– развитие федерализма

– судебная реформа, в том числе создание судов присяжных и мировых судей

– создание самостоятельного местного самоуправления.

**Тема 4. Основы конституционного строя Российской Федерации**

**§1. Понятие конституционного строя и основ конституционного**

**строя**

Под конституционным строем в современной науке понимают такую систему организации власти в обществе, при которой государственная власть ограничена правом, в интересах общества и отдельной личности (Румянцев О.Г. Конституционный строй. М., 1994). Понятие это было сформулировано при разработке новой Конституции 1993 г. По сути дела, это понятие производно от определенного понимания Конституции. В зависимости от того, включается ли в предмет конституционного регулирования только государственный строй, независимо от его содержания, или государственный строй особого рода, а также общественный строй, можно соответствующим образом рассматривать и конституционный строй.

Под основами конституционного строя следует понимать основные принципы устройства государства и механизма его функционирования. Основы конституционного строя, как правовые принципы, имеют нормативное содержание, а не являются пожеланиями, целями или морально-нравственными императивами. Не следует анализировать основы конституционного строя, как философские идеи. Будучи закрепленными в Конституции, высказанные политическими мыслителями идеи (например, разделение властей), становятся правовыми предписаниями, пусть и очень абстрактными, но все равно имеющими определенные сферу и содержание правового регулирования.

В некоторых случаях содержание принципа из числа основ конституционного строя сводят к субъективным правам (например, принцип светского государства – к свободе вероисповедания). Отличие основ конституционного строя от субъективных прав состоит не только в месте расположения нормы и в её формулировке, а в адресате регулирования и его содержании. Принципы устанавливают правила деятельности государства, а субъективные права – правомочия индивида.

Структура и классификация основ конституционного строя в работах разных авторов различна. Однако в любом случае их нужно рассматривать как систему взаимосвязанных принципов.

**§2. Основы правового статуса личности и взаимоотношения**

**личности и государства**

Человек, его права и свободы как высшая ценность (ст.2 Конституции РФ).

В мировой культуре можно выделить два принципиально различных подхода к роли личности в обществе. При первом, коллективистском подходе (характерен для некоторых государств Востока) личность имеет ценность только в качестве частички коллектива. Коллектив в целом, большинство всегда доминирует над личностью, ради блага всех можно пожертвовать интересами отдельного человека. Второй подход, индивидуалистический, главным образом характерен для западноевропейской и американской культуры. Его суть состоит в самостоятельной ценности отдельной личности, отдельного индивида. Признается, что нельзя требовать ограничения прав в интересах абстрактного общества, а единственным возможным ограничением может быть защита прав и интересов других граждан. Именно второй подход и следует рассматривать как содержание конституционного принципа, закрепленного в ст.2. Конституции РФ.

Конституция РФ регулирует ограничение прав следующим образом.

1) Видами ограничения являются: «отрицание» и «умаление» (ч.1 ст.55) – урезание объема правомочий, включаемых в содержание права или запрет на реализацию права вообще; собственно «ограничение» (ч.2 ст.19, ч.2 ст.23, ч.3 ст.55, чч.1 и 3 ст. 56) – установление пределов права по формам его реализации или по перечню субъектов права; «регулирование» (п. «в» ст.71) – установление порядка реализации права; и «затрагивание» (ч.3 ст.15) – регулирование либо ограничение.

2) Права человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом (ч.3 ст.55) и (или) на основании судебного решения (стст. 23, 25). Подобные требования (норма федерального закона и (или) судебное решение) применяется в случаях привлечения граждан к ответственности, если санкция предусматривает вторжение в права собственности или личной неприкосновенности. В законодательстве об административных правонарушениях федеральный закон устанавливает процедуру назначения и виды наказаний, в том числе наказания, налагаемые только судом, в уголовном законодательстве федеральным законом регулируются все вопросы привлечения к ответственности.

3) Пределами ограничения прав является то, что ограничения не должны посягать на основное содержание права (абз.5 п.6 м.ч. Постановление КС РФ от 02.02.1996 N 4-П), быть обоснованными, необходимыми и соразмерными тем целям, ради которых они устанавливаются.

4) Правомерными целями ограничения прав являются следующие (ст.55 ч.3).

– Защита основ конституционного строя. Возможно установление таких ограничений, которые препятствовали бы насильственному свержению или пропаганде, которая имеет целью насильственное свержение конституционного строя.

– Защита нравственности и здоровья других граждан. В этих целях могу ограничиваться только определенные права (право на частную жизнь, свобода совести, свобода выражения мнений, свобода собраний, право на осуществление предпринимательской деятельности)

– Обеспечение обороны страны и безопасности государства. При установлении ограничений в этих целях важна граница между защитой государства в целом или защитой прав отдельных лиц или органов, олицетворяющих себя с государством. В любом случае невозможно ограничение прав в целях воспрепятствования противозаконной деятельности государства.

– Защита прав и законных интересов других лиц. Эта цель связана с самой сущностью субъективных прав (ч.3 ст.19).

Принципы гражданства (ст. 6 Конституции РФ)

Институт гражданства, который более подробно будет рассматриваться в рамках следующей темы, имеет существенно значение в рамках взаимоотношений личности и государства. Гражданство служит способом определения субъектного состава государства, определяя: а) круг управомоченных лиц, перед которыми государство связано положительными обязательствами, в том числе и по защите перед другими государствами; б) субъект политической власти, от имени и в интересах которого действует государство и в) сферу юрисдикции государства. Именно поэтому основные принципы гражданства закреплены в основах конституционного строя.

**§3. Принципы взаимодействия государства и других общественных**

**институтов**

Демократическое государство (ст. 1 Конституции РФ)

Демократию часто путают с республикой как формой правления, противопоставляемой монархии или аристократии. Это позволяет некоторым ученым даже говорить об идентичности этих понятий, произошедших из разных языков. В большинстве учебников по конституционному праву «демократия» употребляется скорее в социологическом, а не юридическом смысле – как вид политического режима (наряду с авторитарным и тоталитарным). Однако политический режим практически не регулируется правом, а в принципе демократического государства необходимо находить правовое содержание.

В качестве конституционного принципа демократию следует рассматривать такое устройство государства, в котором источником власти является народ. В демократическом государстве органы получают свою власть от народа, действуют от его имени и в его интересах. При этом неважно, какая устанавливается форма правления. Может быть и демократическая монархия.

Составная часть принципа демократии – народный суверенитет. В понятие народного суверенитета входит формирование органов государственной власти в соответствии с установленной процедурой учитывая мнение каждого гражданина при голосовании на основе принципа формального равенства [Кабышев В.Т. Конституционное обеспечение народного суверенитета в СССР]. Народное представительство обеспечивается особым механизмом парламента, встроенным в систему разделения властей. Именно парламент – это орган представительства, поскольку он отражает интересы различных социальных групп и представляет их на государственном уровне при принятии государственных решений. Значение народного представительства как организационной формы государства, 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. Народ передает представительным органам государства не саму власть, а лишь право на власть, на осуществление власти, причем на строго определенный срок [Постановление КС РФ от 30.04.1997 N 7-П].

Принципы участия государства в экономике (стст. 8 и 9 Конституции РФ)

Как основной принцип провозглашается равенство форм собственности: частная и публичная (муниципальная и государственная – федеральная и субъектов РФ). Ограничения по объектам собственности конституция не содержит, хотя земля и природные ресурсы должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, живущих на соответствующей территории.

Государство в рамках экономических отношений ставит себя в положение одного из хозяйствующих субъектов, сохраняя монополию только на объекты обороны, ядерные и прочие объекты, связанные с безопасностью. Кроме того, путем административных процедур государство осуществляет контроль за экономической деятельностью, обеспечивая безопасность этой деятельности. При этом осуществление публично-властных функций государства должно быть организационно обособленно от хозяйственной деятельности.

Свобода экономической деятельности ограничивается в части поддержки конкуренции и ограничения на монополистическую деятельность. Вместе с тем фискальная политика государства не должна создавать правовых препятствий свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, а также свободы экономической деятельности в любом субъекте РФ.

Социальное государство (ст. 7 Конституции РФ)

Государство может руководствоваться в области социальной политики двумя альтернативными принципами - либо при минимальном вмешательстве в экономику создавать условия для свободной экономической деятельности на свой риск и страховой модели социального обеспечения (либеральное государство), либо при условии увеличения государственного сектора экономики осуществлять социальное обеспечение за счет государственных средств (социальное государство).

Социальное государство – это стремление равномерного содействия благу всех граждан и равномерное распределение тягот, создание преимуществ для более слабых (уравнивание и позитивная дискриминация). Практика следования этому принципу демонстрирует его негативные аспекты. Излишняя государственная опека ослабляет личную ответственность гражданина, опека в экономической сфере постепенно распространяется и на политическую область, что означает тенденцию к авторитаризму или даже тоталитаризму.

Идеологическое многообразие (ст. 13 Конституции РФ)

Нормативным содержанием этого принципа является формальное равенство идей, а также запрет на вмешательство государства в регулирование сферы взглядов и убеждений. Однако сама идеология прав человека и демократии в качестве таковой не рассматривается. Более того, идеологии, опасные для неё, запрещаются на том основании, что толерантность имеет смысл до тех пор, пока не столкнется с силой, стремящейся уничтожить саму толерантность.

Светское государство (ст. 14 Конституции РФ)

Если в Средние века государственная власть находила опору в религии (считалось, что монарх получает власть от Бога), то в настоящее время государство получило другую опору в обществе – народный суверенитет. Это позволило отделить право и государство от религии. Церковь получила положение одного из общественных институтов, что означает запрет на использование государственных ресурсов для пропаганды религии или религиозного воспитания, светский характер государственного образования, запрет возложения на религиозные объединения публичных функций, формальное равенство всех религий без выделения традиционных, заслуженных, уважаемых и проч.

Признание и гарантирование местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ)

Местное управление может осуществляться государственными или общественными органами (во втором случае он именуется местным самоуправлением). В России до революции пытались ввести общественное самоуправление (в 1864), но потом в связи с неразвитостью гражданского общества перешли к государственной системе местного управления (1890 г.). Новая попытка вернуться к идее общественного самоуправления сделана в действующей конституции. Местное самоуправление предполагает активность граждан, которые активно желают решать непосредственные проблемы, например, благоустройства. Государство обязуется воздерживаться от вторжения в эту область (определяя её границы нормативными актами), и гарантирует возможность самостоятельности граждан в вопросах, не требующих государственно-властного управления.

**§4. Принципы организации и осуществления государственной**

**власти**

Государственный суверенитет (ст. 4 Конституции РФ)

Под государственным суверенитетом понимается такое свойство власти, которое состоит в абсолютном верховенстве её на определенной территории (территории государства). Суверенитет обладает признаками единства, неделимости и неотчуждаемости. Проблемы суверенитета главным образом связаны с признанием связанности государства международными обязательствами и с распределением суверенитета в федерации. На конституционном уровне закрепляется государственная независимость (государственный суверенитет) Российской Федерации, который принадлежит только федерации в целом [Постановление КС РФ от 07.06.2000 N 10-П].

Государственная целостность (стст. 4 и 5 Конституции РФ)

Содержанием принципа государственной целостности является запрет на создание внутри государства других суверенных государств (вывод части территории в пределах государственных границ из-под юрисдикции России), а также неотчуждаемость территории иначе как в порядке, установленном федеральным законодательством. Запрет на создание суверенных государств на территории России может вступать в противоречие с правом наций на самоопределение, но как на международно-правовом, так и на конституционном уровне принцип целостности имеет приоритет и самоопределение должно осуществляется без его нарушения.

Федеративное государственное устройство (стст. 1 и 5 Конституции РФ)

Принцип федеративного устройства состоит в том, что государство составляют территориальные образования, имеющие самостоятельно формируемые органы власти, собственную территорию и население. Эти территориальные образования (субъекты федерации) обладают свойства самостоятельного субъекта права, сфера полномочий их органов определяется в нормативных актах, однако их существование не ставит под сомнение суверенитет и целостность федерации в целом [Постановление КС РФ от 07.06.2000 N 10-П].

В числе особенностей федеративного устройства России можно выделить национально-территориальный характер, асимметричность (неравенство прав субъектов) и наличие различных видов субъектов.

Республиканская форма правления (ст. 1 Конституции РФ)

В отличие от монархии, республиканская форма правления предполагает: (а) формальная конституционная законность в деятельности всех государственных органов, (б) определение компетенции органов законом, (в) формирование высших органов власти в результате выборов.

Относительно определения России как парламентской или президентской республики(1) в литературе единого мнения нет. В парламентской республике (1)правительство несет политическую ответственность перед парламентом, назначается и отправляется им в отставку, (2) глава государства может избираться парламентом, (3) со стороны правительства существует контроль за решениями главы государства, который связан с неответственностью последнего (контрассигнация), (4) глава государства не имеет права вето в отношении законов, принимаемых парламентом, (5) глава государства представляет страну, но определяет внутреннюю и внешнюю политику правительство, (6) для решения кризисов отношений парламента и правительства глава государства может распустить парламент. Некоторые из перечисленных признаков (1) и (6) обнаруживаются и в России, что позволяет говорить о формальном закреплении смешанной формы правления.

Разделение властей (ст. 10 Конституции РФ)

Государственная власть осуществляется на основе разделения на на законодательную, исполнительную и судебную. Разделение состоит в институциональной независимости органов, разделении их функций. Одни и те же люди не могут занимать должности в разных органах, один орган не может контролировать или вмешиваться в работу других ([Постановление КС РФ от 22.11.2001 N 15-П]; [Постановление КС Российской Федерации от 27 января 2004 г. N 1-П] ), отменять или изменять их решения, один орган не может выполнять функции других органов, каждый орган обладает организационной самостоятельностью.

Главной проблемой в России является положение в системе разделения властей Президента РФ. По этому поводу в российском государствоведении сложилась теория особой президентской власти, координирующей деятельность других властей.

Правовое государство (ст. 1 Конституции РФ)

Содержание этого принципа состоит в ограничении деятельности государствами правовыми нормами. Раскрывая его содержание более детально, что выделить такие составляющие, как (а) нормативное закрепление компетенции органов государственной власти, (б) преобладание права над произволом, (в) равенство в правах – формальное равенство, (г) судебный (независимый) механизм применения правовых норм, (д) ограничение власти правами отдельной личности. Свобода усмотрения у государственных органов остается, хотя и она должна регулироваться правом в виде установления целей и принципов деятельности. В «формальном» смысле принцип правового государства предполагает также (е) следование иерархии правовых норм.

**§5. Принципы функционирования правовой системы**

(ст. 15 Конституции РФ)

Верховенство и прямое действие Конституции.

Этот принцип был раскрыт выше как одно из юридических свойств конституции (см. Тему 2), и применительно к Конституции РФ он не имеет каких-либо существенных особенностей, хотя в теории и на практике существует различное понимание этих принципов ([Постановление КС РФ от 16.06.1998 N 19-П], [Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8], [Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8])

Действие международного права

Конституция различает действие общепризнанных принципов и норм международного права (декларации, пакты и т.п., принятые, как правило, в рамках авторитетных международных организаций), а также международные договоры Российской Федерации. Для международных договоров предусмотрена процедура ратифицикации как условие вступления их в силу [Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ] и имплементации в российскую правовую систему. Вступившие в силу международные договоры Российской Федерации обладают большей юридической силой, чем законы, но меньшей чем конституция. Место общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе России не определено. Констатируется лишь, что они являются частью правовой системы, а следовательно, должны применяться как дополнительный источник правового регулирования, не имеющий приоритета над внутригосударственным законодательством.

Законность и обязательное опубликование правовых актов

Принцип законности состоит в обязанности не только граждан, но и всех органов и должностных лиц соблюдать Конституцию и законы. Законы, таким образом, являются обязательными в том числе и для органов, их издавших, а соблюдение формальной законности не должно приносится в жертву целесообразности либо оправдываться необходимостью.

Обязательное опубликование всех правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, а также их обязанности влечет невозможность привлечения к ответственности на основании неопубликованных нормативных актов [Постановление КС РФ от 20.12.1995 N 17-П].

**§6. Правовое значение основ конституционного строя**

(ст. 16 Конституции РФ)

Конституция устанавливает определенную иерархию собственных норм: глава 1 имеет приоритет по отношению к другим главам конституции. Принципы, составляющие основы конституционного строя, должны использоваться при толковании других положений и применяться в случае их отсутствия, обеспечивая абсолютную непробельность конституции. Применение основ конституционного строя для толкования более частных положений позволяет говорить о внутренней непротиворечивости конституции и необходимости толковать все её положения в соответствии с основами конституционного строя, тем более что механизма проверки соответствия глав 2-9 положениям главы 1 положениями самой конституции не предусмотрено.

В то же время говорить о разной юридической силе различных частей конституции не следует, так как свойства верховенства и прямого действия присущи конституции в целом.

**Тема 5. Правовое положение личности в Российской Федерации. Права и свободы человека и гражданина**

**§1. Общие вопросы**

История возникновения и теоретические взгляды на права человека

Исторически права человека возникли в качестве сословных привилегий, ограничивавших пределы осуществления государственной власти. Первым таким актом стала Великая хартия вольностей 1215 года. В западноевропейской правовой культурной традиции в течение нескольких веков продолжало развиваться индивидуалистическое мировоззрение, которое привело в конечном счете к юридическому закреплению в конце XVIII в. (в частности, в годы Великой французской революции – в Декларации прав человека) уже не сословных, а индивидуальных прав и свобод, определявших ту сферу автономии личности, в которую государство вмешиваться не вправе.

В настоящее время права человека рассматриваются как элемент общеправового статуса личности, в качестве самых общих прав и обязанностей, составляющих правовой статус безотносительно к какой-то ограниченной области (в противоположность отраслевому) или к конкретной личности (в противоположность индивидуальному правовому статусу). По поводу конституционных прав юридических лиц см. [Постановление КС РФ от 24.10.1996 N 17-П] Права человека в первую очередь рассматриваются в плоскости отношений между личностью и государством, поскольку государство одновременно выступает главным гарантом защиты прав (ст.45 Конституции РФ) и в то же время фигурирует в качестве основного потенциального нарушителя прав (особенно в сфере личной свободы и уголовного преследования). В связи с этим права человека рассматриваются как субъективные права по отношению к государству. В то же время способ юридического закрепления прав препятствует реализации прав в зависимости от исполнения обязанностей, т.е. позволяет считать права основой возникновения не относительных отношений с государством, а абсолютных правоотношений. Исходя из этого, обычно разделяют права человека на составляющие:

status negativus – сферу, в которую не вправе вмешиваться ни государство, ни частные лица (личные и процессуальные права);

status positivus – сферу, требующую от государства совершения определенных действий или оказания позитивных услуг. Это притязания к государству на полицейскую и судебную защиту своего правового статуса (права-гарантии), а также притязания к государству на социальное призрение (социально-экономические права);

status activus – сферу участия в управлении делами государства (политические права).

В юридической и философской литературе сложились такие взгляды на природу прав человека.

– Права человека, как и другие правовые нормы, являются установлением государства, добровольно принятым самоограничением. Для суверенной государственной власти нет и не может быть внешней силы, которая бы устанавливала границы осуществления власти.

– Права человека – это явление, присущее разуму и сердцу человека, существующий в природе (или в обществе, либо дарованный богом) естественный закон. Со стороны государства может осуществляться признание прав, государство может считать себя связанным этими правами, хотя они существуют объективно и независимо от государственной воли.

– Появление государства, как и юридическое закрепление прав человека, являются продуктом общества и служат одной цели – общественной солидарности, обеспечению исполнения обществом своих функций.

Принципы правового регулирования и реализации прав человека

1. Конституция РФ (ч.1 ст.17 [21]) устанавливает , что права человека признаются (но не устанавливаются) и гарантируются согласно нормам международного права и в соответствии с положениями самой конституции. Данный принцип предполагает возможность использования в качестве источника правовых норм, гарантирующих права человека, не только внутригосударственное, но и международное право.

2. Перечисление прав в Конституции не является исчерпывающим, но предусматривает неотрицание других общепризнанных прав (ч.1 ст.55 Конституции РФ). Однако в самом перечислении прав человека кроется определенное логическое противоречие. С одной стороны, в современном правоведении общепризнанно, что государство вправе вторгаться в частную сферу только в тех случаях, когда это предусмотрено и в пределах полномочий соответствующих органов. Более того, государство должно вмешиваться в индивидуальную свободу и общественные отношения только в тех случаях, когда это необходимо для выполнения функций государства. С другой стороны, само закрепление прав человека имманентно его ограничивает, очерчивает определенное юридическое содержание, которое зачастую зависит от того, как право сформулировано. Исходя из изложенных соображений, для обеспечения принципа «человеку разрешено все, что прямо не запрещено», необходимо перечислять не права человека, а права государства, пределы его вмешательства в сферу свободы индивида.

3. Неотчуждаемость прав человека (ч.2 ст.17 Конституции РФ) означает невозможность лишения индивида принадлежащих ему прав, в том числе и с его согласия.

4. Осуществление прав не должно нарушать прав других лиц (ч.3 ст.17 Конституции РФ). Этот принцип содержит как ограничение права, заложенное в самой его природе, так и запрет злоупотреблять своими правами. Под злоупотреблением понимается реализация права исключительно в целях причинить вред другим лицам и включает запрет совершать действия, прямо либо косвенно направленные против сложившегося порядка общественных отношений, общественных благ, а также общественной морали.

5. Права человека непосредственно действуют и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти (ст.18 Конституции РФ) Этот принцип, с одной стороны, сводится к прямому действию конституции, с другой стороны он выступает в совокупности с принципом ст. 2 Конституции в качестве критерия оценки деятельности государства и должен использоваться для толкования законов и иных правовых актов

6. Формальное равенство и запрет дискриминации (ст.19 Конституции РФ) означает равное установление прав и свобод, запрет произвольного применения закона, апартеида и т.д.. В то же время формальное равенство не требует создания условий, обеспечивающих действительное равенство (предоставление преимуществ более слабым, фактическое уравнивание означало бы «позитивную дискриминацию»). Признаки, по которым может осуществляться дискриминация, не исчерпываются перечислением в Конституции. Любое фактическое различие, если оно не связано с характером правоотношения (например, при приеме на работу – с характером выполняемых трудовых обязанностей) не должно иметь юридических последствий. По дискриминирующим признакам см.: [Постановление Конституционного Суда РФ от 04.02.1992 N 2-П-З], [Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 06.06.2002 N 026-п], [Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30.08.2002 N 56-В02-10], [Постановление КС РФ от 27.01.1993 N 1-П], [Постановление КС РФ от 05.02.1993 N 2-П], [Постановление КС РФ от 10.07.1995 N 9-П], [Постановление КС РФ от 11.03.1996 N 7-П]

7. К принципам правового регулирования и реализации прав человека можно отнести также запрет умаления и отмены, а также те условия ограничения прав и свобод человека, о которых шла речь выше (см. лекцию 4).

Классификации прав человека

Наиболее распространена классификация прав человека (в том числе отраженная и в настоящем курсе) в зависимости от сферы действия прав – личные, политические, социально-экономические, процессуальные и коллективные права.

Известно также деление прав по историческим этапам их правового закрепления (поколениям прав человека). Исторически первые, в течение длительного периода с XIII по XVIII века, закреплялись личные, процессуальные и политические права (1 поколение). Социалистическое движение конца XIX – начала ХХ века привело к правовому закреплению социально-экономических прав (2 поколение), а после второй мировой войны стало актуальным закрепление коллективных (экологических, информационных) и культурных прав (права 3 поколения).

По характеру правовых предписаний иногда разделяют права на первичные (материальные) и вторичные (права-гарантии), обеспечивающие механизм реализации и защиты прав первой группы.

По источнику закрепления можно выделять внутригосударственные (конституционные) и международные права, хотя объем регулирования этих прав в большинстве случаев совпадает.

Источники правового регулирования прав человека

Среди действующих источников правового регулирования прав человека можно выделить международные и внутригосударственные. Международные, в свою очередь, следует разделить на (а) содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права (международный билль о правах – Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Международный пакт о социально-экономических и культурных правах 1966 г. и другие), которые выступают как руководящие принципы для всех государств, но не имеют механизма реализации, и (б) международные договоры Российской Федерации. Среди международных договоров ведущая роль принадлежит Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Этот документ обязателен для государств, которые являются его участниками, и устанавливает специальный механизм применения своих норм, особый юрисдикционный орган – Европейский суд по правам человека. Российская Федерация присоединилась (ратифицировала) к конвенции в 1998 году и с этого года в России не только обязательно применение норм конвенции, но и признается юрисдикция Европейского суда по правам человека.

Внутригосударственные источники, не отличаясь спецификой от других источников конституционного права, включают Конституцию РФ и федеральные законы.

**§2. Средства защиты прав человека**

Общая характеристика средств правовой защиты прав человека

Права человека могут защищаться с помощью внутригосударственных и международных средств защиты. Международные (среди них главным является способ защиты в международных судах) используются только после того, как исчерпаны все внутригосударственные средства защиты, а среди внутригосударственных можно выделять средства судебной и внесудебной правовой защиты. Судебная защита возможна независимо от того, прибегал ли гражданин к средствам внесудебной защиты (на основании Закона РФ от 27 апреля 1993 г.), она эффективнее, но требует, как правило, больших запасов времени и терпения.

Среди международных судов следует в первую очередь упомянуть Европейский суд по правам человека, который рассматривает жалобы на нарушения положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод государствами – участниками этой конвенции. В Европейский суд по правам человека возможна подача индивидуальных жалоб. Условиями подачи жалобы выступают: совершение государством действий, нарушающих положения конвенции, применительно к заявителю, исчерпание всех внутригосударственных средств правовой защиты и неистечение 6-месячного срока со дня вынесения национальными органами окончательного решения по делу. (См. ст. 27-46, ст.45-47)

Среди внутригосударственных органов, созданных специально для обеспечения защиты прав граждан, фигурируют, помимо судов, прокуратура и Уполномоченный по правам человека.

Судебная защита прав человека

Судебная защита прав человека осуществляется судами общей юрисдикции, если гражданин оспаривает совершение в отношении него действий или принятие индивидуальных решений, которыми на него незаконно была возложена обязанность, созданы препятствия для реализации его права или он незаконно привлечен к ответственности. Об иных условиях обращения в суд общей юрисдикции см [Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»] и ст.254-258.

Если гражданин считает, что его права, гарантированный Конституцией РФ, нарушены (отменены, умалены или незаконно ограничены) законом, и этот закон применен к нему лично, он вправе обратиться с индивидуальной конституционной жалобой в Конституционный Суд РФ для проверки конституционности закона в порядке конкретного нормоконтроля. Об иных условиях обращения в Конституционный Суд и порядке конституционного судопроизводства см. [Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-фкз "О Конституционном Суде Российской Федерации"]

Понятие, принципы организации, функции и полномочия прокуратуры

Прокуратура как система специализированных органов, осуществляющих надзор за соблюдением законности, появилась при Петре I для контроля за деятельностью администрации. В отличие от Западной Европы и США, где роль прокурора сводится исключительно к поддержке государственного обвинения в суде, а для защиты прав человека в деятельности государственной администрации существует уполномоченный по правам человека, в России прокуратура выполняет функцию общего надзора за законностью. В отличие от Уполномоченного по правам человека, прокуратура не столь очевидно выступает в качестве органа парламентского контроля за исполнительной властью, тем более что в дореволюционной традиции она осуществляла контроль от имени монарха, сосредоточивавшего в своих руках не только законодательную, но и исполнительную власть. Место прокуратуры в системе государственных органов остается неопределенным, и несмотря на помещение статьи о прокуратуре в главу «Судебная власть» действующей конституции, в осуществлении судебной власти прокуратура принимает не больше участия, чем в осуществлении законодательной и исполнительной.

Помимо функции общего надзора за законностью, прокурор осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. [ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1]

Система прокуратуры централизованная с назначением и подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим.

Средства реагирования прокуратуры на обнаруженные нарушения закона главным образом носят правовой характер. Последствиями такого реагирования может быть возбуждение производства по уголовному делу, делу об административном правонарушении или производства в суде общей юрисдикции по поводу отмены незаконно изданного правового акта.

Уполномоченный по правам человека: правовая природа института, порядок избрания, функции и полномочия. Омбудсмены в регионах России

Уполномоченный по правам человека – относительно новый правовой институт для России. Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) первоначально возник в Швеции как орган парламентского контроля за администрацией (исполнительной властью). На эту должность назначались известные и авторитетные граждане, что и обусловило те средства, которые использовал омбудсмен для воздействия на чиновника, нарушающего права человека – средства морального воздействие, общественное мнение, создание плохой репутации. Главной формой деятельности уполномоченного выступала огласка в печати и в докладах, регулярно представляемых парламенту, тех фактов, которые омбудсмену удалось обнаружить.

В России должность Уполномоченного по правам человека впервые была упомянута в Конституции РФ 1993 г. Однако Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1], принятия которого требует конституция, был принят только в 1997 году. Особенность российского общества обусловило изменение классической (шведской, упоминавшейся выше) модели. С одной стороны, в Уполномоченном по правам человека сохранились многие черты омбудсмена: он назначается парламентом из числа лиц, имеющих познания в области прав человека и опыт их защиты, представляет ежегодные доклады о положении дел с соблюдением прав и свобод человека. В то же время Уполномоченный по правам человека наделен рядом средств правового реагирования – например, правом обращения в суд. Деятельность Уполномоченного по правам человека регламентирована процессуально, что создает ненужную формализацию его деятельности, и при этом средства, которыми он располагает, весьма ограничены – помимо обращения в суд, это право передать жалобу органу, уполномоченному принять по ней юридически значимое решение.

Подробнее см. [ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1]

Федеральным конституционным законом предусмотрено создание Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, причем во многих субъектах они назначены и успешно действуют. Однако характер их деятельности мало отличается от деятельности федерального Уполномоченного по правам человека. См. [Областной закон Свердловской области «Об уполномоченном по правам человека в Свердловской области»].

**§3. Нормативное содержание прав и свобод человека и гражданина**

Личные права и свободы

Особенностью личных прав является роль государства в их обеспечении. Государство не только обязано воздерживаться от вмешательства в сферу свободы индивида, но и препятствовать вмешательству со стороны других лиц, предоставляя средства правовой защиты. В то же время, в отличие от социально-экономических прав, личные права не требуют оказания положительных услуг со стороны государства.

Право на жизнь (ст.20 Конституции РФ)

Право на жизнь не подлежит ограничению, в том числе и добровольному, однако по российскому законодательству юридическая ответственность за неудачное самоубийство не устанавливается. Внешнее ограничение права на жизнь (т.е. лишение жизни) возможно в случаях защиты от насилия других лиц, осуществления законного ареста или задержания, для подавления бунта или мятежа. Право на эвтаназию в российском законодательстве не признается [ст. 45, Федеральный закон от 22.07.1993 N 5487-1]. Если следовать буквальному толкованию п. 2 ст. 17 Конституции РФ, возникает право на жизнь в момент рождения, хотя правомерно прерывание беременности только при сроке до 22 недель [ст. 36, Федеральный закон от 22.07.1993 N 5487-1].

Проблема смертной казни в качестве уголовного наказания (отменялась в РСФСР 1917, 1920 и 1947-1950 гг.) продолжает сохранять актуальность, несмотря на присоединение России к Протокол №6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, хотя и не применяется на основании правовой позиции Конституционного Суда РФ (см. [Постановление КС РФ от 02.02.1999 N 3-П], [Указ Президента РФ от 16.05.1996 N 724]).

В ряде случаев обеспечение права на жизнь включает обязательное предоставление средства для существования – еды, пищи, медикаментов, теплого помещения.

Право на достоинство личности (ст.21 Конституции РФ)

Как условие невмешательства в это право выступает гарантия от унижающего человека обращения, в том числе пыток и телесных наказаний, а также наличие минимального набора социальных благ. [Постановление КС РФ от 03.05.1995 N 4-П] [Постановление КС РФ от 16.05.1996 N 12-П]

Право на свободу и личную неприкосновенность (ст.22 Конституции РФ) Право на неприкосновенность частной жизни, охрану личной и семейной тайны, тайну переписки (ст.23-24 Конституции РФ)

Данное право гарантирует сферу неприкосновенности личности, свободную от вмешательства со стороны других граждан и государства (вмешательство может осуществляться (а) уполномоченными органами и должностными лицами, (б) в связи с обеспечением безопасности и другими случаями, указанными в законе и (в) с соблюдением установленной законом процедуры – см. [ФЗ от 12.08.1995 N 144-ФЗ], [гл. 12, ФЗ от 12.08.1995 N 144-ФЗ], [ст. 27.3-27.6, КоАП РФ], [Закон РФ от 18 апреля 1991 г. N 1026-I «О милиции»], [Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ]. Вмешательство в частную жизнь оправданно, помимо соображений обеспечения безопасности, также защитой общественной нравственности.

Неприкосновенность жилища (ст.25 Конституции РФ)

Данное право следует рассматривать как расширенную сферу неприкосновенности личности. При уголовной охране собственности жилище выступает как дополнительный объект посягательства – кража менее общественно опасна, чем кража с проникновением в жилище.

Право на национальность (ст.26 Конституции РФ)

В современной науке национальность рассматривается исключительно субъективное явление, то, что существует исключительно в сознании личности как принадлежность к нации, в отличие, например, от расы, которая отличается некоторыми антропометрическими и иными особенностями. Право, закрепленное в конституции, предусматривает возможность по своему усмотрению указывать или не указывать свою национальность, а также право указать любую по своему выбору.

Свобода передвижения (ст.27 Конституции РФ)

Эта свобода(2) вступает в столь очевидное противоречие с паспортной системой политической практикой государства, что с начала 1990-х проблемы правового гарантирования этой свободы представляли один из основных вопросов практики Конституционного Суда РФ. Возможны лишь временные и соразмерные ограничения этой свободы.

Для граждан РФ свобода передвижения связана также со свободой покидать территорию РФ и возвращаться без каких-либо препятствий [Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ], [Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 2-П].

Тесно связан со свободой передвижения административный учет по месту жительства (прописка или регистрация), которая сама по себе не имеет правовых последствий, но выступает в качестве основного доказательства и даже презумпции проживания гражданина в том жилом помещении, где он зарегистрирован. Факт проживания (а значит, косвенно и прописка) выступают условием и составной частью механизма реализации некоторых прав. См. [Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 11.10.1991 N 26 (2-1) "О разрешительном порядке прописки граждан"], [Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 N 9-П], [Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 N 4-П].

Свобода совести и вероисповедания (ст.28 Конституции РФ)

Свобода совести – это свобода каждого в определении своих убеждений и осуществлении на их основе правомерного поведения.

Свобода совести включает также право исповедовать свою религию совместно с другими и правом создавать для этого специальные религиозные объединения, при этом запрещается создавать организации для исповедования религий, способных нанести ущерб безопасности или интересам других лиц. Создание религиозных объединений в тех же целях обуславливается сроками существования организации. См. [Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ] [Постановление Правительства РФ от 03.06.1998 N 565] [Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 N 16-П].

Право гражданина действовать в соответствии со своими убеждениями обеспечивается, в том числе и правом на замены военной службы альтернативной гражданской. См. [Федеральный закон от 25.07.2002 N 113-ФЗ] [Указ Президента РФ от 14.01.2002 N 24] [Определение Конституционного Суда РФ от 22 мая 1996 г.].

Свобода мысли, слова, выражения мнения (ст.29 Конституции РФ)

Свобода выражения мнения ограничивается правами других лиц (право на достоинство личности, охрану частной жизни), которые могут быть нарушены выражением некоторых мнений, однако приоритет все же отдается праву на выражение мнения, особенно в отношении политических деятелей, обсуждение которых связано с публичными интересом. Публичный интерес, обеспечение общества информацией, ставится в качестве основной цели деятельности средств массовой информации (СМИ), и в этих же целях запрещается цензура. [Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации»] [Федеральный закон от 13.01.1995 N 7-ФЗ] [Федеральный закон от 01.12.1995 N 191-ФЗ] [Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. N 15-П]

Право на объединение (ст.30 Конституции РФ)

Общественное объединение представляет собой организацию (не обязательно регистрируемую в качестве юридического лица), создаваемую в общественно полезных целях. О видах общественных организаций и порядке их создания, структуре и деятельности см. [Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ] [Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ] [Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ].

Обширная практика существует в Конституционном Суде РФ относительно добровольности участия в общественных объединениях, в том числе и в профессиональных юридических, таких как коллегии адвокатов и нотариальных палатах. См. [Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 N 2-П] [Определение Конституционного Суда РФ от 19.03.1997 N 56-О] [Постановление Конституционного Суда РФ от 03.04.1998 N 10-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 N 15-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 N 7-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 N 14-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 3 марта 2004 г. N 5-П].

Свобода творчества (ст. 44 Конституции РФ)

Свобода творчества предполагает возможность выступать автором объектов интеллектуальной собственности, однако осуществление этого права достаточно часто входит в противоречие, например, религиозными чувствами других граждан. В этом случае, безусловно, свобода творчества должна быть ограничена, чтобы не наносить ущерб правам других лиц.

К личным правам можно отнести также ряд прав в социально-экономической области, но тех, которые по своей правовой природе и роли государства в их обеспечении носят характер личных.

Право на свободное осуществление предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ)

Это право состоит в возможности осуществления экономической деятельности, направленной на получение прибыли. Законом устанавливаются формы реализации такой деятельности (для осуществления контроля, и в первую очередь фискального) со стороны государства – создание юридического лица или регистрация в качестве индивидуального предпринимателя.

Право собственности, в том числе на землю и другие природные ресурсы (ст. 35 и 36 Конституции РФ)

Исторически право собственности было одним из первых нормативно закрепленных прав человека. Его содержание (правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом) и порядок реализации устанавливается гражданским законодательством.

Юридическими последствиями конституционного закрепления права собственности являются требования о возможности ограничения этого права только на законном основании, и, если закон устанавливает обязательность такой процедуры, только на основании судебного решения. Эти требования распространяются на случаи привлечения к ответственности в виде имущественных санкций [Постановление КС РФ от 21.03.1997 N 5-П] [Постановление КС РФ от 11.03.1998 N 8-П] [Постановление КС РФ от 12.10.1998 N 24-П]

Вместе с тем право собственности не следует рассматривать как абсолютное, а его ограничения могут устанавливаться в общественных интересах, хотя они должны быть обоснованы, необходимы и должны применяться в равной мере ко всем формам собственности [Постановление Конституционного Суда РФ от 16.05.2000 N 8-П]. В общественных интересах возможно изъятие собственности, но с равноценной предварительной компенсацией.

Право собственности на землю и другие природные ресурсы в общественных интересах может ограничиваться еще значительнее [ст.15 Земельный кодекс РФ], исходя из особенностей этих объектов. Тем не менее ограничения не препятствуют юридическому закреплению самого права собственности на землю.

Свобода труда (ст. 37 Конституции РФ )

Вопреки существующему в представлении многих мнению Конституция РФ и международные акты не гарантируют права на труд. Содержание конституционных предписаний сводится к свободе трудится (запрет принудительного труда), свободе выбора рода деятельности и профессии. См. [Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 N 19-П]. В то же время Конституция гарантирует определенные условия труда – безопасность, оплату не ниже установленного уровня (см. [Федеральный закон от 19 июня 2000 г. N 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда"]).

Право на защиту от безработицы следует рассматривать не в контексте личных прав, а в качестве формы социального обеспечения. Это право не сводится к обязательному предоставлению рабочего места, но содействие со стороны государства получению работы и денежная компенсация тем, для кого это невозможно [Федеральный закон от 19.04.1991 N 1032-1].

Забастовка гарантируется Конституцией в тех случаях, когда закон считает её допустимым средством разрешения трудового спора. [Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.1995 N 5-П]

Политические права

В отличие от прочих, политические права принадлежат только гражданам Российской Федерации и выступают формой (правовым механизмом) реализации народного суверенитета – гарантиями участия граждан в отправлении политической власти.

Право на манифестации (ст. 31 Конституции РФ )

Административный порядок санкционирования проведения таких мероприятий возможен разрешительный, уведомительный и явочный. В настоящее время установлен уведомительный порядок. Как соблюдение уведомительного порядка, так и другие правила и условия проведения массовых мероприятий (собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования) могут ограничиваться только в той мере, в какой этой необходимо для обеспечения безопасности. См. [Федеральный Закон от 19.06.2004 «О митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании»].

Права на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ)

Основной составляющей этих прав являются избирательные права – право формировать органы государственной власти и местного самоуправления. Воля народа должна быть основой власти правительства, она должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, юридический порядок проведения которых должен гарантировать свободу проведения и подлинность их результатов. Порядок проведения выборов составляет отдельный раздел конституционного права – избирательное право.

Кроме того, данное право включает возможность занимать государственные должности, а также участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжного заседателя.

Право петиций (ст. 33 Конституции РФ )

Право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления предполагает возможность установления законных требований к таким обращениям, а также обязанность соответствующих органов и должностных лиц отвечать на обращения в установленный срок. Регулирование этого права в настоящее время достаточно архаично – см. [Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 N 2534-VII].

Социально-экономические права

Анализируя буквальные формулировки конституционных положений, можно сделать вывод, что социально-экономические права гарантируются каждому человеку, находящемуся в Российской Федерации.

Однако природа этих прав не позволяет говорить об их естественном и неотчуждаемом характере. Данные права могут обеспечиваться государством только при определенном уровне экономического развития, адекватно которому и должны предусматриваться гарантии этих прав. Таким образом, их защита в судебном порядке весьма затруднительна.

Оценивая действующее российское законодательство в области социально-экономических прав, можно сделать вывод, что фактически эти права гарантируются только гражданам РФ, а механизм их реализации связан с проживанием на определенной территории (см. право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства). Единственное условие, которое должно соблюдаться при правовом регулировании этих прав – соблюдение формального равенства. В то же время в тех пределах, в которых эти права гарантируются законом, на государстве лежит обязанность по их соблюдению, т.е. их можно рассматривать как юридическое самообязывание государства. - см. Решение ЕСПЧ Бурдов против России.

Защита семьи, материнства и детства (ст. 38 Конституции РФ)

Нормативное содержание этой статьи установить достаточно сложно. Её реализация связана с государственной политикой в области поддержки семьи, материнства и детства – комплексе экономических, организационных и прочих мер. Рассматривать в рамках данной статьи ни трудовые и прочие права женщин, ни право на создание семьи (тем более, что данное понятие в действующем российском законодательстве остается неопределенным) не следует, так как конституционная формулировка не позволяет говорить о наличии какого-то субъективного права в данной области.

Право на социальное обеспечение (ст. 39 Конституции РФ)

Право на социальное обеспечение включает гарантирование со стороны государства минимального объема материальных средств. Минимум должно определять государство исходя из объективных показателей развития экономики. Социальное обеспечение может осуществляться либо с помощью системы обязательного и добровольного страхования, либо за счет средств бюджета. Конституционное право на социальное обеспечение не предполагает обязанности государства использовать тот или иной механизм. Важно, чтобы государство обеспечивало социальную защиту (в любом случае это происходит за счет средств населения). В современном правоведении область норм социального обеспечения выделяется в отдельный элемент структуры правовой системы. Социальное обеспечение включает пенсии (за счет системы страховых и государственных пенсий) и пособия. См. [Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 N 2534-VII] [Федеральный закон от 17.12.2001 N 173-ФЗ] [Федеральный закон от 15.12.2001 N 167-ФЗ] [Федеральный закон от 15.12.2001 N 166-ФЗ] [Федеральный закон от 16.07.1999 N 165-ФЗ] [Федеральный закон от 19.05.1995 N 81-ФЗ] [Федеральный закон от 15.05.1991 N 1244-1] [Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1995 N 11-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.1998 N 18-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.1997 N 20-П].

Право на жилище (ст. 40 Конституции РФ)

В свете общего замечания, сделанного по поводу природы социально-экономических прав, следует отметить, что предоставление жилища государством должно гарантироваться в законе в том объеме, в котором это возможно, но установленные законом гарантии должны обеспечиваться.

Право на охрану здоровья (ст. 41 Конституции РФ)

Медицинская помощь оказывается за счет средств обязательного (в соответствии с программой, устанавливающей перечень медицинских услуг) и добровольного медицинского страхования, а также за счет средств государственного бюджета. – [Федеральный закон от 28.06.1991 N 1499-1], [Федеральный закон от 22.07.1993 N 5487-1]

Право на образование (ст. 43 Конституции РФ)

Право на образование состоит в возможности получения знаний, умений, навыков, которые необходимы для жизни в современном обществе (общее образование) или для работы по какой-то профессии или специальности (профессиональное образование). [Федеральный закон от 10.07.1992 N 3266-16]

Процессуальные права и права-гарантии.

Права-гарантии обеспечиваются государством и с правовой и с организационной точки зрения в качестве средства защиты личных, политических, социально-экономических и коллективных прав. Права гарантии принадлежат любому человеку, независимо от его гражданства

Право на судебную (ст. 46 Конституции РФ) и иную государственную защиту прав и свобод (ст. 45 и 52 Конституции РФ)

Право на судебную защиту включает (а) право обращения в суд (отказ возможен только по формальным основаниям, установленным в законе, которые делают невозможным вынесение решения по делу), (б) право на объективное и беспристрастное рассмотрение дела компетентным судьей в разумный срок, (в) право на участие в судебном разбирательстве, представлении своей позиции и доказательств в её обоснование (г) право на получение решение суда, принятое в соответствии с действующими нормативными актами, учитывая их юридическую силу (это распространяется как на материальные, так и процессуальные нормы), (д) право на обжалование решения суда в вышестоящем суде и (е) право на реальное исполнение судебного решения, а также действительное восстановление прав в разумный срок. Право на судебную защиту включает также право на решение в суде спора с государственными органами по поводу правомерности их действий, и даже оспаривания правомерности принятия закона как в национальных, так и в международных судах (если гражданин не считает свои права восстановленными после вынесения окончательного решения последней судебной инстанцией). Компетентность суда обеспечивается распределением категорий дел законом между специализированными судами. Право на судебную защиту связано также и с тем, что ограничение прав граждан должно осуществляться только в судебном порядке. Право на судебную защиту не подлежит ограничению [Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.1999 N 9-П].

Помимо права на судебную защиту, государство должно обеспечивать защиту прав человека всеми зависящими от него экономическими, организационными и иными способами. Деятельность органов государственной власти должна быть направлена на обеспечение эффективной защиты прав человека как административными, так и юрисдикционными способами. Чтобы обеспечить защиту прав и свобод, государственные органы должны в первую очередь действовать в рамках своих полномочий, установленных законом. Однако если такого закона нет, и государственный орган встает перед выбором – или соблюсти закон, или отказать в защите права, он должен непосредственно обращаться к конституционной норме о государственной обязанности защиты прав. Задача законодательной власти в данных условиях – предоставлять необходимые полномочия исполнительной и судебной власти, оставляя возможность их усмотрения только для более эффективной защиты прав.

Право на законного судью (ст. 47 Конституции РФ)

Статья 47 Конституции устанавливает гарантию от произвольного изменения подсудности. В совокупности с независимостью судей эта гарантия призвана обеспечить независимость и беспристрастность суда. Процессуальным законодательством устанавливается территориальная и инстанционная подсудность. Вышестоящий суд не вправе без ходатайства или согласия сторон принять к своему производству в качестве суда первой инстанции дело, подсудное нижестоящему суду.

Вместе с тем возможно изменение подсудности в случаях, когда рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых дело отнесено законом, невозможно, например, ввиду недопустимости повторного участия судьи в рассмотрении дела; наличием обстоятельства, устраняющих судью от участия в рассмотрении дела. Вместе с тем следует отметить, что фактически нормативное (законное) определение подсудности относится только к определению компетенции суда, но не судьи, т.к. между судьями дела распределяет председатель соответствующего суда. Что же касается определения законом подсудности судьи, это следует понимать исключительно в отношении мировых судей.

Указанное право включает, в том числе и право на рассмотрение составом суда, который сформирован в установленном законом порядке. [Постановление Конституционного Суда РФ от 16.03.1998 N 9-П] Постановление КС РФ от 02.02.1999 N 3-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. N 4-П]

Право на квалифицированную юридическую помощь (ст. 48 Конституции РФ)

В случае, если у гражданина в силу его материального положения нет средств на получение юридической помощи, государство обязано предоставить её бесплатно. Однако это право вместе с социально-экономическими правами не имеет абсолютного характера. Государство создает условия для предоставления квалифицированной юридической помощи, однако бесплатно предоставляет её только в случаях, указанных в законе, т.е. на основании принятого на себя обязательства.

Презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ)

Это одна из важнейших гарантий прав человека в рамках судебного разбирательства. Её юридическое значение состоит в распределении бремени доказывания при обвинении гражданина в совершении какого-либо правонарушения. Действующее законодательство распространяет презумпцию невиновности не только на уголовное преследование, но и на производство по делам об административных правонарушениях \*. Вместе с тем презумпция невиновности связана не только с невозможностью применения к обвиняемому правовых последствий совершения им правонарушения, но и с отношением к нему окружающих, распространение информации, которая может причинить ущерб его чести и деловой репутации. Прекращение дела по нереабилитирующим основаниям (например, по амнистии) не означает признания лица виновным. [Постановление Конституционного Суда РФ от 28.10.1996 N 18-П].

Правовые последствия в виде ограничения прав, связанные с признанием лица виновным в совершении преступления, могут применяться только с момента вступления решения суда в законную силу. Кроме того, обязательным условием признания лица виновным является соблюдение всех процессуальных правил и норм.

Право на однократную ответственность, законные доказательства вины и пересмотр приговора (ст. 50 Конституции РФ)

Общеправовой принцип non bis in idem Конституция формулирует как относящийся исключительно к сфере уголовного преследования. Речь идет, разумеется, о невозможности повторного назначения наказания за один и тот же факт нарушения закона, но не за неоднократное совершение однотипных правонарушений.

Из данного принципа выкает невозможность применения к лицу двух видов ответственности, каждая из которых носит карательный характер.

Доказательства, полученные с нарушением процессуальных правил их получения и оформления, не могут быть положены в основу обвинительного приговора, даже если нарушения процедуры носят несущественный характер и не связаны с характером тех обстоятельств, которые подтверждаются данными доказательствами [Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8].

Свидетельский иммунитет (ст. 51 Конституции РФ)

Помимо указанного в конституции права не свидетельствовать против себя и своих близких родственников, в действующем законодательстве установлена возможность отказа от дачи свидетельских показаний представителей тех профессий, которые предполагают доверительные отношения при осуществлении профессиональной деятельности – священников, адвокатов, врачей, депутатов, и только по сведениям, ставшим им известными в связи с такой деятельностью [Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 N 5-П].

Запрет обратной силы закона (ст. 54 Конституции РФ)

Даная гарантия из числа общеправовых принципов привлечения к ответственности обеспечивает каждому человеку определенность в вопросе о том, чего он не вправе делать. Запрет обратной силы закона предполагает возможность привлечения к ответственности за действия, которые в момент их совершения были оценены законом как преступные. Отражением этого является общеизвестное правило, что незнание закона не освобождает от ответственности. Вытекающим из указанного общего правила определенности правовой ответственности для гражданина является также и то, что закон не может вступать в силу до момента своего официального опубликования. Закон, который непосредственно не влечет правовой ответственности, и не вводит новых налогов (ст.57 Конституции РФ) под действие данного правила не подпадает. [Федеральный закон от 14.06.1994 N 5-ФЗ] [Постановление КС РФ от 24.10.1996 N 17-П][Постановление КС РФ от 24.02.1998 N 7-П]

Право на возмещение ущерба от незаконных действий органов государственной власти и должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ )

Возмещение ущерба осуществляется в порядке гражданско-правовой ответственности государства. С одной стороны, предполагается ответственность государства на тех же условиях, что и других лиц. Гражданское законодательство РФ в настоящее время закрепляет правило «генерального деликта», согласно которому причинение любого вреда является противоправным. С другой стороны, специфика деятельности государства заключается в возможности ограничения прав граждан и юридических лиц (в том числе причинение им вреда) в процессе реализации власти. Поэтому государственно-властная деятельность влечет обязанность государства по возмещению вреда только в тех случаях, когда действия государственных органов были осуществлены вне надлежащей правовой процедуры или при осуществлении этих действий орган вышел за пределы установленных полномочий, и если причинение вреда не являлось необходимым, обоснованным и соразмерным тем целям, ради которых оно состоялось. Противоправность в данном случае складывается из двух аспектов: частно-правового и публично-правового.

Процедурно возмещение вреда осуществляется после признания в установленном порядке действий государственных органов и должностных лиц незаконными. Вред подлежит возмещению за счет государства в целом, т.е. за счет средств казны. [Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18.05.1981 N 4892-X] [Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 N 1-П] [Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2002 N 22-О]

Коллективные права

Спецификой коллективных прав, или прав третьего поколения, является развитие после второй мировой войны совершенно новых отношений, которые предполагают правовое закрепление прав, нереализуемых в индивидуальном порядке. В какой-то мере эти права принадлежат человеку как члену определенного сообщества, хотя важное значение здесь имеет главным образом факт невозможности нарушения таких прав у отдельной личности. В отличие от, например, права на объединение, которое может реализовываться отдельными гражданами, создающими новое или входящими в состав уже существующего объединения, права третьего поколения, например, право на благоприятную окружающую среду, не может быть реализовано отдельным гражданином: создать лично себе благоприятную окружающую среду невозможно. О разнице коллективных и индивидуальных прав см. Пост КС 23.11.1999.

Информационные права (ст.29 Конституции РФ )

В числе новейших прав фигурируют информационные права, в том числе свобода информации. Обширность регулирования данной области позволяет говорить о появлении в последние годы даже отрасли или подотрасли информационного права. Основным принципом его правого регулирования является общее правило о доступности всей информации, кроме ограниченной в доступе, которая предоставляется при наличии специального разрешения (тайны). Получение информации возможно и в индивидуальном порядке, но современный характер отношений в обществе предполагает открытость каналов передачи информации, общедоступности информации, поскольку зачастую гражданин не может получить какие-то сведения, просто не зная об их существовании. К информационным правам следует относить и право, гарантированное ст.42 Конституции в части информации о состоянии окружающей среды. См. [Федеральный закон от 20.02.1995 N 24-ФЗ] [Закон РФ от 21.07.1993 N 5485-1 "О государственной тайне"]

Право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ )

Право на благоприятную окружающую среду отражает право на охрану здоровья. Нормативное содержание этого права установить весьма затруднительно. Едва ли это можно рассматривать как позитивную обязанность государства, однако в целях обеспечения этого права государство устанавливает контроль за хозяйственной деятельностью, в том числе прогнозирование результатов воздействия такой деятельности на охрану окружающей природной среды. В то же время в практике Конституционного Суда РФ фактически это право расширяется до обязанности государства компенсировать, по крайней мере частично, вред причиненный воздействием неблагоприятной окружающей среды[Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.1996 N 7-П].

Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ)

Это право предполагает доступность музейных, библиотечных, архивных фондов. На индивидуальном уровне его реализация затруднительна, т.к. неизбежно вступает в противоречие с имущественными правами на объекты культурного наследия. Точно также, как в области информационных прав, культурные права следует рассматривать как нормативное закрепление обязанности государства обеспечивать режим общественной доступности культурных ценностей, хотя едва ли из него можно выводить обязанность государства устанавливать законом ограничения имущественных прав.

Конституционные обязанности человека и гражданина

Не рассматривая подробно те конституционные обязанности, которые носят скорее морально-этический, нежели правовой характер, вроде обязанности заботиться о детях и родителях (ст. 38 Конституции РФ), заботиться о сохранении культурного наследия (ст. 44 Конституции РФ), обязательность основного общего образования (ст.43 Конституции РФ), а также общеправовой обязанности соблюдать Конституцию и законы (ст.15 Конституции РФ), рассмотрим обязанности, имеющими более определенное нормативное содержание.

Обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст.57 Конституции РФ)

Выполнение публичных функций государства с материальной стороны обеспечивается обязанностью каждого гражданина предоставлять средства на эти цели. Налог для каждого гражданина носит безвозмездный характер, т.е. за все платимые налоги гражданин пользуется всей совокупностью благ, обеспечиваемых государством. Исходя из природы налоговых платежей, государство (конституционная норма ст.57 не требует введения налогов только законом, но должна соблюдаться законодательно установленная процедура, хотя из принципов защиты собственности налог как ограничение прав собственника должен вводиться законом) должно взимать столько, сколько необходимо для выполнения своих публичных функций.

Обязанность сохранять природу (ст.58 Конституции РФ)

Эта конституционная обязанность вытекает из прав других лиц, да и самого человека, на благоприятную окружающую среду. Эти права обеспечиваются государством путем упоминавшихся выше ограничений хозяйственной деятельности.

Обязанность защищать Отечество (ст.59 Конституции РФ)

Данную обязанность сложно рассматривать с точки зрения индивидуального статуса, прав и свобод гражданина. С индивидуальной точки зрения военная служба, которую можно заменить гражданской (уже никак не связанной с долгом по защите Отечества), представляет, таким образом, определенную обязанность личности перед государством (фактически – перед обществом). Эта обязанность состоит в трудовой повинности, реализуемой в натуральной форме. Нельзя в свете этого не вспомнить, что в декрете СНК РСФСР 1919 г. была предусмотрена возможность замены в судебном порядке военной службы на «иную общеполезную работу», что в контексте всеобщей трудовой повинности было весьма логично и обосновано. Принудительным трудом, правда, такую обязанность традиционно в практике Европейского суда по правам человека не считают.

Конституционная формулировка, подчеркивающая не только правовой, но и этический характер обязанности, заставляет оценивать военную и альтернативную гражданскую службу не как простую субъективную правовую обязанность, а как особый социальный институт. Из самой обязанности защищать Отечество не вытекает ни всеобщая воинская повинность (может реализована методом жребия), ни определенный возраст. Тот механизм, который используется для реализации этой обязанности, если оценивать его с антропологической точки зрения, исторически связанный с защитой коллектива, постепенно приобрел характер формы социализации.

Порядок реализации «права» на замену военной службы гражданской реализуется в настоящее время на основании специального федерального закона, который устанавливает порядок доказывания убеждений и вероисповедания, а также механизм и сроки прохождения альтернативной гражданской службы. [Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ] [Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ] [Федеральный закон от 26.02.1997 N 31-ФЗ] [Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ] [Федеральный закон от 25.07.2002 N 113-ФЗ] [Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2003 г. N 750]

**§4. Особые правовые режимы**

Основания и порядок введения военного и чрезвычайного положения

Под особыми правовыми режимами понимается специальный порядок деятельности органов власти, а также реализации прав и свобод в связи с особыми обстоятельствами. Для чрезвычайного положения такими обстоятельствами являются: насильственные противоправные действия, представляющие угрозу конституционному строю и общественной безопасности, и природные катаклизмы, а также техногенные аварии и катастрофы. Военное положение вводится в результате внешней агрессии по отношению к Российской Федерации или её угрозы. [Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ] [Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ]

Чрезвычайное и военное положение вводятся указом Президента РФ с утверждением этого указа Советом Федерации Федерального Собрания на срок не более 30 дней на всей территории РФ и не более 60 на отдельных территориях.

Система управления в условиях военного и чрезвычайного положения

Полномочия действующих органов государственной власти и органов местного самоуправления могут приостанавливаться, взамен них в условиях чрезвычайного положения может создаваться специальная система управления – комендант территории и оперативный штаб.

Ограничения прав человека в условиях военного и чрезвычайного положения

Перечень прав, которые не могут ограничиваться, определен в ст.56 Конституции РФ. Это право на жизнь, право на достоинство личности, право на неприкосновенность частной жизни (в том числе запрет на сбор информации о частной жизни лица без его согласия), право на свободное использование имущества для предпринимательской и иной незапрещенной экономической деятельности, право на жилище, а также все процессуальные права и права-гарантии.

Меры, которые могут предприниматься в условиях чрезвычайного положения – это ограничения свободы передвижения (в том числе комендантский час), запрет на реализацию политических прав и свобод (в случае угрозы конституционному строю), ограничение свободы СМИ, применение административных принудительных мер (проверка документов, досмотр, административное выдворение, карантин).

**§5. Российское гражданство**

Понятие, правовая природа и значение гражданства.

Действующий закон «О гражданстве РФ» определяет гражданство как устойчивую правовую связь лица с государством, выражающуюся в их взаимных правах и обязанностях. Вопрос о том, каков характер этой связи, в науке остается одним из наиболее дискуссионных [Мещеряков Институт гражданства: возникновение, содержание, типы]. Споры возникают в результате того, что принадлежность лица к гражданству значительно отражается на объеме его конституционно-правового статуса: он приобретает политические, а иногда и некоторые другие (например, трудовые или иные социально-экономические) права. В связи со спецификой конституционных прав не возникает, однако, оснований считать, что индивидуальный правовой статус лица изменяется (принадлежность к гражданству не влечет автоматически приобретение прав и обязанностей, связанных, например, со статусом государственного служащего, но предусматривает само право стать государственным служащим). На указанных обстоятельствах заостряется внимание в литературе, и в результате гражданство рассматривается как правоотношение, предпосылка возможности иметь определенные права и обязанности (предпосылка правосубъектности) и как сама правосубъектность.

Исторически гражданство пришло на смену институту подданства. Последнее появилось вместе с возникновением государства, но в зависимости от типа государства носило различный характер. В Древнем Риме, где гражданство означало принадлежность к определенной социальной общности, было установлено личное наследование гражданства. Граждане наделялись правами «политическими» (правом участия в народном собрании, правом занимать государственные должности) и «гражданскими» (правом на заключение брака, правом собственности). С развитием государства в Средние века и затем в Новое время с определением государственной территории (сферы юрисдикции государства), подданство возникало в силу проживания на определенной территории. Территориальное верховенство одновременно означало господство над проживающими на этой территории людьми, а поскольку носителем государственной власти считался монарх, подданство выражало связь не с абстрактным государством, а с личностью правителя.

Наконец в современном государстве сочетаются территориальный и социальный признаки: гражданство означает принадлежность лица к народу и в то же время очерчивает правовые границы народа как носителя государственного суверенитета – верховной власти, распространяющейся на определенную территорию. В большинстве случаев гражданство возникает в результате филиации независимо от воли государства – в силу рождения на территории государства или в силу принадлежности родителей к гражданству этого государства. Поскольку государство возникает в первую очередь для защиты и обеспечения безопасности своих граждан, количество обязанностей государства больше, чем перед любым человеком, находящимся на его территории, и включает защиту и покровительство за границей самого государства [Белкин А.А. О некоторых доктринальных вопросах института гражданства] [Федеральный закон от 24.05.1999 N 99-ФЗ].

Принципы российского гражданства.

Правовое регулирование российского гражданства основывается на принципах единого и равного гражданства, запрета лишения гражданства или создание препятствий для его изменения, а также высылки гражданина за пределы территории государства, допустимости двойного гражданства. Эти принципы закреплены нормативно – в Конституции РФ (ст. 6, 61 и 62 ). Кроме того, необходимо упомянуть принципы сокращения безгражданства (закреплен в международных актах о гражданстве) и следования гражданства детей и недееспособных гражданству родителей или опекунов при изменении последнего (может быть обнаружен как особенность законодательства о гражданства при его анализе).

Единое гражданство – особенность гражданства в федеративных государствах. В регулировании гражданства в федерации возможен приоритет гражданства субъектов (швейцарская модель: приобретая гражданство субъекта по его решению, лицо получает также и федеральное гражданство) и приоритет федерального гражданства (модель США: гражданин федерации признается одновременно гражданином того субъекта, где он проживает). В Российской Федерации приоритет имеет федеральное гражданство. Гражданин России пользуется на всей её территории равным объемом прав. При этом, однако, факт проживания на территории какого-то субъекта влечет, например, право избирать региональные органы власти. Однако эти права предоставляются федеральным законодательством и лишь механизм их реализации связан с местом жительства. В то же время возможность предоставления дополнительных прав законодательством субъекта не допускается (в том числе не должна допускаться и при предоставлении, например, прав на условиях «почетного» гражданства). Это отличает гражданство субъектов от федерального в способе его формального закрепления (с помощью регистрации по месту жительства) и в приобретении независимо от воли самого субъекта. Особенности столь существенны, что возникают сомнения о возможности вообще говорить о гражданстве субъектов РФ.

Принцип равного гражданства заключается в том, что равный статус предоставляется всем гражданам, независимо от того, когда и по каким основаниям они приобрели гражданство. Не может быть установлена возможность, например, занимать пост президента страны только для граждан России по рождению (как это установлено в законодательстве США).

Право на изменение гражданства представляет собой гарантию от препятствий со стороны государства для выхода из гражданства. Если решающей для получения гражданства является воля государства, то решающей для выхода из гражданства – воля самого гражданина.

Недопустимость лишения гражданства, сохранение гражданства независимо от места проживания. Как и предыдущий, данный принцип предусматривает, что выход из гражданства возможен только при условии волеизъявления самого гражданина.

Недопустимость высылки гражданина за пределы территории государства его гражданской принадлежности и выдачи его другому государству. Принадлежность лица к гражданству какого-то государства влечет, помимо политических прав, право проживать на территории государства и право на защиту и покровительство своего государства перед другими государствами. Распространение юрисдикции государства на его граждан в самом существенном аспекте сводится к ответственности лишь за те деяния, которые именно в этом государстве считаются преступлениями.

Возможность двойного гражданства . Провозглашение этой возможности в Конституции тем не менее оговаривается условиями наличия федерального закона и международного договора. В то же время правовое регулирование порядка получения гражданства и выхода из гражданства РФ стремится сократить количество бипатридов. Общим условием обращения с ходатайством о получении гражданства РФ является подача заявления об отказе от имеющегося гражданства [ст. 13 (п.1 подп. "г"), Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации"]. Вместе с тем закон допускает приобретения гражданами РФ другого гражданства, хотя это не влияет на объем его прав и обязанностей по отношению к Российской Федерации, если само государство не установит иного в международном договоре.

Сокращение безгражданства. Как и другие государства, Российская Федерация поощряет сокращение количества апатридов в силу норм международного права. Эти нормы исходят в первую очередь из необходимости обеспечить гарантии прав человека: реализации многих прав связана с деятельностью государства. Для обеспечения полного объема прав гражданину необходимо быть связанным гражданством с каким-нибудь государством. Принцип сокращения безгражданства столь важен, что при изменении гражданства он имеет приоритет перед принципом следования гражданства детей и недееспособных гражданству родителей и опекунов.

Следование гражданства детей и недееспособных гражданству родителей или опекунов при изменении последнего имеет целью обеспечение прав, поскольку изменение гражданства в первую очередь связано с изменением места жительства.

Основания и порядок приобретения гражданства.

Среди способов приобретения гражданства можно выделить филиацию, натурализацию, декларативное вступление в гражданство, а также разновидности последнего способа – оптацию и восстановление в гражданстве. Кроме того, к способам приобретения гражданства относится способ, не используемый в настоящее время в российском законодательстве, – признание гражданства.

Филиация. Данный способ приобретения гражданства предполагает установление в законе оснований для приобретения гражданства. Выражение какой-либо воли со стороны государства не требуется; при наличии указанных в законе обстоятельств лицо становится гражданином РФ. Помимо закрепления общих принципов – права почвы и права крови – необходимо урегулировать их соотношение, а также случаи, когда использование и того, и другого принципа возможно лишь частично. Особенностью действующего российского законодательства является условие, что российское гражданство предоставляется в случае иного гражданства кого-нибудь из родителей или рождения на территории другого государства, только если эти государства свое гражданство не предоставляют, и в результате ребенок станет лицом без гражданства.

Натурализация именуется в действующем законодательстве приемом в гражданство РФ в общем порядке. Обязательным условием является решение государственного органа, принимаемое от имени РФ, о предоставлении российского гражданства. Обязанности государства принять лицо в гражданство нет даже при наличии необходимых по закону обстоятельств. Государственный суверенитет предполагает не только право государства допускать проживание на своей территории иностранцев, но и право государства самостоятельно решать, с кем для него возможно установить отношения гражданства.

В отличие от натурализации, декларативное вступление в гражданство (в законодательстве именуемое упрощенным порядком приема в гражданство) не предполагает какое-либо усмотрение государства. В законе устанавливаются обстоятельства, при наличии которых и при условии выражения воли самого лица это лицо принимается в гражданство.

Оптация представляет собой способ, как приобретения, так и утраты гражданства, и по природе своей является разновидностью декларативного вступления в гражданство, так же, как и восстановление в гражданстве. Оптация осуществляется не только в соответствии с национальным законодательством, но и международным договором, оформляющим изменение границы.

Восстановление в гражданстве возможно при наличии одностороннего волеизъявления лица, ранее состоявшего в гражданстве.

Наконец способ, который используется, как правило, при правопреемстве и континуитете государств, т.е. при возникновении нового государства (продолжателя или правопреемника) – признание гражданства. В российском законодательстве этот способ использовался в Законе РФ «О гражданстве РФ» от 28 ноября 1991 г.: все граждане СССР, проживавшие на определенную дату на территории России, признавались гражданами России. В настоящее время, после завершения переходного периода и оформления гражданства большинством лиц, постоянно проживающих в России, этот способ приобретения гражданства в законодательстве РФ не используется. [Постановление КС РФ от 16.05.1996 N 12-П]

В качестве порядка приобретения гражданства Российской Федерации следует рассматривать те условия, которые необходимы для обращения с заявлением о получении гражданства (при филиации и декларативном вступлении) либо с ходатайством о приеме в гражданство (при натурализации). Такими условиями является срок проживания в России, а также иные обстоятельства, в том числе имеющие значение для выбора возможного способа приобретения гражданства. К порядку относится также выбор органа, принимающего решение по вопросу о приобретении гражданства, и процедура рассмотрения вопросов о гражданстве этим органом. [Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ] [Указ Президента РФ от 14.11.2002 N 1325]

Основания и порядок прекращения гражданства.

К числу способов прекращения гражданства относится выход из гражданства и оптация.

Выход из гражданства предполагает волеизъявление гражданина. Это может быть заявление о выходе из гражданства, а также в случаях, если государством не признается двойное гражданство (принципами российского гражданства оно допускается) – натурализация в другом государстве или репудиация (декларативное вступление в гражданство другого государства). Препятствия, которые могут влечь отказ со стороны государства, должны носить нормативный характер. Это должны быть какие-то неисполненные обязательства или привлечение в качестве обвиняемого по уголовному делу. Выход из гражданства также не допускается, если в результате гражданин окажется лицом без гражданства. при отсутствии возражений со стороны государства, основанных на объективном неисполнении обязательств перед государством.

Оптация также предполагает выражение воли самого гражданина. Действующим законом оптация не оговаривается такими же условиями, что и выход из гражданства.

Порядок прекращения гражданства, также как и порядок приобретения, состоит в условиях, необходимых для его прекращения и административной процедуры в уполномоченных органах [Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ] [Указ Президента РФ от 14.11.2002 N 1325].

Органы, ведающие вопросами гражданства.

Решение вопросов гражданства традиционно составляет компетенцию главы государства, так как требуется принятие решения от имени государства в целом. Президент принимает решение в том случае, когда необходимо выражение воли со стороны государства – при натурализации. Реализацию полномочий главы государства обеспечивает входящая в состав президентской администрации комиссия по вопросам гражданства.

В иных случаях, когда отсутствует возможность государственного усмотрения и гражданство предоставляется или прекращается по основаниям, нормативно установленным в законе, все необходимые действия по оформлению изменения гражданства осуществляют органы исполнительной власти. Как правило, это органы внутренних и органы иностранных дел – в зависимости от того, где находится лицо, в отношении которого принимается решения (в России или за рубежом). [Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ] [Указ Президента РФ от 14.11.2002 N 1325]

**§6. Лица с особым статусом**

Понятие и принципы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Под иностранными гражданами и лицами без гражданства понимаются находящиеся на территории России лица, не имеющие российского гражданства [Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ]. Они могут иметь доказательства принадлежности к гражданству другого государства (иностранные граждане) или не иметь таких доказательств (лица без гражданства). Общим для обеих категорий является термин «иностранец». Разница в их статусе заключается в том, что иностранные граждане находятся под защитой и покровительством государств своей гражданской принадлежности, а в отношении лиц без гражданства Россия поощряет приобретение ими гражданства России, но в отношении объема прав и обязанностей в России они обладают равным статусом [Басик В.П. Правовые режимы граждан и иностранцев в России и мире].

По общему правилу (исключения могут устанавливаться федеральным законом) иностранные граждане и лица без гражданства обладают всеми правами и несут все обязанности, что и граждане России, за исключением политических прав (эти права по своему характеру могут относиться только к гражданам). Ограничения по природе должны относится к социально-экономическим правам (в части, обеспечиваемой бюджетом государства) и личным (в части обеспечения безопасности государства и защиты прав других граждан). Однако основаниями ограничения трудовых прав эти принципы выступать не могут. Для таких ограничений основания лежат скорее в неправовой плоскости.

Политика в отношении иностранных граждан основывается на общих принципах, составляющих основы конституционного строя. В соответствии с этими принципами Россия обеспечивает защиту прав человека для всех людей, которые прибегают к такой защите, если они подвергаются дискриминации или преследованию, несовместимому с демократическими принципами статуса личности. В связи с этим возможно предоставление иностранным гражданам политического убежища [Указ Президента РФ от 21.07.1997 N 746].

Особый статус в соответствии с международными договорами РФ имеют дипломатические представители иностранных государств. Их права и обязанности отличаются от прав и обязанностей других иностранцев в части иммунитета от юридической ответственности (на территории РФ они остаются в области юрисдикции своего государства) и в сфере налогообложения.

Правовые режимы пребывания и проживания иностранцев в России.

В зависимости от того, какова предполагаемая длительность пребывания иностранца в России. Различается временное пребывание, а также временное и постоянное проживание.

Временное пребывание иностранцев допускается на основании визы или в течение определенного срока для граждан тех стран, с которыми существует безвизовый режим. Виза предоставляется по ходатайству российских граждан и юридических лиц, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях туризма, получения образования или трудовой деятельности иностранца.

Временное проживание предполагает более длительное нахождение иностранца в Российской Федерации и предусматривает, как и постоянное проживание, нахождение преимущественного места жительства иностранца в России.

Постоянное проживание осуществляется на основании вида на жительство и позволяет иностранному гражданину по истечении определенного срока ходатайствовать о приобретении гражданства России путем натурализации или заявить о желании вступить в гражданство в декларативном порядке.

Законодательство предусматривает нормативные условия отказа в выдаче разрешения на временное либо постоянное проживание. Они связаны главным образом с противоправной деятельностью гражданина, его недостаточной материальной обеспеченностью и наличием опасных заболеваний.

Выдачу разрешений на пребывание и проживание иностранца в России осуществляют органы иностранных и органы внутренних дел, а административный контроль – органы внутренних дел.

Особенности правового статуса иностранцев.

Законом специально оговаривается отсутствие у иностранных граждан избирательных прав (за исключением случая выборов в органы местного самоуправления, на которых эти права могут предоставляться в соответствии с федеральным законом и международным договором Российской Федерации) и права находится на государственной службе. В отношении других политических прав их изъятие из правового статуса иностранца не оговаривается, следовательно, они принадлежат иностранцам наравне с гражданами России.

Трудовые права граждан могут быть реализованы только при наличии специального разрешения – и у самого иностранного гражданина и у работодателя, а в ряде специфических видов деятельности иностранный гражданин трудовую деятельность осуществлять не вправе.

В части регулирования свободы передвижения нельзя не увидеть в действующем законодательстве пережиток советских представлений о том, что в каждом иностранце нужно подозревать шпиона, и поэтому необходим строгий административный контроль за всеми иностранцами. Личное право, закрепленное в ряде международно-правовых актов и в Конституции России – право на выбор места жительства – для иностранных граждан ограничивается разрешением административных органов, и едва ли можно найти необходимые основания обоснованности, необходимости и соразмерности ограничения этого права. В отношении свободы передвижения права иностранцев ограничены по принципу – все, что прямо не запрещено или не ограничено для посещения, открыто для иностранных граждан [Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 N 470] [Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 N 754] [Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 N 755].

Определенные особенности реализации прав иностранных граждан установлены: (1) в арбитражном процессе – [гл.23 АпК РФ], (2) в сфере налогообложения (основное значение имеет не гражданство, а основное, более 183 дней в течение календарного года, место жительства гражданина) – [ст. 215 НК РФ], (3) в области семейных отношений – [раздел VII АпК], (4) права на образование – [Федеральный закон от 10.07.1992 N 3266-16] [Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2003 г. N 668], (5) права на охрану здоровья – [Федеральный закон от 28.06.1991 N 1499-1] [Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. N 1488]. В последних двух случаях сами особенности регламентируются в подзаконных нормативных актах, а закон устанавливает лишь возможность их установления.

Особенности юридической ответственности иностранных граждан заключаются, помимо дипломатических привилегий, также в специальном виде административного наказания – выдворении за пределы РФ [статьи 3.10, 18.1 (ч.2), 18.4 (ч.2), 18.8, 18.10, 18.11 КоАП].

Беженцы и вынужденные переселенцы

Различие в статусе беженцев и вынужденных переселенцев заключается в основаниях получения их статуса и в принадлежности к гражданству России.

Беженцы – явление международное и наряду с законодательством России их статус регулируется международно-правовыми актами. По сути дела, беженцами считаются иностранные граждане, вынужденно прибывшие на территорию России. На основании упоминавшегося выше принципа защиты прав человека в соответствии с основами конституционного строя Российская Федерация берет на себя обязательства по обеспечению их прав. Данное правило не позволяет считать беженцами лиц, в отношении которых нарушаются социально-экономические, политические или коллективные права. Только нарушение личных прав и только способом, несовместимым с демократическими принципами правого статуса личности, может быть основанием для признания лица беженцем. По сравнению с прочими иностранцами, находящимися на территории России, беженцы, во-первых, оформляют свое пребывание в России иначе. Само по себе признание лица беженцем в силу закона влечет его право проживать на территории России. Во-вторых, беженцам гарантируется за счет государства более широкий круг социально-экономических прав. Помимо этих особенностей, на беженцев распространяются общие правила о правовом статусе иностранцев [Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1].

Вынужденными переселенцами, в отличие от беженцев, признаются, как правило, граждане России, чьи социально-экономические права в силу каких-то чрезвычайных обстоятельств не могут быть обеспечены по месту их постоянного проживания, и предоставление им особого статуса имеет целью восстановление их прав в полном объеме [Федеральный закон от 19.02.1993 N 4530-1].

**Тема 6. Территориальное устройство России**

**§1. История развития института территориального устройства в**

**России**

Российская империя по своему территориальному устройству носила характер унитарного государства. Территория страны делилась на губернии (к 1917 г. их было 78), губернии – на уезды, уезды – на волости. После земской реформы 1860-х гг. в этих единицах были органы, избиравшиеся населением, и назначаемые императором генерал-губернаторы. Земства имели собственную сферу полномочий, однако их самостоятельность юридически не была зафиксирована.

Переход к федеративному устройству состоялся на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 года, когда Российская республика была провозглашена федерацией. Однако это не означало установление универсального статуса территориальных единиц. С одной стороны, до конца 1920-х гг. в составе РСФСР сохранялись прежние единицы – губернии. Постепенно они заменялись областями (в состав одной области входило несколько губерний) деление которых первоначально осуществлялось на округа, а округов – на районы, но уже через несколько лет (в 1930 г.) от округов отказались и стали использовать схему «область – район – сельсовет». Области выделялись исключительно по территориальному принципу и сохраняли статус административно-территориальных единиц, юридической автономии которых не предполагалось. Каждые 3-4 года производились изменения административно-территориального устройства: образовывались и упразднялись районы, происходила передача районов из подчинения органов одной области в состав другой, выделялись города непосредственного областного подчинения и т.д. Эти решения принимались органами власти РСФСР без согласия областных органов.

С другой стороны, стали появляться новые территориальные единицы (автономии), выделявшиеся по национальному принципу из территорий проживания нерусских национальностей, как форма реализации ими права на самоопределение – автономная республика, трудовая коммуна (1918-1923), национальный (1925-1978), затем автономный (с 1978 г.) округ. Выделение самостоятельной сферы осуществления ими государственной власти позволяет относить их по статусу к субъектам РСФСР. Автономные республики входили одновременно в федерации двух уровней – РСФСР и СССР (например, они направляли своих представителей в Совет Национальностей Верховного Совета СССР). По Конституции РСФСР 1978 года в состав Российской республики 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов.

С 30 декабря 1922 (заключение договора о создании СССР) по 12 декабря 1991 года (денонсация Верховным Советом РСФСР договора от 30 декабря 1922 г.) Российская Федерация входила в состав СССР. Правовую природу СССР определить трудно. С одной стороны, СССР обладал чертами федеративного государства – имел единую систему управления, выступал в качестве единого государства в международных отношениях. С другой стороны, ряд признаков указывают скорее на конфедеративный характер его государственного устройства. Союзные республики сохраняли международную правосубъектность (Украинская и Белорусская ССР входили в состав Совета Безопасности ООН), обладали правом выхода из состава СССР в одностороннем порядке, обладали всей полнотой государственной власти за исключением полномочий, переданных союзным органам. Даже договор о создании СССР в 1991 году денонсировался Верховным Советом РСФСР как международный договор. Учитывая вопросы правопреемства, о которых шла речь выше (см. Тему 3), следует признать существование России в качестве самостоятельного государства с 1918 г. до настоящего времени. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. носила характер политического документа, с которым не следует связывать наличие каких-либо правовых последствий.

Существенные изменения в характере федеративного устройства РФ стали происходить в начале 1990-х гг. Некоторые автономные республики (республика Саха (Якутия), республика Алтай) провозгласили собственный государственный суверенитет. Со стороны этих республик заключение Федеративного договора от 31.03.1992 носило характер добровольного объединения в федерацию. Юридически их суверенитет не был признан, права выхода из состава РСФСР они не имели, однако в любом случае они выступали в качестве самостоятельных территориальных образований, обладавших правосубъектностью. В то же время другие участники Федеративного договора 1992 г. (края, области, города федерального значения) такого статуса не имели и признанию их в качестве субъектов заключения Федеративного договора должно было предшествовать наделение их правосубъектностью решением органов власти РСФСР. В качестве такого решения можно рассматривать сам факт заключения договора с этими территориальными единицами, которые с 31 марта 1992 года приобрели статус субъектов Российской Федерации. Это положение было подтверждено и Конституцией РФ 1993 года.

После 1993 года в развитии федеративных отношений можно выделить два этапа: до 1999 г. и после. На первом этапе самостоятельность субъектов увеличивалась столь значительно, что при сохранении таких тенденций можно было бы говорить о движении России к конфедерации. Субъекты РФ были практически самостоятельны в определении системы собственных органов власти (исключением было Постановление Конституционного Суда 1996 года, отношения с федерацией во многом были построены на началах договорного способа урегулирования.

В октябре 1999 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации», который стал началом усиления унитарной тенденции развития федерации. Вопреки терминологии Конституции РФ (ст.77) этот закон установил систему органов власти субъектов, определил правовой статус всех высших органов, и урегулировал все ключевые вопросы организации власти в субъектах. В 2000 году было принято Постановление Конституционного Суда по делу о проверке конституционности отдельных положений конституции республики Алтай, где субъектам было отказано в праве устанавливать собственный государственный суверенитет. Постепенно договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами в большинстве были денонсированы, и договорный способ разграничения полномочий уступил место законодательному определению прав субъектов федерацией в одностороннем порядке.

**§2. Принципы российского федерализма**

Единство и целостность территории, государственную целостность сложно рассматривать в качестве принципов федеративного устройства, так как они отражают саму сущность этой формы государства – при наличии в её составе самостоятельных государственно-территориальных единиц, федерация остается единым государством, выступая в качестве такового во внутренних и международных отношениях. В составе РФ нет административно-территориальных единиц наряду с субъектами федерации, как это было в РСФСР. Территория РФ состоит исключительно из территорий субъектов РФ [Федеральный закон от 01.04.1993 N 4730-1]. Государственная целостность предполагает единство экономического пространства, единое гражданство и другие признаки единого государства.

Запрет на сецессию традиционно считается, как единство и целостность, отличием федерации от конфедерации. Запрет сецессии обеспечивает целостность государства, которая имеет приоритет, в том числе и по отношению к праву наций на самоопределение.

Принцип федерального суверенитета означает, что субъекты федерации этим свойством не обладают. В теории федеративного устройства это один из самых дискуссионных вопросов. Государственная природа власти субъектов федерации заставляла ученых прибегать к конструированию теорий разделенного суверенитета, его совместной реализации и иным концепциям распределения суверенитета между федерацией и субъектами. В практическом плане точку в этих рассуждениях поставил Конституционный Суд РФ, заключивший, что суверенитет един, неделим и принадлежит только Российской Федерации в целом [Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П ]. Однако это не следует рассматривать только федеративную власть в качестве государственной. Субъекты РФ осуществляют государственную власть на своей территории в пределах, ограниченных полномочиями федерации.

Непосредственное вхождение всех субъектов в состав РФ предполагает одноуровневый характер федеративного устройства, когда каждый из субъектов обладает всеми полномочиями в рамках предметов ведения субъектов, правом на равное представительство в Федеральном Собрании с другими субъектами и т.д., несмотря на вхождение населения и территории некоторых субъектов (автономных округов) в состав населения и территории других субъектов (краев и областей).

Единство правового пространства означает построение всей системы законодательства на общих принципах, закрепленных в федеральной конституции. Конституция имеет приоритет над всеми нормативными актами, издаваемыми в Российской Федерации, устанавливает правила соотношения их юридической силы. В отличие от конституции, федеральные законы выступают как нормативные акты, издаваемые федеральными органами власти в пределах своих полномочий. Поэтому можно говорить о приоритете федерального законодательства только по предметам совместного ведения РФ и субъектов. В исключительное федеральное ведение не вправе вторгаться субъекты, а в их предметы ведения – федерация.

Единство системы государственной власти также отражает целостность и единство государства, приоритет федеральной конституции, устанавливающей принципы организации этой системы. Единая система не означает подчиненности органов власти субъектов федеральным органам власти. У тех и других определена собственная сфера компетенции. Единство системы предполагает построение её на основе универсальных принципов – таких как принцип разделения властей, демократического государства и республиканской формы правления и т.д.

Равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами власти. Вопреки своему собственному положению (п.1 ст.5) Конституция РФ фактически устанавливает ассиметричное федеративное устройство. Республики в составе РФ обладают большим объемом прав, чем другие субъекты, что позволяет ограничивать равноправие субъектов только взаимоотношениями с федеральными органами власти [Эбзеев Б.С. Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и ассиметрия конституционного статуса субъектов].

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Этот принцип одну из особенностей федеративного устройства – нормативное определение круга полномочий органов государственной власти. В унитарном государстве полномочия территориальных органов власти определяются усмотрением центральных органов и могут изменяться в одностороннем и даже административном, а не законодательном порядке. Именно в силу существования этого принципа часто указывают на связь федеративного устройства и правового государства: если существует нормативно-правовое разделение полномочий по различным уровням, оно предполагает нормативное описание компетенции в принципе. По той же причине иногда говорят о «разделении властей по вертикали», что также отражает правовой характер разграничения полномочий. Нельзя не указать на то, что формулировка этого принципа в Конституции РФ неудачна, поскольку предполагает не самостоятельное распределение субъектом полномочий в пределах собственных предметов ведения между своими органами государственной власти (как происходило бы в случае разграничения предметов ведения между РФ и субъектами), а непосредственное распределение полномочий между федеральными органами и органами власти субъектов.

Равноправие и самоопределение наций – так следует понимать принцип, упомянутый в ч. 3 ст.5 Конституции РФ. Чтобы не возникала путаница между понятиями народа и нации, следует считать этническим понятие нации и государственным – понятие народа. Право наций на самоопределение провозглашено во многих международно-правовых актах, однако установление формы его реализации осуществляется государством самостоятельно. Одной из таких форм, наряду с созданием национально-культурной автономии, российским законодательством признается возможность создания собственного субъекта в составе РФ.

Принцип национально-территориального характера федерации не закреплен нормативно. Он означает, что наряду с субъектами федерации, образованными на территории преимущественного проживания какой-то нации и существующими как форма реализации права этой нации на самоопределение, в состав РФ входят субъекты, сформированные исключительно как территориальные единицы.

**§3. Взаимоотношения РФ и субъектов РФ**

Среди способов регулирования взаимоотношений Российской Федерации и субъектов РФ (в том числе способов разграничения предметов ведения и полномочий) выделяются конституционный, законодательный и договорный.

Приоритет имеет конституционный способ – разграничение предметов ведения в Конституции РФ. Конституция при этом не разграничивает полномочия отдельных органов, а лишь определяет сферы осуществления государственной власти РФ и субъектов. Принципом конституционного регулирования является исчерпывающее определение исключительных предметов ведения РФ и совместных предметов ведения РФ и субъектов. Это традиционная система правового регулирования предметов ведения в федерации, которая базируется на первичности государственной власти субъектов, передающих часть своих полномочий федеральной власти. Учитывая способ создания РФ, эта система представляется не столько вытекающей из логики российской модели федеративных отношений, сколько из традиции. В сферах исключительных предметов ведения РФ государственную власть осуществляют только федеральные органы государственной власти.

Предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ не вполне отвечают своему наименованию. В теории конституционного права совместным осуществлением государственной власти является разграничение в данных областях не только предметов ведения, но и полномочий. Например (это наиболее распространенная ситуация) федеральные органы власти путем принятия законодательных актов определяют общие принципы правового регулирования, а более частные вопросы решаются в законах субъектов и деятельности их органов исполнительной власти. В России предметы совместного ведения носят характер конкурирующей компетенции: субъект вправе осуществлять государственную власть в этих областях до тех пор, пока не будет принят федеральный закон, устанавливающий какие-то общие нормы и правила. Этот закон, правда, отменяет действие не любых актов субъектов, принятых в данной области, а только тех, которые ему противоречат.

Наконец, прочие предметы ведения относятся к остаточной компетенции субъектов.

Законодательный и договорный способы регулирования относится главным образом к предметам совместного ведения, т.к. они не могут изменять распределение предметов ведения, которое дано в конституции. Законодательный способ состоит в издании федеральных законов, имеющих приоритет над законодательством субъектов по предметам совместного ведения и в результате этого определяющий пределы полномочий РФ по предметам совместного ведения. Исключительные предметы ведения федерации даже в силу указаний федерального закона могут быть переданы субъектам федерации только в части осуществления исполнительной власти. При этом органы исполнительной власти РФ и субъектов будут составлять в рамках данных полномочий единую вертикаль.

Договорный способ заключается в заключении между РФ и субъектами договоров и соглашений, распределяющих полномочия в рамках предметов совместного ведения. Такие договоры заключаются по предложению высших должностных лиц и с одобрения законодательных органов власти субъектов высшим должностным лицом от имени субъекта РФ и Президентом РФ от имени РФ. Максимальный срок, на который они могут заключаться, – 10 лет.

В числе исключительных предметов ведения РФ можно выделить: государственно-правовой блок, – предметы ведения, относящиеся к устройству государственной власти и правовой системы (пп. «а», «б», «в», «г», «о», «п», «с», «т» ст. 71 Конституции РФ), экономический и социально-культурный блок – предметы ведения, обеспечивающие единую экономическую политику государства и единство экономического пространства (пп. «д», «е», «ж», «з», «л», «р» ст.71 Конституции РФ), блок предметов ведения, связанных с обеспечением обороны и безопасности (пп. «и», «к», «м», «н» ст. 71 Конституции РФ).

В числе предметов совместного ведения РФ и субъектов можно выделить: предметы ведения по обеспечению единой правовой системы (пп. «а», «б», «и», «к» – административное и административно-процессуальное законодательство, «л», «н» ч.1 ст.72 Конституции РФ), предметы ведения в области использования и охраны природы (пп. «в», «д», «к» – земельное, водное, лесное, законодательство о недрах и о защите окружающей среды– ч.1 ст.72 Конституции РФ), предметы ведения в социальной сфере и области защиты прав человека (пп. «е», «ж», «з», «к» – трудовое, семейное, жилищное законодательство, «м» ч. 1 ст.72 Конституции РФ) и координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов (п. «о» ч.1 ст.72 Конституции РФ).

Осуществление законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляется федеральными органами власти и органами власти субъектов в самостоятельных сферах.

В сфере совместного ведения могут приниматься только федеральные законы, но не подзаконные акты федерального уровня, а также любые нормативные правовые акты субъектов РФ. Однако Конституция РФ не содержит прямого запрета на осуществление исполнительной власти по предметам совместного ведения федеральными органами власти.

При осуществлении законодательной власти на федеральном уровне предусмотрена специальная процедура по учету интересов субъектов РФ: проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с органами законодательной и исполнительной власти [Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ].

В отношении судебной власти субъектам предоставлены полномочия по созданию собственных судов, не входящих в иерархическую систему федеральных – конституционных и уставных судов субъектов.

Взаимоотношения субъектов РФ с федеральными органами власти можно разделить на две группы: имущественные (в том числе финансовые – налоговые и бюджетные) и административные.

Имущественные отношения в первую очередь связаны с разграничением собственности на собственность субъектов РФ и федеральную собственность. Нормативное разграничение было сделано еще в 1991 году [Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 N 3020-1], но фактически этот процесс до сих пор далек от завершения.

Финансовые отношения связанны с обеспечением доходов субъектов, необходимых для эффективного осуществления ими государственной власти в установленных предметах ведения. В настоящее время на законодательном уровне определено, какие полномочия финансируются субъектами РФ самостоятельно [ст.26\_3(п.2), Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"]. Помимо нормативного распределения налоговых поступлений (в том числе предоставление федеральным законом права субъектам РФ устанавливать собственные налоги), эти отношения также включают получение финансовой помощи из федерального бюджета.

Наконец, административные отношения складываются по поводу осуществления исполнительной власти. Конституция предусматривает возможность осуществления исполнительной власти по предметам совместного ведения и федеральными органами власти и органами власти субъектов. Последние в случае осуществления таких полномочий составляют единую вертикаль с федеральными органами исполнительной власти. Органы власти субъектов в этом случае могут наделяться правами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, им могут передаваться полномочия федеральных органов. Возможна и обратная передача полномочий – от органов власти субъектов федеральным органам власти.

**§4. Конституционно-правовой статус субъектов и организация**

**государственной власти субъекта РФ**

Субъекты РФ обладают статусом государственно-территориальных образований в составе России. Они обладают свойствами самостоятельного публичного субъекта права – могут своими действиями и от своего имени приобретать и реализовывать права и обязанности. В правовом статусе субъекта можно выделить элементы, позволяющие отличать субъект федерации от административно-территориальной единицы (в том числе автономии) в унитарном государстве. Это права на собственную территорию, собственное население и самостоятельную власть, а также на собственные государственные символы.

Право на собственную территорию. На федеральном уровне после 1993 года не принималось законодательных актов, описывающих территорию субъектов РФ, и границы субъектов определялись их собственными нормативными актами, и изменялись путем принятия соглашений между субъектами РФ, границы которых изменяются.

Население субъекта РФ – избирательный корпус, осуществляющий через создаваемые им органы государственную власть в субъекте, – определяется, как указывалось выше не помощью института гражданства, а с помощью института постоянного либо преимущественного проживания на территории данного субъекта, подтверждаемое (если не доказано иное) с помощью регистрации.

Самостоятельность власти субъекта РФ предполагает установление субъектом собственной системы органов власти самостоятельно в соответствии с принципами, определенными в Конституции РФ и федеральном законе, а также самостоятельное регулирование полномочий в пределах предметов ведения субъекта, определенных нормативно в Конституции РФ. Федеральный закон, определивший принципы организации власти в субъектах, был принят в 1999 году.

Власть в субъекте осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а, следовательно, создание органов всех трех ветвей власти обязательно.

В субъекте должен быть создан законодательный орган власти (наименование выбирается субъектом самостоятельно), который может быть двухпалатным (бикамерализм используется в 4-х субъектах РФ – республиках Адыгея, Кабардино-Балкария и Тыва, а также в Свердловской области). Избирается этот орган населением с использованием пропорциональной избирательной системы (для избрания не менее чем половины депутатов), при этом в подавляющем большинстве регионов копируется система выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, и только в трех субъектах Федерации – Приморском крае, Калужской и Магаданской областях использована система открытых списков. Основы статуса законодательного органа и правовое положение депутата определяются в конституциях и уставах субъектов в соответствии с нормами федерального закона (иммунитет депутата от обычного порядка привлечения к уголовной ответственности регулируется исключительно на федеральном уровне [Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1995 N 16-П]).

Самостоятельность компетенции законодательного органа заключается в праве его принимать собственные правовые акты субъекта, составляющие его собственную правовую систему – уставы и конституции (которые могут именоваться в соответствии традициями данного региона – например, Основной закон в республике Карелия или Степное уложение в республике Калмыкия, Народный Хурал республики Бурятия), а также законы. Им должны соответствовать правовые акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов.

Федеральный закон предусматривает ответственность законодательного органа в виде возможности его роспуска путем принятия специального федерального закона.

Система органов исполнительной власти субъекта РФ создается во главе с высшим исполнительным органом власти. Возглавляет высший орган исполнительной власти (но не всю систему органов) высшее должностное лицо субъекта или просто председатель высшего органа исполнительной власти. Разница в их статусе по федеральному закону практически не видна. В правовых актах субъектов эти должностные лица отличаются главным образом наименованием (к высшим должностным лицам обычно относятся губернаторы областей и президенты республик). Органы исполнительной власти субъекта осуществляют исполнительную деятельность в пределах предметов ведения субъекта федерации и полномочий, определенных в конституции (уставе) и законах субъекта. Взаимоотношениям между органами законодательной и исполнительной власти в целом повторяют схему взаимоотношений на федеральном уровне – см. [Постановление КС РФ от 18.01.1996 N 2-П] [Постановление КС РФ от 01.02.1996 N 3-П]. Федеральный закон предусматривает также ответственность высшего должностного лица субъекта в форме отрешения его от должности указом Президента РФ [Постановление КС РФ от 09.07.2002 N 12-П].

Помимо высшего, в субъектах могут создаваться иные органы исполнительной власти, в том числе территориальные. Однако при этом не должны ущемляться права органов местного самоуправления, а потому территориальные органы власти субъектов могут создаваться только в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих в состав субъекта РФ [Постановление КС РФ от 24.01.1997 N 1-П] [Постановление КС РФ от 15.01.1998 N 3-П].

В части судебной власти субъекты РФ могут создавать конституционные и уставные суды для обеспечения внутренней непротиворечивости системы их собственных правовых актов, а также должны создавать суды общей юрисдикции низшего звена – мировых судей. Однако поскольку мировые судьи рассматривают уголовные и гражданские дела, как и другие суды общей юрисдикции, они главным образом применяют федеральное законодательство. Для полноценной реализации принципа разделения властей в субъекте необходимо создание органа конституционной юстиции, применяющего правовые акты субъекта и обеспечивающего необходимый и правовой баланс полномочий законодательной и судебной власти.

Особенности правового статуса отдельных видов субъектов РФ выделять затруднительно, т.к. не существует какого-то общего и универсального статуса, от которого могли бы отличаться другие субъекты. По сути дела, каждая категория субъектов обладает определенными особенностями правового статуса. Наиболее многочисленной группой являются края, области и города федерального значения, слабо отличающиеся друг от друга. Поэтому главным образом принято указывать на особенности правового статуса республики и автономного округа.

Республика в отличие от других субъектов обладает большим количеством атрибутов государства – имеет собственную конституцию и проч. Помимо церемониальных отличий, статус республики включает право вводить собственные государственные языки (ст. 68 Конституции РФ).

Особенность статуса автономного округа заключается в том, что он одновременно входит непосредственно в состав РФ и в то же время его население и территория является частью другого субъекта. О правовых последствиях этого см. [Постановление КС РФ от 14.07.1997 N 12-П].

Ответственность субъектов

Помимо ответственности отдельных органов возможна ответственность субъекта в целом. Это происходит в случаях применения федеральной интервенции (осуществление полномочий органов власти субъектов федеральными органами власти в связи с обстоятельствами чрезвычайного характера в целях обеспечения прав граждан и безопасности).

**§5. Правовые основы образования новых субъектов РФ**

Теории федерализма известны такие способы изменения состава субъектов федерации, как акцессия и сецессия. Сецессия в настоящее время в России по Конституции допускается только с согласия федерации. Учитывая принципы целостности и единства государства можно утверждать, что сецессия вообще не допускается, тем более что правовое регулирование порядка сецессии в настоящее время отсутствует.

Акцессия возможна во всех формах – в порядке, установленном законом О порядке приема и образования новых субъектов [Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 N 6-ФКЗ]. См. также [Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года].

**§6. Правовое регулирование языков**

Проблема многонациональности народа России отражается в правовом регулировании языков. Выступая с социальной точки зрения как особенность нации, а с правовой точки зрения – как один из символов государства, признание определенного языка государственным отражает национальную природу государственности. Более того, государственный язык указывает на доминирование определенной (чаще всего титульной, т.е. дающей название государству) нации. В государствах с примерно равным представительством различных наций используется два или даже три государственных языка.

Государственно-территориальный статус субъектов, образованных по национальному признаку, требует признания в качестве государственного языка титульной нации субъекта – этим обусловлено право республик вводить второй государственный язык – язык республики.

Правовое регулирование языков в то же время имеет целью обеспечить права нетитульных наций на сохранение собственного языка как части культуры, это обеспечивается рядом правовых гарантий, в том числе признание в установленных законом случаях языка компактно проживающей нации официальным языком. [Федеральный закон от 25.10.1991 N 1807-1]

Использование государственного языка, в отличие от официального, обязательно во всех официальных сферах.

**§7. Государственные символы РФ и субъектов. Статус столицы РФ**

В структуре конституционного права иногда выделяют раздел публичного ритуального права. Этот раздел включает в себя нормы, регулирующие официальное наименование государства [Белкин А.А. Юридические акты: Обладание силой и действие], государственные символы, отдельные церемонии (например, инаугурация Президента), а также символы государственных органов (штандарт и знак Президента). Ведущую роль в данном разделе занимают нормы о государственных символах.

Основная задача государственного символа – олицетворение государства, его исторических и культурных особенностей, целей и задач, которые оно перед собой ставит, государственного суверенитета. Символы используются для указания принадлежности к государству, представления государства (в международном общении). Государственными символами обычно выступают эмблемы и знаки государства – герб, флаг и гимн, государственные праздники и даты, девизы (во Франции – «Свобода, равенство и братство»), иногда – государственная печать и цвета государства. Спорным в науке является отнесение к государственным символам сооружений исторического значения (например, в России – московского Кремля, его наименования и изображения), форменной одежды, государственных наград (например, французский Орден почетного легиона или английский Орден подвязки) и столицы государства.

Правовое регулирование государственных символов заключается в их детальном описании и установлении обязательных случаев их использования. Помимо обязательных случаев, возможно использование символов самим государством (например, на деньгах), а также гражданами для выражения патриотизма. Исходя из правовой природы государственных символов должно ограничиваться их использование в коммерческой деятельности, чтобы не возникало заблуждение об осуществлении этой деятельности от имени государства.

В России на федеральном уровне существует правовое регулирование трех государственных символов – герба, флага и гимна (см. [Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 N 1-ФКЗ], [Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 N 2-ФКЗ], [Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 N 3-ФКЗ], [Гречнев М. В., Ескина, Л.Б. Законодательное оформление института государственных символов Российской Федерации]). Кроме того, федеральными нормативными актами определяется правовой статус столицы РФ [Федеральный закон от 15.04.1993 N 4802-1], и символы президентской власти.

Правом на собственные государственные символы обладают субъекты РФ. Они не должны использовать в качестве геральдической основы своих символов федеральные символы, чтобы один субъект не ассоциировался с федерацией в целом. В субъектах РФ также используются в качестве основных символов герб, флаг и гимн. Отражая историческую преемственность с городами и губерниями, существовавшими до 1917 г., многими субъектами используются старинные гербы.

**§8. Национально-культурная автономия и коренные**

**малочисленные народы: понятие и правовой статус**

Формой национального самоопределения, признаваемой федеральным законодательством, выступает национально-культурная автономия. По своей природе она представляет собой общественное объединение, имеющее специальный статус (например, в рамках одного субъекта РФ может создаваться только одна автономия представителей каждой нации – см. [Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ], [Постановление Конституционного Суда РФ от 3 марта 2004 г. N 5-П]).

В целях сохранения различных культур, главным образом традиционных, опасность исчезновения которых связана с распространением модернизированной культуры, федеральный законодатель создал юридическую модель коренного малочисленного народа, представителям которого представляются определенные льготы [Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования], [Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ], [Федеральный закон от 20.07.2000 N 104-ФЗ], [Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ].

**Тема 7. Избирательное право и референдум в Российской Федерации**

**§1. Избирательное право и референдум в Российской Федерации**

Избирательное право как подотрасль конституционного права.

Нормы, составляющие правовое регулирование выборов, выделяются в подотрасль конституционного права, а некоторыми учеными – даже в самостоятельную правовую отрасль. Основанием этому служит наличие собственного предмета и метода правового регулирования. Предметом выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Субъектами этих отношений являются граждане и их объединения, а также государственные органы. Метод избирательного права представляет собой совокупность особенностей правового регулирования (заранее установленное императивное закрепление прав и обязанностей сторон, обязательное возникновение правоотношений с определенной периодичностью, свободная и добровольная реализация некоторыми субъектами избирательных правоотношений принадлежащих им субъективных прав, применение специфичных санкций).

Избирательное право характеризуется собственной системой нормативных источников, которая включает помимо системообразующего «рамочного» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ], федеральные законы и законы субъектов РФ, регламентирующие особенности выборов отдельных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также международные правовые акты, регламентирующие принципы избирательного права. Вместе с тем деление избирательного права на Общую и Особенную части, предлагаемое некоторыми исследователями, не отражается в законодательстве.

Наконец, избирательное право обладает собственным понятийным аппаратом, состоящим из терминов «агитация», «выборы», «голосование», «избирательная кампания», «избирательная система», «избирательное объединение», «избирательное право», «избирательный блок».

Принципы избирательного права

Принципами избирательного права(1) выступают наиболее общие и абстрактные правовые нормы, определяющие более детальное правовое регулирование. Принципы избирательного права следует разделять на принципы реализации субъективных избирательных прав и принципы подготовки и проведения выборов.

Принципы реализации избирательных прав отражаются в формуле «всеобщего, равного и прямого избирательного права(2) при тайном голосовании», признаваемой в качестве отличительной черты демократического избирательного права в настоящее время.

Всеобщее избирательное право означает предоставление возможности участия в выборах (избирательного права (2)) всем гражданам государства. Ограничения всеобщего избирательного права возможны. Их можно разделить на (1) естественные (связаны с самой возможностью реализации этих прав) – дееспособность и достижение установленного минимального возраста, (2) обычные (признаются повсеместно) – лишение свободы; (3) допустимые (отражают особенности политической системы государства) – занятие одной должности не более 2-х раз подряд; лишение права занимать определенные должности; достижение определенного максимального возраста; и (4) недопустимые (не признаваемые совместимыми с принципами демократии – цензы) – оседлости, языка [Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 N 12-П], имущественный и т.д.

Равное избирательное право предполагает создание равных условий и возможностей для реализации избирательных прав. Допускаются его незначительные ограничения в пределах, установленных законом.

Прямое избирательное право, в отличие от других принципов общей формулы, не закрепляется на международном уровне и не отражается в законодательстве ряда государств. Его содержание сводится к непосредственному избранию гражданами представительных органов государственной власти и местного самоуправления любого уровня. Как альтернатива прямым выборам возможны косвенные (избиратели формируют специальную коллегию выборщиков, голосование в которой уже определяет состав избираемого органа) и многоступенчатые выборы (граждане формируют непосредственно только органы самого нижнего уровня, а они в свою очередь избирают вышестоящие).

Тайное голосование предполагает запрет контроля за волеизъявлением избирателя, чтобы ему была обеспечена возможность свободного выбора без опасений за последствия того или иного варианта голосования.

К принципам избирательного права Российской Федерации следует отнести также принцип добровольного участия в выборах(не признается в некоторых государствах мира). Его содержание состоит в отсутствии юридической обязанности участвовать в голосовании (и, как следствие, отсутствие юридической ответственности за абсентеизм).

К принципам подготовки и проведения выборов относятся следующие.

Свободное участие в выборах предполагает возможность любого гражданина, выполнившего установленные в законе условия, принять участие в выборах в качестве избирателя или кандидата.

Международно-правовыми актами устанавливается обязательная разумная периодичность проведения выборов. На государственном уровне этот принцип обеспечивается нормативным закреплением срока полномочий органа и специальным механизмом назначения выборов, обеспечивающим обязательность их проведения.

Принцип запрета административных барьеров для избрания предполагает установление только необходимых, обоснованны и соразмерных ограничений и законе и запрет иных препятствий реализации избирательных прав.

Организация и проведение выборов должна осуществляться независимыми органами гласно и открыто – для обеспечения возможности общественного контроля за подготовкой и проведением выборов. Такой контроль должен обеспечиваться и эффективными правовыми средствами контроля за соблюдением законодательства.

Избирательные комиссии

Органы, осуществляющие подготовку и проведение выборов, обычно входят в структуру исполнительной власти, обладая лишь функциональной независимостью. В Российской Федерации полномочия по подготовке и проведению выборов возложены на избирательные комиссии [глава IV, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ]. Несмотря на участие в формировании избирательных комиссий политических партий, избирательные комиссии являются государственными, а не общественными органами. Совокупность избирательных комиссий составляет систему, с подчинением нижестоящих комиссий вышестоящим. Возглавляет эту систему Центральная избирательная комиссия РФ, формируемая двумя палатами федерального парламента и Президентом. Большинство избирательных комиссий, как и Центризбирком, работают на постоянной основе, однако две категории комиссий – окружные и участковые формируются ad hoc – для проведения выборов в определенный орган государственной власти или местного самоуправления. Иерархия избирательных комиссий отражается в порядке их формирования (все избирательные комиссии ниже избирательных комиссий субъектов РФ формируются вышестоящими) и контроле вышестоящих комиссий за решениями нижестоящих, включает возможность отмены решений последних.

Состав избирательных комиссий формируется из членов с правом решающего голоса. Помимо них, в работе комиссий могут принимать участие члены с правом совещательного голоса (в комиссиях любого уровня) и наблюдатели (в участковых комиссиях). Статус всех трех категорий определяется законом.

Избирательные комиссии обладают полномочиями по организации избирательного процесса (обеспечивают необходимую документацию, регистрируют кандидатов, контролируют соблюдение требований законодательства при проведении избирательной кампании, организуют помещения для голосования и т.д.), а вышестоящие избирательные комиссии – также полномочиями по методическому руководству и контролю за нижестоящими.

В настоящее время закон предусматривает ответственность состава избирательных комиссий в форме его расформирования.

Избирательные территории – округа и участки.

Теории избирательного права известны многомандатные и одномандатные избирательные округа. Основанием такой классификации является количество распределяемых в округе мест в представительном органе (избираемых от округа депутатов). Федеральное законодательство в настоящее время предусматривает, помимо указанных (количество распределяемых мест в многомандатном округе ограничено рамочным законом), также единый избирательный округ – всю территорию, от которой избирается представительный орган.

Избирательные округа формируются с требованием соблюдения примерного равенства – на основе единой нормы представительства (среднее количество избирателей в округе, определяемое путем деления общего количества избирателей на количество округов) с допустимым отклонением не более установленного законом предела [статья 18, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ]. Избирательные округа должны также представлять собой единую территорию и определяться с учетом административно-территориального устройства. Известен специальный способ манипулирования результатами выборов с помощью нарезки избирательных округов (все территории, где доминирует партия, против которой направлено манипулирование, объединяются в один округ. Партия побеждает в этом округе с подавляющим перевесом и незначительно уступает соперникам в других округах). Для предотвращения такого манипулирования схема округов утверждается специальным законом [Федеральный закон от 17 августа 1995 г. N 146-ФЗ].

Столь жестких требований, как к округам, не предъявляется к участкам – территориям для организации голосования. Устанавливается лишь максимальная численность населения избирательного участка с той целью, чтобы он мог выполнять свою функцию – обеспечивать голосование для избирателей этой территории (в том числе и с точки зрения приближенности помещения голосования к жилым домам).

Избирательные системы: понятие, виды, структура.

В теории конституционного права обычно выделяются следующие виды избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная, а также смешанная, основанная на сочетании принципов первых двух разновидностей. Вопрос о конституционности различных видов избирательных систем и их отдельных элементов неоднократно рассматривался Конституционным Судом РФ [Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 N 26-П] [Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 N 7-П] [Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.1995 N 77-О].

В правовом регулировании избирательных систем следует выделять такие элементы, как (1) характер избирательных округов (количество распределяемых мест в округе, в том числе многомандатном), (2) условия выдвижения кандидатов (партийное или индивидуальное), (3) структура избирательного бюллетеня (форма документа и те отметки, которые может сделать в нем избиратель), (4) условия допуска к распределению мандатов (заградительный пункт), (5) избирательная формула (методика, состоящая из математических операций, которые необходимо произвести для распределения мандатов по итогам голосования), (6) повторное голосование и (7) порядок замещения вакантных мест. Анализируя перечисленные нормы в законе, определяющем порядок выборов определенного органа, легко установить, какая избирательная система используется.

Финансовое и информационное обеспечение выборов.

Финансовое обеспечение выборов складывается из двух составляющих: финансирование подготовки и проведения выборов и финансирование избирательных кампаний кандидатов [глава VIII, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ]. Финансирование подготовки и проведения выборов осуществляется за счет средств бюджета того же уровня, что и избираемый орган. Расходование этих средств осуществляют избирательные комиссии. В случае необеспечения необходимого финансирования закон предусматривает возможность получения избирательной комиссией кредита, который приобретает статус государственного обязательства.

Для обеспечения прозрачности и возможности общественного контроля финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется с помощью специально создаваемых ими в обязательном порядке избирательных фондов. Фонды формируются за счет средств кандидата и добровольных пожертвований (закон ограничивает категории лиц, которые праве вносить такие пожертвования), расходуются исключительно на проведение избирательной кампании. Все денежные средства или помощь, поддающаяся материальной оценке, должны направляться на проведение избирательной кампании только после учета их в качестве средств фонда.

Информационное обеспечение выборов складывается из двух составляющих – информирования избирателей (предоставление достоверных и объективных сведений на условиях равенства кандидатов), информационного обеспечения избирательного процесса с помощью ГАС Выборы [Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 20-ФЗ] и предвыборной агитации [глава VII, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ]. Информирование избирателей осуществляется свободно всеми гражданами, юридическими лицами и государственными органами.

Предвыборная агитация может формально осуществляться всеми гражданами (за исключением перечисленных в законе), однако формы этой агитации сильно ограничены – по сути дела, это могут быть только устные беседы. Остальные формы доступны только кандидатам, поскольку использование любых материальных средств в избирательной кампании допускается только через их избирательные фонды [Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. N 15-П].

Закон регламентирует отдельные формы предвыборной агитации, допуская свободное использование любых других. (1) Агитация осуществляется через средства массовой информации, в том числе в установленном законом количестве эфирного времени и печатных площадей и на равных условиях для всех кандидатов за счет средств бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. В случае не получения установленного законом количества голосов кандидат обязан компенсировать бюджету соответствующую часть расходов. (2) При регулировании агитации, осуществляемой путем выпуска специальных печатных аудиовизуальных и иных материалов закон устанавливает необходимость указывать информацию о том, когда и кто их изготовил и кто финансировал. (3) Наконец, при проведении собраний, митингов и иных массовых мероприятий, а также встреч с избирателями законодательно обеспечивается предоставление помещений, находящихся в государственной собственности.

Запрещается злоупотребление свободой агитации в форме злоупотребления свободой СМИ, подкупа избирателей, в том числе и путем осуществления благотворительной деятельности кандидатами в период избирательной кампании [статья 56, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ].

Избирательный процесс

В избирательном процессе можно выделить следующие стадии: назначение выборов, создание необходимой инфраструктуры, кампании кандидатов (выдвижение, регистрация кандидатов, предвыборная агитация), голосование и подведение итогов (подсчет голосов, определение итогов голосования и результатов выборов). Временные рамки избирательного процесса определяются законом и уточняются специальным решением избирательной комиссии, проводящей выборы – календарным планом.

Правовым механизмом, обеспечивающим своевременное начало избирательного процесса, является назначение выборов уполномоченным органом. Формально оно выражается в определении даты голосования, а с точки зрения правовой природы это правоприменительный акт, который влечет возникновение избирательных правоотношений. Одновременно его юридическая конструкция обеспечивает необходимую для защиты избирательных прав определенность в намерении государственных органов проводить выборы в конкретный день [статья 10, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ].

Под созданием инфраструктуры следует понимать определение территорий (избирательных участков), формирование органов, обеспечивающих подготовку – назначение избирательных комиссий, создаваемых ad hoc, и обеспечение начала ими свой деятельности. К обеспечительным мерам можно отнести также и составление списков избирателей (по правовому значению это установление круга лиц, обладающих активным избирательным правом).

Кампанию кандидатов следует отличать от избирательной кампании. Под кампанией кандидата понимается выдвижение кандидатов, представляющее собой намерение выставить кандидатуру [глава V, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ]. В настоящее время возможны такие способы выдвижения, как самовыдвижение и выдвижение избирательными объединениями и блоками (до недавнего времени была возможность выдвижения непосредственно избирателями). От выдвижения отличается регистрация – приобретение статуса кандидата в результате выдвижения (для кандидатов от политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе, этого достаточно), а также выполнения необходимых требований – либо сбора необходимого количества подписей избирателей, либо внесение избирательного залога. Регистрации в качестве кандидата невозможна в случае неизбираемости (в отличие от несовместимости, которая в случае невыполнения необходимых действий влечет аннулирование результатов выборов) [глава V, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ]. Регистрация в качестве кандидата влечет приобретение специального статуса, с которым связаны как права (например, право назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса), так и ограничения (например, обязанность для государственных служащих быть освобожденными от исполнения служебных обязанностей) [глава VI, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ]. Кампания кандидата включает в себя также ведение предвыборной агитации, которая может начинаться с момента выдвижения кандидата (за исключением агитации в СМИ).

Правовое регулирование голосования включает установление всей процедуры, включая правила предварительного голосования, организации голосования в отведенном для этого помещении и вне его в день выборов, форму бюллетеня и открепительного удостоверения [глава IX, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ].

Следует различать (1) установление итогов голосования – фиксацию количества поданных бюллетеней и их содержания – и (2) установление результатов выборов – принятия решения окружными избирательными комиссиями и избирательной комиссией, организующей выборы, о юридических последствиях проведенного голосования (признание выборов действительными, состоявшимися и распределение мест между кандидатами, либо назначение повторных выборов) [глава IX, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ].

Особенности выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Особенности правового регулирования состоят в нормативной основе их проведения, субъекте их назначения, системы организующих выборы избирательных комиссий, особенностей финансового обеспечения кампании кандидатов и всех элементов избирательной системы.

Выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проводятся на основе специальных федеральных законов [Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ], [Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. N 175-ФЗ], а выборы органов государственной власти субъектов и выборы органов местного самоуправления – на основе законов субъектов РФ.

На выборах Президента РФ используется мажоритарная система в два тура: абсолютного большинства в первом и относительного большинства во втором (с вытекающими отсюда единым одномандатным округом, системой избирательных комиссий во главе с ЦИК и отсутствием окружных комиссий и т.д.) [Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ]. Половина состава депутатов Государственной Думы (225) избираются в одномандатных округах с использованием мажоритарной системы относительного большинства, а половина (225) – по единому избирательному округу по пропорциальной избирательной системе закрытых списков с 7%-м заградительным барьером [Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. N 175-ФЗ].

Как уже отмечалось выше федеральное законодательство требует избрания не менее половины состава законодательного органа власти субъекта РФ по пропорциальной избирательной системе.

Обжалование нарушений избирательного законодательства и ответственность за его нарушение.

Обжалование действий и решений, нарушающих избирательное законодательство, осуществляется в суд или, если речь идет о действиях и решениях избирательной комиссии – в вышестоящую избирательную комиссию. Правила защиты избирательных прав в суде регламентированы, помимо избирательного законодательства [глава X, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ], Гражданским процессуальным кодексом [глава 26, ГПК РФ].

Избирательным законодательством предусматривается ряд мер административного пресечения (например, аннулирование вышестоящей избирательной комиссией решения о регистрации кандидата), специальных мер ответственности , которые обычно относят к конституционно-правовой ответственности по избирательному законодательству (отмена регистрации кандидата), а также правообеспечительных мер (признание выборов недействительными). В избирательном законодательстве регламентированы также порядок и условия применения указанных мер [глава X, Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ].

Кроме того, возможна административная ответственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях [глава 5, КоАП РФ] и законом о СМИ [статья 16\_1, Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации»], а также уголовная ответственность [ст. 141-142\_2, УК РФ]. Судебной практике известны также случаи привлечения к гражданско-правовой ответственности за причинившую вред деятельность в рамках избирательной кампании.

Понятие и виды референдумов.

Референдум представляет собой способ принятия какого-то важного решения или закона. Процедура его проведения строится на тех же принципах, что и проведение выборов (всеобщее, равное и прямое право на участие в референдуме и т.д.).

В теории выделяют виды референдумов в зависимости от (1) необходимости его проведения в соответствии с законом (обязательный и факультативный); (2) правовых последствий принятия решения (императивный и консультативный, который действующим законодательством не предусматривается); (3) характера принимаемого решения (р. по принятию политического решения, законодательный, в том числе конституционный, и плебисцит); (4) от уровня проведения (федеральный р., р. субъекта и местный р.).

Правовое регулирование референдума осуществляется рамочным избирательным законом [Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ], а также законами, регулирующими отдельно каждый вид референдума в зависимости от уровня его проведения, причем на федеральном уровне действует Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ». Новейшей политической истории России известно проведение всероссийских референдумов 17 марта 1991 года и 25 апреля 1993 года.

Вопросы референдума.

Законодательством устанавливаются ограничения содержания вопросов, выносимых на референдум. Эти ограничения связаны с тем, что референдум выражает волю населения государственно-территориального или муниципального образования, а потому (а) не должен противопоставляться другой форме выражения мнения населения – выборам органов государственной власти и органов местного самоуправления [Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. N 10-П], (б) не может выходить за пределы предметов ведения самого государственно-территориального или муниципального образования [Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 N 17-П], (в) не может создавать препятствий для принятия срочных мер по защите, а также не может ограничивать права человека и гражданина, которые имеют приоритет перед решениями государственной власти, даже реализуемой народом непосредственно и (г) не может предоставлять приоритет личным интересам голосующих в ущерб интересам общества в целом

Кроме того, вопросы референдума должны быть сформулированы так, чтобы по ответу можно было однозначно определить волю голосовавших [Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.1993 N 8-П].

Порядок инициирования, назначения и проведения кампании референдума. Определение итогов референдума.

Существуют обстоятельства, которые делают невозможным обеспечение свободного выражения воли народа и наличие которых делает проведение референдуме невозможным [Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. N 10-П].

Запрещается инициирование пересмотра решения референдума путем инициативы нового референдума по тому же вопросу в течение 1 года.

Инициативу проведения референдума Российской Федерации действующая Конституция РФ и законодательство предоставляют не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, и Конституционному Собранию (в порядке пересмотра Конституции РФ).

Процедура проведения референдума состоит из стадий выражения инициативы (создание инициативной группы, её регистрация, сбор подписей, проверка соответствия формулировок вопроса Конституции и законодательству), назначения референдума, кампании референдума, голосования, подсчета голосов и определения результатов [Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ»].

Для принятия решения на референдуме за определенный вариант из числа предложенных должны проголосовать более половины участвующих в голосовании при условии участия не менее 1/2 граждан, имеющих право на участие в референдуме.

**Тема 8. Институт главы государства в Российской Федерации**

**§1. Институт главы государства в Российской Федерации**

Понятие и виды глав государств

В системе государственных органов необходимо выделение такого органа, на которое возлагается высшее представительство всего государства, как внутри страны, так и за рубежом. Эта функция возлагается на главу государства вместе с рядом представительских полномочий, полномочиями по обеспечению единства и целостности государства, и иногда – полномочиями по координации деятельности других органов власти.

Указанные функции и полномочия возлагаются чаще всего на единоличные органы. В зависимости от формы правления это может быть монарх или президент, а также глава правительства, совмещающий функции главы государства с функциями председателя высшего органа исполнительной власти. Мировой практике известны также коллективные главы государств – руководящие структуры полновластных представительных органов в социалистических государствах, совет глав государственно-территориальных образований, входящих в состав сложного государства, или даже правительство, выполняющее такие функции. В случае единоличного органа его функции выполняет единственное должностное лицо, что позволяет говорить о совпадении содержания этих понятий.

Правовое положение перечисленных органов может быть различным. В зависимости от формы правления глава государства может совмещать эту деятельность с руководством исполнительной властью, входить в состав законодательного органа или выделяться в системе государственных органов.

История президентуры в России

Российская империя по форме правления являлась абсолютной (а с 1906 г. - ограниченной) монархией. Император, как указывалось выше, обладал полномочиями в области как законодательной, так и исполнительной власти.

В РСФСР, как и в СССР, формально место главы государства занимал коллегиальный орган – Президиум Верховного Совета, хотя советское государство все равно ассоциировалось с единоличным руководителем.

В начале 1990 года в СССР был введена должность Президента СССР, а 14 марта 1990 года Верховным Советом избран первый и последний Президент СССР, осуществлявший свои полномочия до 25 декабря 1991 года.

В апреле 1991 года в РСФСР был проведен референдум по введению должности Президента РСФСР, 24 мая 1991 года – в соответствии с итогами референдума внесены изменения в Конституцию РСФСР. В конституции появилась статья 131, которая предусматривала должность Президента – высшего должностного лица и главы исполнительной власти.

Избрание первого Президента России состоялось 12 июня 1991 года. В соответствии с действовавшим на тот момент законодательством, срок полномочий президента составлял 5 лет и президент избирался вместе с вице-президентом. В переходных положениях действующей Конституции РФ решался вопрос об исчислении срока полномочий пребывавшего в должности Президента после её вступления в силу.

Место Президента в системе федеральных органов власти. Функции Президента РФ

Положение Президента РФ в системе органов власти остается одной из наиболее сложных проблем современного отечественного государствоведения. Существующие подходы можно сгруппировать в позиции о том, что (1) Президент является главой исполнительной власти, несмотря на формальное описание его статуса в Конституции (положение Президента оценивается при этом как необоснованное доминирование исполнительной власти над законодательной и судебной в рамках принципа разделения властей), (2) Президент осуществляет власть особого рода – президентскую власть, которая главным образом нацелена на обеспечение согласованного функционирования других органов и обеспечения единства государственного аппарата. И первая, и вторая точка зрения не отражают все аспекты правового положения Президента РФ по действующей Конституции.

Президент РФ обладает рядом функций, которые не присущи никакой из трех ветвей власти в отдельности (функция гаранта Конституции РФ, обеспечение согласованного функционирования всех ветвей власти, представление государства внутри страны и за рубежом). На Президента возложены также функции, объединяющие полномочия в области осуществления различных ветвей власти и принадлежащие только Президенту (принятие мер по охране суверенитета, защите независимости и целостности государства, определение основных направлений внешней и внутренней политики государства). Для выполнения указанных функций Президент обладает рядом полномочий в области осуществления законодательной, исполнительной и судебной власти.

Полномочия Президента в области законодательной, исполнительной и судебной власти

В области законодательной власти компетенция Президента состоит из полномочий, реализуемых во взаимодействии с федеральным парламентом (созывает внеочередные заседания парламента, в установленных случаях осуществляет роспуск, обладает правом законодательной инициативы, промульгирует законы, обладая правом вето – см. [Окуньков Л.А. Вето президента] [Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 N 10-П]), и, кроме того, как гарант Конституции Президент издает указы, обладающие силой закона [Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 N 11-П] и назначает референдум.

В области судебной власти Президент обладает главным образом кадровыми полномочиями по участию в назначении судей высших судов Советом Федерации и по назначению судей других судов.

Наиболее обширен перечень полномочий Президента в области исполнительной власти. Во-первых, они лежат в области руководства органами исполнительной власти, в том числе определение их системы и структуры, непосредственное руководство рядом федеральных органов исполнительной власти («силовых» и некоторых других – например Управлением делами Президента на правах федерального агентства) – см. [Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ], [Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года], [Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года], [Указ Президента РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» 20 мая 2004], [Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 N 2-П]. Во-вторых, как гарант Конституции Президент имеет право отмены и приостановления некоторых актов органов исполнительной власти, права по обеспечению законности в деятельности органов власти субъектов РФ (в случаях федерального вмешательства – см [Главу V, Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ]), полномочия по введению чрезвычайного положения [Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ]. В-третьих, как верховный главнокомандующий президент утверждает военную доктрину [Указ Президента РФ от 21.04.2000 N 706], назначает командование вооруженными силами и вводит военное положение [Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ]. Наконец, в-четвертых, Президент РФ выполняя функцию представления российского государства в целом обладает полномочиями в области внешней политики, в том числе в дипломатической сфере, в области гражданства, государственных наград и помилования.

Условия и порядок избрания Президента РФ

В дополнение к уже указанному выше порядку избрания Президента РФ следует добавить, что Конституция устанавливает особенности приобретения пассивного избирательного права на выборах права и устанавливает срок, на который избирается Президент РФ, – 4 года.

Личный статус Президента

Полномочия Президента РФ возникают с момента инаугурации – принесения им присяги [Распоряжение Президента РФ от 10.07.1996 N 359-рп "О торжественной церемонии вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации"], а прекращение полномочий возможно в обычном порядке (в момента вступления в должность вновь избранного Президента) и досрочно – в случае абдикации, неспособности по состоянию здоровья исполнять свои полномочия [Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 N 12-П], [Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 N 10-П] и в случае импичмента (отрешения от должности), порядок реализации которого установлен в Конституции РФ [ст. 93].

Конституцией предусмотрена возможность временного осуществления полномочий Президента Председателем Правительства РФ [Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 N 10-П].

Президент со дня официального объявления о его избрании обеспечивается государственная охрана и неприкосновенность (т.е. невозможность привлечения к публично-правовой ответственности) в течение срока полномочий [Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ]. В течение срока полномочий Президенту обеспечивается денежное вознаграждение [Указ Президента РФ от 09.04.1997 N 309], а также другие социальные гарантии.Ряд гарантий сохраняется за Президентом и после прекращения исполнения им своих полномочий [Федеральный закон от 12.02.2001 N 12-ФЗ].

Символами Президентской власти являются знак Президента [Указ Президента РФ от 27.07.1999 N 906] штандарт Президента [Указ Президента РФ от 15.02.1994 N 319].

Акты Президента РФ

Президент РФ вправе издавать указы и распоряжения [Окуньков Л.А. Правовые акты президента: их статус, направленность, содержание]. В форме распоряжений издаются акты по оперативным и организационным вопросам, связанным главным образом с деятельностью непосредственно подчиненных Президенту органов. Иные решения оформляются указами президента – актами подзаконного, в большинстве нормативного характера.

Указы Президента, в отличие от нормативных актов, издаваемых органами исполнительной власти, принимаются не только во исполнение Конституции и законов, т.е. по вопросам, специально предоставленным законодателем для регулирования на подзаконном уровне. Вне зависимости от воли законодателя указы могут регулировать общественные отношения практически во всех сферах, что и позволяет говорить об «указах, имеющих силу закона». Разумеется, в случае противоречия Указа Президента и закона будет действовать закон, но до принятия федерального закона Президент вправе урегулировать соответствующие вопросы в своем указе [Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 N 11-П].

Президент несет самостоятельно ответственность за принятые им акты в условиях отсутствия в российской практике института контрасигнатуры.

Указ Президента может быть предметом обжалования как акт органа, нарушающий требования закона, а также как акт законодательного уровня (в условиях отсутствия законодательного регулирования) в Конституционном Суде РФ.

Акты Президента РФ подлежат обязательному опубликованию в порядке, предусмотренном Указом Президента [Указ Президента РФ от 23.05.1996 N 763].

Органы, обеспечивающие деятельность главы государства в РФ

Деятельность Президента обеспечивается Администрацией Президента [Указ Президента РФ от 02.10.1996 N 1412], которая включает полномочных представителей Президента (за ними признается, например, право обращения в Конституционный Суд РФ [Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 N 65-О], в том числе и в федеральных округах [Указ Президента РФ от 13.05.2000 N 849]. Самостоятельных властных полномочий этот орган не имеет; обеспечивая реализацию Президентом своих полномочий, Администрация Президента осуществляет сбор необходимой информации, подготовку решений и другие подобные виды деятельности, а также контроль за исполнением решений Президента. Выполняя поручения Президента, Администрация Президента организует его взаимодействие с другими органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

При Президенте существует ряд совещательных органов – Совет обороны [Указ Президента РФ от 25.07.1996 N 1102], комиссии по гражданству, по правам человека, по помилованию, Совет Безопасности [Федеральный закон от 05.03.1992 N 2446-1], Государственный Совет [Указ Президента РФ от 01.09.2000 N 1602], которые также обеспечивают принятие Президентом решений в рамках его полномочий.

**Тема 9. Законодательная власть в Российской Федерации**

**§1. Природа и функции законодательной власти**

Понятие, функции и место законодательных органов власти в системе разделения властей

Идея существования парламента (законодательного и представительного органа) связана с концепцией политического представительства и принципом разделения властей.

В современной зарубежной науке существует теория политического представительства – первая составляющая правовой природы законодательного органа власти. Как и представительство в частном праве, политическое представительство является юридическим механизмом, обеспечивающим реализацию принадлежащих лицу прав не им лично, а специально указанным им другим лицом. Однако политическое представительство от частно-правового отличает ряд особенностей: обязательность назначения представителя (обязательность проведения выборов), представление коллективного субъекта, от лица которого назначение представителя может осуществляться далеко не всеми, установление полномочий и содержания деятельности поверенного законом, а самое главное – реализация полномочий доверителя по осуществлению власти, в том числе и в отношении его самого. В результате доверитель оказывается связанным решением своего поверенного, им же на это уполномоченным.

Вторая составляющая, идея разделения властей, с которой неразрывно связано существование законодательной ветви власти, возникла как представление о необходимости разделения между различными органами функций по установлению общеобязательных правил поведения (законодательная власть), по осуществлению государственной политики (исполнительная власть) и по разрешению споров (судебная власть). Исторически первой обособилась судебная власть. Её обособление потребовало создания и законодательных институтов, т.к. для разрешения споров было необходимо издание правил поведения институционально независимыми органами. В противном случае исключалось бы существование споров с властью, поскольку власть сама устанавливала «правила игры» с гражданином и могла произвольно их менять. Вместе законодательная и судебная власти образовали противовес власти исполнительной. Таким образом, одна из задач законодательной власти изначально состояла в издании актов, ограничивающих полномочия органов исполнительной власти.

Власть монарха, олицетворявшего исполнительную ветвь, в первую очередь была ограничена правами сословий, поэтому функции законодательного органа (в условиях сложившегося разделения функций еще до появления доктрины разделения властей) были возложены на орган сословного представительства. В российской истории такими органами были Земские соборы, созывавшиеся с 1584 года по 1684 год. Органу сословного представительства во Франции мы обязаны появлением термина «парламент» (от фр. parle – говорить, поскольку условием принятия коллегиального решения всегда было его обсуждение).

Позднее в обоснование разграничения функций, помимо принципа разделения властей, была положена идея народного суверенитета, и возникло понятие народного представительства. Само это понятие использовалось только в монархиях – как институт, от имени народа ограничивающий монаршую власть. В частности, теория народного представительства разрабатывалась в русском государственном праве и стала основой формирования российского органа народного представительства – Государственной Думы, существовавшей 1906-1917 годах. После свержения монархии указание на «народность» мало-помалу сошло на нет, поскольку другого носителя власти уже не обнаруживалось. Таким образом сохранилась характеристика законодательного органа только как представительного. В отличие от иных органов, избираемых непосредственно населением, парламент отражает различные политические настроения в обществе, политическую структуру общества, представляя её на государственном уровне при принятии решений.

Оригинальная теория представительных органов была создана в советской государственно-правовой доктрине. Органы, выражавшие народную волю, – советы – считались полновластными органами, а деятельность органов государственного управления и суда были призваны воплощать в жизнь и контролировать исполнение решений советов.

До настоящего времени в мировой практике сохраняются различные подходы к деятельности законодательной власти. Согласно концепции верховенства парламента (отличительной черты государственного права Великобритании) законодательный орган может принять решение практически по любому вопросу. Его полномочия во внутригосударственном праве не подлежат никакому ограничению. Деятельность парламента в этих условиях не связана только функцией по принятию закона, но и расширяется за счет участия в определении государственной политики. Исполнительная власть при этом вправе осуществлять только те полномочия, которые ей определены в законе. В числе таких полномочий могут передаваться в том числе и права на издание в установленной области нормативных актов (делегированное законодательство).

Французский подход к правам парламента напротив состоит в установлении перечня вопросов, которые могут им рассматриваться и по которым могут приниматься законы. Фактически государственная политика остается вне пределов полномочий законодательного органа и его деятельность сводится к утверждению законов.

В российском государствоведении не признается верховенства парламента, но его функции не сводят к законодательной, а включают в их число также учредительную, контрольную, бюджетную, представительскую (например, объявление амнистии или участие в международных отношениях).

Порядок формирования законодательных органов власти.

Представительный характер законодательных органов власти связан и с порядком его формирования – его состав избирается непосредственно населением. Это, правда, может применяться не ко всему законодательному органу. Общепризнанные принципы и нормы международного права [см. п.7, Международный договор от 29.06.1990] отмечают данную особенность – лишь одна из палат должна избираться, а другая может, например, назначаться из представителей государственно-территориальных образований в составе государства (представительство субъектов в верхней палате федерального парламента).

При выборах парламента или отдельной его палаты населением используются избирательные системы, о которых шла речь выше.

Структура законодательного органа: политическая и организационная.

Как уже упоминалось, законодательный орган может состоять из двух палат. Исторически бикамерализм был обусловлен стремлением создать механизм контроля за решениями органа народного представительства. Контроль был необходим для ограничения возможности принятия поспешных, чересчур радикальных или популистских решений, а также тех, исполнение которых было бы затруднительно. Такой контроль осуществлялся как исполнительной властью (путем промульгации закона), так и созданием специальной структуры в самом парламенте – верхней палаты. Эта палата, в отличие от избиравшейся населением нижней палаты, назначалась монархом или формировалась по сословному принципу. Постепенно такой порядок назначения верхних палат утратил свою актуальность, но это не означало ликвидацию самой верхней палаты. В условиях федеративных государств они стали представлять уже интересы субъектов федерации в противовес мнению населения в целом. Характер менее политизированной, более консервативной части парламента верхняя палата сохранила, так как её назначение обеспечивало меньшее влияние на состав депутатского корпуса политических партий и, соответственно, переменчивых политических симпатий граждан, а также политической партийной конъюнктуры.

Данные обстоятельства отражаются и в распределении полномочий между Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания РФ: Совет Федерации, помимо регулирования федеративных отношений, принимает такие кадровые и иные решения, которые требуют взвешенности и беспристрастности, а не должны становиться предметом политического торга (назначение судей высших судов и генерального прокурора, утверждение Указа Президента о введении военного или чрезвычайного положения и т.д.). Государственной Думе предоставляется право участвовать в принятии решений, с помощью которых палата может влиять на осуществление государственной политики (дача согласие на назначение Председателя Правительства РФ, назначение Председателя Центрального банка РФ и т.д.).

Вопросы внутренней организации каждой палаты, как и порядок её деятельности, определяется в регламенте палаты [Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 22.01.1998 N 2134-II ГД], [Постановление Совета Федерации Федерального Собрания России от 30.01.2002 N 33-СФ].

Политическая структура образуется в составе нижней палаты и включает депутатские объединения – партийные (фракции) и непартийные (группы).

Помимо политической, в каждой палате образуется организационная структура: председатель палаты (часто именуемый спикером), организующий ведение заседаний, подготовительную работу аппарата, а также решающий иные хозяйственные и кадровые вопросы, совет палаты (координирующий деятельность всех других внутренних органов и структур), комитеты и комиссии (в нижней палате обычно формируются пропорционально партийному составу). Роль последних в законодательном процессе чрезвычайно велика.

Комитеты представляют собой рабочие органы, подготавливающие вопросы в определенной области для рассмотрения их палатой. Специализация комитетов позволяет им рассматривать вопросы, требующие наличия знаний в соответствующей области. Рекомендация со стороны профильного комитета практически предопределяет решение всей палаты, так как большинство депутатов полагается на мнение специалистов. И только вопросы, имеющие принципиальный характер, становятся предметом широкого обсуждения.

В отличие от комитетов, комиссии, как правило, действуют на непостоянной основе и создаются палатой для подготовки рассмотрения определенного конкретного вопроса. Однако существуют и постоянные комиссии, создание которых необходимо для организации работы палаты (например, мандатная комиссия).

Организация работы парламента

Работа палаты проводится в форме пленарного заседания (заседания всей палаты, на которых обсуждаются проекты решений, заслушиваются выступления Президента, должностных лиц органов исполнительной власти и т.д.), заседаний комитетов и комиссий, а также парламентских слушаний.

Работа осуществляется в период чрезвычайных и очередных сессий – весенней и осенней, в перерывах между которыми наступают парламентские каникулы.

Для работы любого коллегиального органа определяется кворум, отсутствие которого влечет неправомочность принятия решений [Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П].

Порядок работы определяется повесткой дня – последовательностью рассмотрения вопросов, выносимых на обсуждение. Повестка дня обычно определяется или председателем, или координирующим структурным подразделением (советом палаты). Структура повестки дня пленарного заседания обычно состоит из нескольких частей, каждую из которых образуют в порядке очередности вопросы, находящиеся на определенном этапе процедуры рассмотрения (I, II и III чтение, внеочередное и повторное рассмотрение законопроектов, вопросы – назначения должностных лиц, запросы и т.п.)

Понятие и виды актов, принимаемых законодательным органом.

Особенности правовой природы закона. Основным актом, принимаемым законодательным органом, является закон. Закон не является выражением воли одного законодательного органа, так как для его вступления в силу необходимо пройти промульгацию. Однако парламент определяет содержание закона, которое уже не может быть изменено без его согласия. В России этими полномочиями обладает Государственная Дума, одобрение которой считается принятием законопроекта и превращением его в закон, который, однако, еще должен быть одобрен верхней палатой и подписан Президентом. Природа закона как особого вида нормативного акта является предметом изучения теории права, однако его взаимосвязь с деятельностью парламента позволяет относить общие вопросы сущности этого акта к предмету изучения конституционно-правовой науки.

Среди аспектов, определяющих характер и особенности закона, можно выделить два – требование о том, чтобы закон объективно отвечал регулируемым общественным отношениям и устанавливал наиболее оптимальные правила, а также требование о необходимости соблюдения политического компромисса при его принятии. Первый аспект отражает сущность закона как источника правовых норм, второй обусловлен существующим механизмом издания закона.

Закон как выражение права не издается законодательным органом в качестве его волевого властного решения, а является результатом анализа сложившихся общественных отношений, санкционирование государством наиболее справедливых и социально полезных моделей поведения. С этой точки зрения закон должен отвечать требованиям высокой юридической техники – для обеспечения беспробельности устанавливать абстрактные, а не казуистичные нормы, органично вписываться в систему иных правовых актов.

Если анализировать второй аспект, то можно придти к выводу, который плохо согласуется с первой составляющей природы закона. Порядок издания закона позволяет говорить о нем, как о решении, отражающем соотношение политических сил в обществе. Голосование в парламенте как процедура утверждения закона позволяет рассматривать его в качестве политического решения, форму реализации государственной власти. На такое голосование оказывают влияние заинтересованные лица с помощью лоббирования. Закон должен регулировать только самые основные общественные отношения, не вдаваясь в детальное регулирование, поскольку политическое значение имеют лишь принципиальные вопросы, а не механизм исполнения принятых решений.

Акты палат парламента. Помимо законов, парламентом издаются акты палат, которые оформляют волеизъявление этой палаты и служат формой реализации её полномочий. Постановлениями палаты оформляется в том числе и утверждение в каждом чтении проекта закона. Такие постановления следует отличать от постановлений, принимаемых, например, по вопросам организации работы палаты – утверждающих Регламент палаты. Первые являются по природе правоприменительными актами [Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.1995], а вторые содержат нормативные предписания, хотя и ограниченного круга действия.

Законодательный процесс.

Законодательный процесс осуществляется в порядке, установленном в соответствии с конституционными положениями регламентами палат парламента [Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 22.01.1998 N 2134-II ГД], [Постановление Совета Федерации Федерального Собрания России от 30.01.2002 N 33-СФ]. Законодательный процесс можно разделить на следующие стадии: законодательную инициативу, рассмотрение, обсуждение и принятие законопроекта в нижней палате (Государственной Думе), одобрение закона верхней палатой (Советом Федерации), промульгация главой государства (Президентом) [Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 N 12-П], опубликование и вступление в силу [Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура].

На стадии законодательной инициативы в нижнюю палату вносится проект закона – его текст и сопроводительные документы, в том числе заключение Правительства, если реализация проекта потребует расходов из бюджета. Субъекты права законодательной инициативы (лица, управомоченные вносить законопроекты, которые подлежат обязательному рассмотрению) определены в Конституции [ст. 104].

Рассмотрение, обсуждение и принятие законопроекта в нижней палате состоит в определении его содержания и окончательного утверждения текста. Прохождение проекта через нижнюю палату состоит из трех чтений (за редким исключением, предусмотренным, например, для государственного бюджета, принимаемого в 4-х чтениях). Первое чтение состоит в утверждении концепции проекта (принятие за основу), во втором чтении обсуждаются внесенные субъектами права законодательной инициативы поправки к тексту проекта, в третьем чтении могут быть рассмотрены поправки, направленные на устранение внутренних противоречий, возникших после второго чтения, а также возможные последствия в виде аброгации, и законопроект принимается в окончательной редакции (принятие в целом) [Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 N 10-П].

Ряд законов подлежит обязательному рассмотрению в верхней палате, остальные могут быть рассмотрены в 14-дневный срок [Крестьянинов Е.В. Процеcсуальные особенности рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, подлежащих и не подлежащих его обязательному рассмотрению], [Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 N 1-П]. Затем закон направляется Президенту для промульгации.

В случае неодобрения закона верхней палатой или Президентом (применение права вето), возможно повторное принятие квалифицированным большинством голосов (в случае применения вето Президента – в обеих палатах), что означает обязательность подписания и опубликования.

Затем закон подлежит обязательному опубликованию, которое является условием его вступления в силу [Федеральный закон от 14.06.1994 N 5-ФЗ].

Взаимодействие парламента с президентом и правительством. Счетная палата РФ.

Система разделения властей предполагает взаимодействие всех трех ветвей власти друг с другом. Кроме того, органы всех трех ветвей вступают в конституционно-правовые отношения с главой государства. Разделение властей требует установления правовых форм контроля («сдержек и противовесов») других ветвей.

Взаимодействие законодательной с судебной властью ограничивается участием верхней палаты в формировании состава высших судов. С некоторой долей условности можно относить сюда и законодательное регулирование судоустройства, издание процессуальных и материальных правовых норм, регулирующих деятельность судов.

В отношении правительства организован контроль, позволяющий нижней палате участвовать в назначении председателя правительства, получать информацию о деятельности исполнительной власти и проверять соблюдение издаваемых законодательных норм.

Формами получения информации являются депутатский и парламентский запрос (интерпелляция), а также возможность вызвать на заседание палаты парламента председателя или членов правительства и задать им необходимые вопросы. Порядок реализации этих форм контроля регламентирован Законом о статусе депутата [Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ] и Регламентами палат [Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 22.01.1998 N 2134-II ГД], [Постановление Совета Федерации Федерального Собрания России от 30.01.2002 N 33-СФ].

Кроме того, при парламенте создаются специальные органы парламентского контроля – Уполномоченный по правам человека и Счетная палата Российской Федерации. Счетная палата создается исключительно в целях контроля за исполнением законов о бюджете, для чего она наделяется необходимыми полномочиями по получению информации, проведению проверок и т.д. Деятельность Счетной палаты регулируется специальным законом [Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ].

Взаимодействие парламента с Президентом осуществляется в рамках процедуры формирования правительства – при согласовании кандидатуры на должность Председателя Правительства [Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 N 28-П].

Кроме того, Конституция РФ предусматривает случаи, когда возможен роспуск парламента главой государства, ограничивая эту возможность рядом обстоятельств [ст. 109, Конституция РФ], [Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 N 15-П].

**§2. Правовой статус депутата Государственной Думы и члена**

**Совета Федерации Федерального Собрания Российской**

**Федерации, депутата законодательного органа власти субъекта РФ**

Правовая природа депутатского мандата

Депутат законодательного органа власти, представляя интересы избирателей, обладает в силу этого положения определенным правовым статусом. Статус депутата отчасти определяется тем, что депутат – это государственная должность, замещаемая в результате выборов. Кроме того, полномочия депутата обуславливаются выполнением им функции представителя. Наконец, депутат – член коллегиального органа государственной власти. Неверно считать, что депутат представляет голосовавших за него избирателей и даже что он является представителем территории того избирательного округа, по которому избран. Депутат является членом коллегиального органа, представляющего народ, однако именно вся коллегия представляет весь избирательный корпус. Каждый депутат представляет не часть, а всех избирателей и обладает правами в качестве члена парламента.

Совокупность полномочий депутата парламента охватывается понятием депутатского мандата. Наиболее сложным вопросом остается, что должен представлять депутат – волю или интересы избирателей. Даже толкование принципа народного суверенитета не дает ответа на этот вопрос. В рамки этого принципа укладывается концепции и императивного и свободного мандата.

При императивном мандате содержание деятельности депутата (решения, за которые он голосует при принятии решений парламентом) определяется желанием избирателей. Избиратели дают наказы или иным образом указывают, как следует голосовать депутату по определенному вопросу, а в случае отклонения от их исполнения могут отозвать депутата. Воля избирателей может выражаться и в общих руководящих указаниях, которые однако не оставляют возможности для их неоднозначного толкования. Вместе с тем во многих случаях предусмотреть такие пожелания оказывается невозможным, принятие решений в коллегиальном органе подразумевает компромиссы и согласование позиций, будучи избран по списку какой-то политической партии, депутат должен руководствоваться её указаниями и т.д. Возможность предоставления самостоятельности депутату находит отражение в понятии свободного мандата. При свободном мандате депутат не связан желаниями избирателей, но обязан действовать в их интересах. Исходя из своих знаний и оценивая доступную ему, а не избирателям информацию, депутат сам определяет, в чем состоят эти интересы при принятии решений в парламенте. При этих условиях отзыв депутата невозможен.

В советском законодательстве был установлен императивный мандат, который считался особенностью социалистической демократии. Современное российское законодательство [Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ] устанавливает принцип свободного мандата в представительных органах как федерального, так и регионального уровня. Сохраняется возможность в законодательстве субъектов РФ установить процедуру отзыва депутата, но не за несоблюдение наказов избирателей, а за допущенные им правонарушения в ходе осуществления депутатской деятельности.

Сроки полномочий депутатов, порядок их досрочного прекращения

Срок полномочий депутата устанавливается в конституции или законе. Он связан со сроком полномочий однократного избранного органа власти (созывом или легислатурой). Несмотря на то, что парламент является постоянно действующим органом, его функционирование связано с периодическим изменением его персонального состава. Поэтому общим правилом является прекращение полномочий предшествующего состава со дня первого заседания нового созыва. Поскольку полномочия депутата связаны с работой всего органа, момент возникновения его полномочий связан с началом и окончанием срока полномочий того созыва, в который он избран. Формирование палаты в неправомочном составе (если выборы в большинстве округов были признаны несостоявшимися или недействительными) не влечет возникновения полномочий у избранных депутатов. Даже теми правами, которые напрямую не связаны с работой органа в целом (например, прием избирателей), депутат не обладает до формирования всего состава. Исключение составляет порядок возникновения полномочий депутата, избранного на дополнительных выборах. Его полномочия возникают с момента официального опубликования решения об избрании.

Помимо обычного порядка прекращения полномочий (в связи с избранием нового состава или роспуском того, в который депутат был избран), возможно досрочное их прекращение – в случае добровольной отставки, несоблюдение ограничений, связанных со статусом депутата [Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.1993], и объективных причин (смерть, признание недееспособным). В случае появления обстоятельств досрочного прекращения полномочий решение о прекращении полномочий принимается соответствующей палатой.

Полномочия, формы и гарантии деятельности депутата

Элементами правового статуса депутата являются его права (полномочия), а также формы и гарантии депутатской деятельности [Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ].

Права депутата связаны в первую очередь с получением необходимой для его деятельности информации: право направления писем и запросов в органы исполнительной власти и иные государственные органы (различают депутатский запрос, подаваемый от имени одного депутата, и парламентский запрос, утверждаемый палатой парламента), право задавать вопросы руководителям этих органов, приглашенным на заседание парламента и т.д.

Формы депутатской деятельности включают как участие в работе всего органа (в заседании палаты, комитетов и комиссий, депутатских объединений с правом решающего голоса, депутатских слушаниях), выполнение поручений палаты, подготовка проектов решений (включая право законодательной инициативы).

Гарантии депутатской деятельности складываются из социальных, организационных гарантий, депутатского индемнитета [Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 N 5-П] и иммунитета [Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1995 N 16-П], [Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 N 9-П].

Пребывание депутата на государственной должности связано с запретом заниматься иной оплачиваемой деятельностью, поэтому статус депутата связан с предоставлением ряда социальных гарантий. Это должностной оклад, пенсионное, медицинское и прочее обеспечение, обязательное государственное страхование на случай причинения вреда их здоровью и имуществу, заболевания или потери трудоспособности, обеспечение жильем в Москве.

Организационные гарантии обеспечивают необходимые условия работы и предусматривают обязанность органов исполнительной власти предоставлять транспорт, помещения, средства связи и т.д. Для обеспечения деятельности депутата ему предоставляются помощники – государственные служащие соответствующего законодательного органа власти.

**§3. Правовые основы организации и деятельности политических**

**партий в России**

Понятие и социальные функции политических партий

Деятельность политических партий обеспечивает работу законодательного органа власти и неразрывно с ним связана. Исторически политические партии возникли как элемент народного представительства. Если при формировании сословного представительного органа само деление на сословие предполагало дифференциацию политических интересов, но в условиях общенародного представительства роль механизма, обеспечивающего выявление, структурирование, оформление и представление в законодательном органе власти политических интересов различных социальных групп, взяла на себя система политических партий. Голосование политическую партию, представляющую определенную программу государственной политики стало способом политической самоидентификации личности и одновременно способом выявления народной поддержки идей и направлений государственной политики.

По правовой форме политическая партия является общественным объединением. Это обуславливает наличие как доктринальных, так и легальных признаков политической партии. К числу и тех, и других можно отнести цель деятельности политической партии (стремление к осуществлению государственной власти для воплощения в жизнь своей политической программы), программа партии (те направления общественного развития, которые партия считает оптимальными и необходимыми, и соответствующие направления деятельности органов государственной власти), определенная организационная структура , позволяющая эффективно выполнять стоящие перед партией задачи. Поскольку деятельность партии связана с осуществлением власти, структура партии обычно соответствует системе представительных органов (подразделения образуются в субъектах РФ и муниципальных образованиях). К числу признаков, закрепленных в законе [Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ], можно отнести требование о фиксированном членстве (хотя теория и мировая практика партийного строительства не считает это обязательным), минимальное количество членов и т.п.

Порядок создания и внутреннее устройство политической партии. Членство в политических партиях.

Политическая партия создается и организуется в порядке, предусмотренном законом [Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ]. Этот порядок направлен на то, чтобы под предлогом общественно полезной деятельности вид политических партий не принимали общественные объединения, чья деятельность не выполняет необходимых социальных функций. Это связано, в частности, с установлением минимального количества региональных отделений. Определенные ограничения, устанавливаемые законом для самостоятельности политических партий, связаны также с тем, что при реализации партией своей программы в деятельности какого-то государственного органа должно обеспечиваться соблюдение основ конституционного строя. Это может быть поставлено под сомнение в случае реализации властных полномочий партией вождистского типа, примеры чему можно найти в российской истории ХХ века [Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 N 9-П].

При реализации партией государственной власти возможна деятельность членов партии на государственных должностях различного уровня. Однако если в деятельности депутата парламента членство в политической партии связано с характером самой деятельности на этой должности, то на других государственных должностях, в том числе на должностях государственной службы оно не должно мешать профессионализму. В результате ограничивается влияние политических партий на профессиональную деятельность государственных служащих, хотя членство в политических партиях ограничивается только для некоторых категорий лиц, замещающих государственные должности. Закон ограничивает членство в политических партиях в тех случаях, когда такое членство может пойти в ущерб профессиональной деятельности (запрещено быть членами политических партий судьям [ст. 3, Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1], [ст. 5, Федеральный закон от 17.12.1998 N 188-ФЗ] [ст.11, Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-фкз], Уполномоченному по правам человека РФ [ст.11, Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ], военнослужащим [ст.9, Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ], прокурорским работникам [ст.4, Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1], служащим органов внешней разведки [ст.17, Федеральный закон от 10.01.1996 N 5-ФЗ]).

Взаимоотношения государства и политических партий. Порядок и условия участия политических партий в выборах. Ответственность политических партий, их ликвидация и реорганизация.

Взаимодействие государства и политических партий строится на принципах политического плюрализма, закрепленного в положениях Конституции РФ.

Помимо установления перечисленных выше условий деятельности политических партий, уполномоченный государственный орган (в настоящее время – Министерство юстиции РФ) осуществляет их регистрацию (наряду с прочими общественными объединениями), контролирует соответствие деятельности политических партий закону и применяет соответствующие меры ответственности . Правовой основой для этого выступают нормы закона о политических партиях [Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ].

Взаимодействие государства с политическими партиями осуществляется также в рамках избирательного процесса, где политическим партиям – единственному виду общественных объединений, за исключением выборов органов местного самоуправления, – придается статус избирательных объединений.

Финансовые основы деятельности политических партий

Исходя из социальной полезности деятельности политических партий, государство оказывает им поддержку, в том числе в виде государственного финансирования в случаях и размерах, установленных законом [Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ]. Другими источниками формирования имущества политических партий являются членские взносы и добровольные поступления. В отличие от иных общественных объединений, политическим партиям прямо запрещено заниматься предпринимательской деятельностью.

**Тема 10. Правительство Российской Федерации**

**§1. Правительство Российской Федерации**

Место исполнительной власти в системе федеральных органов государственной власти. Взаимодействие Правительства с другими органами

Принцип разделения властей предполагает организационное обособление органов, осуществляющих исполнительные и распорядительные властные полномочия (исполнительную власть), – государственную администрацию.

Деятельность органов исполнительной власти направлена на реализацию государственной политики в различных сфера общественной жизни. Через деятельность органов исполнительной власти осуществляется участие государства в общественных отношениях, выполнение функций государства в порядке и в пределах, установленных правовыми нормами. При этом деятельность именно органов исполнительной власти связывается с деятельностью государства в целом.

Деятельности органов исполнительной власти присущи все те негативные тенденции, которые конституционное право пытается ограничить путем установления правовых пределов осуществления государственной власти, разделения властей и т.п. Именно поэтому статус должностных лиц органов исполнительной власти не связывается ни с какими гарантиями независимости и неприкосновенности (вроде иммунитета).

В отличие от коллегиального законодательного органа, принятие решений в котором связано с обсуждением и коллективным голосованием, органы исполнительной власти выстроены во властную вертикаль с подчинением нижестоящих органов вышестоящим. Исполнительная власть в целом базируется на единоличном управлении (в большинстве органов исполнительной власти установлено единоначалие), хотя и возглавляет систему коллегиальный орган – правительство. Именно в связи с подчиненностью и единоначалием исполнительная власть тяготеет к авторитарным методам управления и излишним пределам вмешательства в сферу свободы индивида.

В отличие от судов, форма деятельности которых детально регламентирована законом, в деятельности исполнительной власти остается широкая возможность для усмотрения, а правовое установление принципов и целей такого усмотрения зачастую малоэффективно.

Учитывая данные обстоятельства, конституционно-правовыми нормами устанавливаются правила взаимодействия законодательной и судебной власти за властью исполнительной. Такое взаимодействие главным образом сводится к контролю первых двух ветвей власти за деятельностью последней. Законодательная власть санкционирует финансовые полномочия исполнительной власти путем утверждения государственного бюджета и участвует в формировании кадрового состава исполнительной власти, а также может привлечь правительство к политической ответственности, вынеся вотум недоверия. При этом Правительство дает заключения о финансовой возможности принятия законопроектов, хотя эти заключения не влекут каких-либо правовых последствий. Функции Правительства и Президента обусловливают их тесное взаимодействие. Предоставленные Президенту РФ полномочия позволяют фактически руководить Правительством, а также вторгаться в сферу ответственности правительства, осуществляя руководство рядом федеральных органов исполнительной власти, хотя Правительство формально остается независимым органом, осуществляющим в полном объеме исполнительную власть.

Судебная власть осуществляет контроль за исполнительной в рамках административной юстиции, более подробному изучению которой посвящен раздел курса административного права.

Функции и полномочия, состав и порядок формирования Правительства

Вопреки конституционной оговорке в п. «ж» ч.1 ст.114 Конституции РФ, данная часть 114 статьи регулирует функции Правительства. Эти функции сводятся к подготовке федерального бюджета – правовой основы отношений по поводу всех государственных финансов, управлению государственной собственностью, проведение государственной политики в различных областях и обеспечение безопасности, защите прав и свобод граждан. Более подробно функции Правительства раскрываются в законе «О Правительстве РФ» [Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ].

Что касается полномочий Правительства, то они прямо в тексте Конституции РФ не выделяются. Это полномочия, связанные со статусом Правительства как высшего органа исполнительной власти, полномочия по принятию обязательных для исполнения правовых актов, а также полномочия по совершению иных действий и решений, носящих властный, обязательный характер.

Правительство является коллегиальным органом и состоит из председателя, заместителя председателя Правительства и федеральных министров. Иные руководители федеральных органов исполнительной власти в состав Правительства не входят.

Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы, выраженном в специально регламентированном порядке [Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 N 28-П].

Прочие члены Правительства назначаются Президентом по представлению уже назначенного Председателя Правительства.

Правовые акты Правительства

Нормотворчество не входит в полномочия органов исполнительной власти. В связи с этим Правительство вправе издавать нормативные правовые акты только в тех случаях и по тем вопросам, которые отнесены к его ведению законом и только в тех пределах, в которых это необходимо для исполнения закона. Теории известны ситуации, когда законодательный орган передает правительству право в установленных случаях осуществлять правовое регулирование в полном объеме (делегированное законодательство), однако действующая Конституция РФ этого не допускает.

Правительство РФ издает постановления (акты, имеющие нормативный характер) и распоряжения (акты по оперативным и иным текущим вопросам), которые обязательны к исполнению и подлежат официальному опубликованию в случаях, установленных Конституцией [ст. 15 Конституции РФ], в порядке и на условиях, установленных Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г.

Постановления Правительства РФ могут быть обжалованы на предмет соответствия федеральному закону – в Верховный Суд РФ и на предмет соответствия Конституции РФ – в Конституционный Суд РФ.

**Тема 11. Конституционные принципы организации судебной власти и конституционное правосудие в Российской Федерации**

**§1. Конституционные принципы организации судебной власти и**

**конституционное правосудие в Российской Федерации**

Организация судебной системы России: принципы и структура

Судебная власть осуществляется посредством отправления правосудия по разным категориям дел специальными органами (судами), самостоятельность которых предполагает конституционный принцип разделения властей. Указанные органы составляют единую систему, между элементами которой распределяются все дела, связанные с защитой прав в рамках конституционного права на судебную защиту.

Судебная система организована в соответствии с принципами, закрепленными в законе [Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ]: единства судебной системы, федеративность, разграничение подсудности, независимость судебных органов. Эти принципы обеспечивают эффективное выполнение функций по осуществлению судебной власти.

Единство судебной системы предполагает единую правовую основу их деятельности (как в части применяемых при разрешении споров правовых норм, так и в части правил судопроизводства и организации судебной системы), единый статус судей, признание и исполнение решений на всей территории России, государственное финансирование судов [ст. 124 Конституции РФ] [Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 N 19-П].

При организации системы судов учитывается федеративное устройство: суды делятся на федеральные и суды субъектов (создаваемые и финансируемые субъектами РФ самостоятельно), а территория деятельности федеральных судов в свою очередь ограничивается территорией субъекта РФ (республиканские, краевые, областные суды) и административно-территориальных единиц субъекта (районные суды).

Разграничение подведомственности (какие дела подлежат рассмотрению в судах) и подсудности (распределение дел между судами) осуществляется процессуальным законодательством, а споры о подсудности между судами не допускаются.

Структура судебной системы состоит из судов общей юрисдикции (которые рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях), арбитражных судов (рассматривают споры экономического характера с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), а также конституционных и уставных судов (осуществляют охрану конституций и уставов) [Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 N 19-П]. В государственную судебную систему не входят ни коммерческие третейские суды, ни суды, осуществляющие международную защиту прав.

В каждом суде создается собственная организационная структура, включающая председателя и президиума суда (единоличный и коллегиальный органы, избираемые судьями этого суда), пленума (собрания всех судей), палат (в Конституционном Суде РФ) и коллегий (создаваемых в других судах и специализирующихся на рассмотрении определенных категорий дел) [Федеральный закон от 08.07.1981 N б/н]. Правосудие может осуществляться от лица всего суда единолично судьей или коллегиально.

Независимость судов обеспечивается самостоятельным решением всех организационных, финансовых и кадровых вопросов. В этих целях все судьи Российской Федерации образуют профессиональное объединение – судейское сообщество. В рамках этого сообщества создаются специальные органы: съезды и конференции судей, Советы судей, квалификационные коллегии, судебный департамент при Верховном Суде [Федерации Федеральный закон от 14.03.2002 N 30-ФЗ].

Принципы осуществления правосудия

От принципов организации судебной системы следует отличать общие правила рассмотрения дел в судах – принципы отправления правосудия. Среди этих принципов следует отметить уже упоминавшиеся выше права граждан и принципы их реализации (равенство перед законом и судом, право на судебную защиту, право на юридическую помощь, на рассмотрение уголовного дела судом присяжных, недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением закона, презумпция невиновности), а также обязательность решений судов, гласность, открытость и устный характер судебного разбирательства, государственный язык судопроизводства, состязательность сторон. Право на судебную защиту включает также и право на обжалование и пересмотр судебного решения вышестоящим судом [Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1996 N 4-П], [Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.2002 N 13-П], [Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2000 N 2-П], [Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1998 N 21-П], в порядке как апелляции, так и кассации, которое, однако, не распространяется на сферу конституционной юстиции.

Статус судей в Российской Федерации

Статус судей обеспечивает эффективность осуществления судебной власти и включает ряд гарантий и прав, установленных законом [Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1]. Судья осуществляет свои полномочия как профессиональную деятельность, которая несовместима с иной оплачиваемой деятельностью. Независимость судебных органов обеспечивается независимостью судей, которые при рассмотрении дел должны руководствоваться только законом и своим убеждением, сложившимся в процессе рассмотрения дела. Эта независимость обеспечивается исключительно организационной подчиненностью председателю суда, несменяемостью до истечения срока, на который судья был назначен, неприкосновенность судей. Независимость обеспечивается также запретом быть членом политической партии.

Судьям обеспечивается ряд социальных и трудовых гарантий, многие из которых сохраняются при определенных условиях за судьей и после прекращения исполнения им судейских полномочий (за судьей в отставке).

Для назначения на должность судьи кандидат должен отвечать ряду требований, обеспечивающих необходимую квалифицированность принятия решений. Как условие назначения выступает обязанность сдать квалификационный экзамен. Судьи всех федеральных судов, на исключением высших (Верховного, Высшего Арбитражного и Конституционного) назначаются Президентом РФ.

Ответственность судей ограничивается рядом условий. Лишение судей неприкосновенности для привлечения к публично-правовой ответственности, как и привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется органами судейского сообщества.

Конституционный Суд РФ в системе охраны Конституции. Порядок формирования Конституционного Суда, структура и организация деятельности

В качестве наиболее существенного элемента охраны конституции (обеспечения соблюдения и исполнения конституционных норм) выступает конституционная юстиция. Мировой практике известны различные её модели: осуществление охраны конституции судами общей юрисдикции (американская модель), создание несудебных или квазисудебных органов (французская модель) и создание специальных судов (австро-германская модель). Последняя была доктринально обоснована в рамках правовой теорией Г. Кельзена – австрийского ученого, выдвинувшего, помимо концепции «чистого права», идею системности правовых норм, выстроенных в иерархическую подчиненность. Для обеспечение непротиворечия частных норм основным, более общим нормам, содержащимся в документе высшей юридической силы – в конституции – создаются специальные конституционные суды.

В России создание органов конституционной юстиции относится к началу 1990-х гг. Французская модель конституционной юстиции была использована в СССР в 1990 г. с созданием Комитета конституционного надзора СССР. В РСФСР сразу была закреплена германская модель: в 1991 году был принят закон о Конституционном Суде РФ (второй, уже после вступления в силу Конституции 1993 года – в 1994 году).

Конституционный Суд РФ, выполняя функцию охраны конституции, рассматривает дела о соответствии конституции законов в порядке конкретного нормоконтроля, а также о соответствии конституции законов и правовых актов органов государственной власти – в порядке абстрактного нормоконтроля. Кроме того, Конституционный Суд дает официальное и общеобязательное толкование норм Конституции РФ, разрешает вытекающие из конституционных положений споры о компетенции и дает заключение о соблюдении установленного конституцией порядка выдвижения обвинения Президента РФ в совершении государственной измены или совершении иного тяжкого преступления [ст. 3, Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-фкз].

Назначает судей Конституционного Суда Совет Федерации Федерального Собрания по представлению Президента.

Структура Конституционного Суда РФ включает две палаты, нормативного распределения дел между которыми нет, и пленум, чья исключительная компетенция установлена законом. Организует работу суда председатель. [Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-фкз]

Правила конституционного судопроизводства. Особенности производства по отдельным категориям дел

Правила конституционного судопроизводства основываются на принципах, общих для различных форм осуществления судебной власти и в то же время отличаются определенной спецификой. Среди общих принципов можно отметить непрерывность рассмотрения дела, состязательность (которая имеет определенную специфику). Особенностью является рассмотрение всех дел в Конституционном Суде коллегиально.

В порядке абстрактного нормоконтроля, для толкования Конституции, разрешения спора о компетенции и получение заключения в Конституционный Суд могут обращаться перечисленные в Конституции и законе органы и должностные лица, а в порядке конкретного – физические лица и суды. Физические лица подают в Конституционный Суд жалобы, по спорам о компетенции подается ходатайство, а во всех остальных случаях – запросы. Обращения (жалобы, ходатайства и запросы) являются поводом для рассмотрения дела в Конституционном Суде, поскольку как и другие суды он связан внешней инициативой (в отличие от французской модели).

Сторонами в конституционном процессе являются обратившиеся физические лица, органы или должностные лица, а также органы, издавшие нормативный акт, конституционность которого ставится под сомнение, и органы, чья компетенция оспаривается.

Основанием для производства в Конституционном Суде является неопределенность в вопросах применения Конституции (вопросе о соответствии нормативных актов Конституции по форме или содержанию, вопросе о содержании её положений и т.д.).

Закон [Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-фкз] устанавливает процедуру рассмотрения дела в Конституционном Суде, включающую ряд стадий (предварительное рассмотрение обращения, подготовка дела к слушанию, слушание дела и вынесение решения).

Решения Конституционного Суда: значение, юридическая сила, порядок исполнения

По поводу места решений Конституционного Суда в правовой системе и их природы в литературе не сложилось единого мнения. В большинстве работ за этими решениями признается роль источников правовых норм: Конституционный Суд, признавая нормативный акт не соответствующим Конституции выступает «негативным законодателем». Кроме того, многие считают, что Конституционный Суд создает новые нормы при толковании Конституции. Однако если оценивать природу этого органа, следует придти к выводу, что решения Конституционного Суда, как и решения других судов, по своему характеру являются актами правоприменительными. Конституционный Суд лишь делает вывод о соответствии либо несоответствии нормативного акта конституции. Суд при этом не обладает свободой усмотрения и не может применить какие-либо последствия по своему усмотрению. Последствия решения суда установлены в законе и вытекают из юридической силы акта и его места в системе других нормативных актов. Следовательно, новых норм права в них формулироваться не может.

То же самое можно сказать и по отношению к решениям о толковании конституции. Ничего нового Конституционный Суд в содержание норм конституции не должен вносить, он только раскрывает это содержание. Толкование норм осуществляется Конституционным Судом и в процессе рассмотрения дел других категорий. Судебная и иная правоприменительная деятельность в любом случае предполагает уяснение содержания той нормы права, которая применяется.

Решения Конституционного Суда, как и решения других судов, состоят из четырех частей: вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной. В практике Конституционного Суда были развиты положения закона о том, что обязательной является не только резолютивная часть решения, но и правовая позиция суда (определенное содержание или вариант применения нормы либо правового принципа), выраженная в мотивировочной части решения.

Решения Конституционного Суда – постановления, определения и заключения принимаются большинством голосов судей на закрытом совещании. Решения вступают в силу с момента провозглашения, постановления и заключения подлежат обязательному официальному опубликованию.

В отличие от решений других судов, акты органов конституционной юстиции не подлежат обжалованию и пересмотру, за исключением изменения правовой позиции самим Конституционным Судом при рассмотрении другого дела, что, однако, не влечет отмену первоначального решения.

В результате принятия решения Конституционного Суда акты (или их части), признанные неконституционными, не подлежат применению. Правоприменительные решения, ранее вынесенные на основании этого акта, подлежат пересмотру в порядке производства по вновь открывшимся обстоятельствам (так как в силу упоминавшейся презумпции конституционности правовых актов правоприменитель не знал и не мог знать о его неконституционности). Кроме указанного порядка исполнения решений Конституционного Суда, законом [Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ] предусматривается специальная процедура совершения необходимых действий по изменению акта в части, признанной неконституционной.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ

Система органов конституционной юстиции включает, помимо федерального Конституционного Суда, также конституционные и уставные суды субъектов (соответственно в республиках и других субъектах РФ). Эти органы образуются субъектами РФ самостоятельно и могут наделяться полномочиями по проверке нормативных актов субъекта на соответствие конституции или уставу субъекта, по толкованию конституции или устава, а также иными полномочиями, соответствующими природе органов конституционной юстиции [Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. N 103-О].

Вопросы организации деятельности этих судов – порядок назначения и сроки полномочий судей, процессуальные правила судопроизводства, указанный выше перечень полномочий определяется субъектом РФ в специальном законе.

Все приведенные выше рассуждения относительно правовой природы конституционных судов, природы их решений и невозможности их обжалования, правил судопроизводства и т.д. относятся в равной мере к конституционным и уставным судам субъектов РФ.