

А.В. БЕЗРУКОВ



КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебное пособие

ЮСТИЦИАРИИ

Москва, 2015

Андрей Викторович Безруков

Конституционное право России

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8970532

Конституционное право России: учебное пособие /А.В. Безруков. 3-е изд., перераб. и доп.: Юстицинформ; Москва; 2015

Юстицинформ; Москва; 2015

ISBN 978-5-7205-1264-4

Аннотация

В учебном пособии в сжатом и систематизированном виде рассмотрены основные темы дисциплины «Конституционное право России».

Содержание

Основная литература ко всему курсу	5
Тема 1	6
1. Понятие и предмет конституционного права как науки, отрасли права и учебной дисциплины	7
2. Конституционно-правовые нормы и конституционно- правовые институты	11
3. Конституционно-правовые отношения: понятие, структура и виды	13
4. Конституционная ответственность: понятие и особенности	15
Контрольные вопросы	17
Дополнительная литература к теме	18
Тема 2	19
1. Понятие и виды источников конституционного права России	20
2. Конституция и конституционализм	22
3. Понятие, сущность и юридические свойства конституции России	25
4. Конституционное развитие России	28
5. Правовая охрана конституции России	31
Контрольные вопросы	33
Дополнительная литература к теме	34
Тема 3	35
1. Конституционный строй и его основы	36
2. Система принципов (основ) конституционного строя	37
3. Формы демократии в России: общая характеристика	40
4. Особенности проведения референдума Российской Федерации	42
Контрольные вопросы	49
Дополнительная литература к теме	50
Тема 4	52
1. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений в Российской Федерации	53
2. Конституционно-правовой статус политических партий в России	57
3. Церковь и религиозные объединения: статус и отличия	61
4. Правовой статус средств массовой информации	63
5. Конституционно-правовые основы общественного контроля в РФ	64
Контрольные вопросы	68
Дополнительная литература к теме	69
Тема 5	70
1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы	71
Конец ознакомительного фрагмента.	72

Андрей Безруков

Конституционное право России

Рецензенты:

С.А. Авакьян, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова;

А.Н. Кокотов, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации;

А. А. Кондрашев, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета.

A.V. Bezrukov

Constitutional Law of Russia

Textbook

Reviewers:

S.A. Avakyan, Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow State University named after MV Lomonosov;

A.N. kokotov, Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation;

A.A. Kondrashov, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of constitutional, administrative and municipal law of the Siberian Federal University.

In the tutorial the basic themes of the discipline «Constitutional Law of Russia» are considered in the compressed and systematic form.

© Company Yustitsinform», 2015

© A.V. Bezrukov, 2015

Основная литература ко всему курсу

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. М., 2014.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: практикум. М., 2009.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2011.
4. Богданова Н.А. Конституционное право. Общая часть. М., 2009.
5. Конституционное право России: учебник /отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2013.
6. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. М., 2014.
7. Козлова Е.В., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2011.
8. Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. М., 2014.
9. Нудненко Л.А. Конституционное право России: практикум. М., 2012.
10. Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2007.

Тема 1

Конституционное право России – ведущая отрасль в системе российского права

Учебные вопросы:

- 1. Понятие и предмет конституционного права как науки, отрасли права и учебной дисциплины.*
- 2. Конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые институты.*
- 3. Конституционно-правовые отношения: понятие, структура и виды.*
- 4. Конституционная ответственность: понятие и особенности.*

1. Понятие и предмет конституционного права как науки, отрасли права и учебной дисциплины

Традиционно термин «конституционное право» в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретного государства, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

В юридической науке был длительный спор о соотношении понятий «конституционное право» и «государственное право», которые зачастую считаются синонимами. Действительно, подходя формально, нетрудно обнаружить, что круг регулируемых соответствующих отраслей права общественных отношений, где употребляется тот или другой из указанных терминов, примерно одинаков.

В дореволюционный и советский периоды становления России использовался термин «государственное право», в начале 1990-х годов утвердилось новое наименование отрасли – «конституционное право».

Выбор термина зависит от ряда факторов: во-первых, подхода к предмету и объекту правового регулирования отрасли; во-вторых, значимости характеристики сторон государственного и конституционного строя; в-третьих, определения приоритета во взаимосвязях государство – право – личность; в-четвертых, исторических и правовых традиций государства. Так, англосаксонская или романская правовые системы традиционно пользуются термином «конституционное право», в то время как для германской правовой системы характерно использование термина «государственное право».

Конституционное право России является важной составной частью национального права, представляет совокупность правовых норм, установленных и охраняемых государством.

Конституционное право определяет структуру, принципы организации, порядок деятельности, общую компетенцию органов государственной власти, отношения с ней человека и гражданина.

Предметом конституционного права России также являются наиболее значимые общественные отношения в политической, экономической, социальной, духовной сферах жизнедеятельности общества, регулируемые нормами конституционного права. М.В. Баглай сводит эти отношения в два блока: по поводу устройства государства и организации государственной власти (властеотношения) и по поводу охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством)¹.

Регулирование устройства государства и организации государственной власти осуществляется путем установления основополагающих положений, принципов, определяющих качественную характеристику государства. К ним относятся народовластие, государственный суверенитет, разделение властей, форма правления, форма государственно-территориального устройства, а также определение субъектов государственной власти и способов ее реализации. Этим объясняется основополагающий характер данной отрасли права.

Особенность предмета конституционного права состоит в том, что конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни, охватываемых данной отраслью, не одинаково.

В одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения (напр., правовой статус личности), в других – предме-

¹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 5.

том конституционного права охватывается весь комплекс общественных отношений. Это, прежде всего, отношения, которые связаны с устройством государства, организацией государственной власти, всей политической системы общества и служат основой формирования всех других общественных отношений.

Таким образом, *предметом конституционного права являются те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из областей жизни*. Это отношения, систематизирующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства.

Однако есть и такие сферы общественных отношений, где конституционное право работает постоянно и непосредственно, восполняя проблемы отраслевого законодательства или разрешая противоречия отраслевых норм конституционным.

Применительно к отрасли права конституционное право можно определить как *ведущую, центральную отрасль национального права, представляющую собой систему правовых норм, регулирующих важнейшие общественные отношения, механизм осуществления народовластия, характеризующуюся особым юридическим режимом и предметом регулирования*².

Как и любая отрасль права, конституционное право воздействует на общественные отношения присущими ему правовыми методами, под которыми понимается совокупность приемов, средств, форм правового воздействия на общественные отношения и их участников. Традиционно в конституционном праве существуют такие методы воздействия на общественные отношения, как установление прав, возложение обязанностей и ответственности, дозволение и запрет.

Основными методами являются *метод регулирующего воздействия, предписывающий участникам общественных отношений вести себя определенным образом, и охранительный метод*, особенностями которого являются его учредительный, императивный, универсальный характер.

Место конституционного права в системе российского права. Система права каждого государства состоит из множества отраслей, среди которых конституционное право занимает ведущее место. Оно обусловлено значимостью общественных отношений, регулируемых этой отраслью права, а также тем, что конституционное право находится в центре взаимодействия всех отраслей национального права. В конституционном праве провозглашаются такие положения, которые служат исходными принципами, основами других отраслей права.

Конституционное право приобретает ведущий характер в системе права, т. к. именно с него начинается формирование (не обязательно исторически, но логически последовательно) всей системы национального права, всех отраслей, и в этом заключается его системообразующая роль.

Система конституционного права динамична, постоянно развивается, отражая уровень правового воздействия на общественные отношения, объективно обусловленный потребностями социальной реальности.

Конституционное право как наука. Наука конституционного права есть совокупность теорий, идей, взглядов, точек зрения относительно отрасли конституционного права, конституционно-правовых норм и отношений, истории их возникновения и практики их реализации.

² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 13–18.

Роль любой науки о праве и ее место в системе юридических наук определяется предметом исследования, т. е. кругом изучаемых проблем. Предмет науки составляет то, на что направлено исследование в процессе изучения действительности³.

Условно предмет науки можно свести к нормам конституционного права, составляющим его отрасль, и к регулируемым этими нормами общественным отношениям. Однако на самом деле предмет науки гораздо обширнее.

Наука конституционного права России изучает корреспондирующую ей отрасль права, обращается к теоретическим проблемам, сущности соответствующих явлений, формирует понятия и дает им трактовку, изучает процессы конституционного развития, становления и функционирования конституционно-правовых норм и институтов, делает прогнозы относительно будущего конституционного права и конституционно-правовых институтов и норм.

Система науки конституционного права – это взаимосвязанное упорядоченное знание о предмете и объектах изучения данной науки, структурированное в соответствии с ее познавательными и практическими задачами. Предмет науки конституционного права, общий понятийный аппарат придают ее системе качество единства и целостности.

Критериями систематизации науки конституционного права являются: уровень обобщения материала и характер нормативной ориентации знания; предметно-тематический подход; статусные характеристики субъектов конституционно-правовых отношений⁴.

Источники науки можно сгруппировать следующим образом: нормативные акты (законы, постановления), судебные источники (постановления Конституционного Суда РФ), теоретические источники (труды отечественных и зарубежных ученых), результаты социологических исследований, практика деятельности государственных органов, на которую опирается наука, апробирующая в своей деятельности ее результаты.

Методология есть учение об основных способах познания объективной действительности. Для конституционной науки характерно использование как общих, так и частных методов. Первые имеют универсальный характер и изучаются в курсе теории государства и права. Среди вторых можно выделить формально-логический, формально-юридический, системно-структурный, системно-функциональный, сравнительно-правовой и иные методы и подходы в науке конституционного права.

В России конституционно-правовая (государственно-правовая) наука зародилась в XIX веке. Наиболее заметный вклад в науку был внесен в конце XIX – начале XX вв. А.Д. Градовским, Н.М. Коркуновым, Ф.Ф. Кокошкиным, С.А. Котляревским и др. На рубеже веков вектор исследований сместился от исследования государства к изучению институтов народного представительства.

В советское время наука стала идеологизированной и не в полной мере выполняла свое предназначение, однако это не свидетельствует о том, что наука конституционного права не развивалась. Ряд теоретических проблем (государственное устройство, суверенитет, народное представительство) весьма продуктивно разрабатывались учеными советского периода (Г.В. Барабашев, Д.Л. Златопольский, А.И. Лепешкин и др.).

Современная наука конституционного права находится в постоянном развитии. В настоящее время перед ней стоит множество задач, в т. ч. разработка соотношения личности и государства, прав человека, их обеспечения и защиты как внутри страны, так и на международной арене, проблемы федерализма и суверенитета и другие, в конечном счете, связанные с совершенствованием действующей Конституции. Поэтому на современном этапе правомерно говорить о коренном обновлении науки конституционного права, выражающемся в

³ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 7–8.

⁴ См.: Богданова Н.А. Конституционное право. Общая часть. М., 2004. С. 33–34.

создании качественно нового конституционного права России, принципиально отличающегося от «советского государственного права» и как отрасли права, и как науки о нем.

Конституционно право России как учебная дисциплина. Правоведение традиционно считается одной из фундаментальных областей гуманитарного образования. Конституционное право является ведущей отраслью в системе российского права, что обуславливает его значение в подготовке современного юриста. На основе синтеза конституционного права как отрасли права и как науки появился учебный курс, в рамках которого обучающиеся изучают теорию и историю конституционного права, действующую Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты, а также современное состояние конституционно-правовых институтов, актов и норм. Конституционное право как учебная дисциплина имеет значительно более узкое содержание, чем одноименная наука.

Таким образом, как учебная дисциплина конституционное право есть система знаний из области науки и отрасли конституционного права, которые посредством различных методических приемов доводятся до обучаемых в необходимых пределах для специалистов юридического профиля.

Овладение данной учебной дисциплиной необходимо и востребовано для юристов, расширяет их профессиональный кругозор. Без овладения конституционным материалом невозможно реально участвовать в правозащитной и правоохранительной деятельности, парламентских и избирательных процессах, других демократических процедурах.

Структура учебного курса во многом совпадает с системой отрасли и науки, закрепляется в содержании соответствующей учебной программы. Изучение всех разделов учебной дисциплины необходимо и, по-своему, значимо. Иными словами, учебная дисциплина «Конституционное право России» призвана обеспечить будущих юристов фундаментальными знаниями, которые составят основу их деятельности в любой сфере.

2. Конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые институты

Изучение отрасли права немыслимо без рассмотрения особенностей составляющих ее норм. Реализация Конституции РФ во многом обусловлена характером и особенностями юридической природы конституционно-правовых норм.

Конституционно-правовые нормы – это установленные государством общеобязательные правила поведения, которые регулируют отношения и связи в предмете конституционного права. Конституционно-правовые нормы формируют общеобязательные правила поведения, рассчитанные на определенные условия и многократное действие.

Нормы конституционного права имеют общие признаки, присущие всем правовым нормам, безотносительно к их отраслевой принадлежности, и особенные, выделяющие их в самостоятельную часть системы права.

Особенность норм конституционного права обуславливается их отраслевой принадлежностью, определяется предметом самой отрасли права.

Отличительными чертами конституционно-правовых норм являются: 1) комплексный характер, что однако не подменяет других отраслевых норм (напр., деятельность Правительства РФ регулируется и нормами административного права);

2) особое содержание, определяемое спецификой предмета регулирования;

3) системность и согласованный характер конституционно-правовых норм, что выражается в установлении, уяснении, толковании и применении конституционно-правовых норм;

4) основополагающий источник – Конституция, обладающая высшей юридической силой во всей системе права;

5) наличие большого количества норм общерегулятивного характера (нормы-принципы, нормы-дефиниции);

6) особая юридическая природа и учредительный характер предписаний (обладают высшей юридической силой, определяют основы построения всей правовой системы и системы органов государства);

7) особый механизм реализации, который для многих конституционно-правовых норм связан не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым видом отношениями общего характера или правовым состоянием (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе РФ)⁵.

Классификация конституционно-правовых норм позволяет подвергнуть их всестороннему анализу, выявить присущие им особенности.

Классификация возможна по следующим основаниям: а) *по содержанию*, т. е. по кругу регулируемых общественных отношений. Одни нормы связаны с основами конституционного строя, другие – с основами правового статуса человека и гражданина, третьи – с федеративным устройством и т. д.;

б) *по юридической силе*. Это основание находится в прямой зависимости от того, в каком нормативном правовом акте закреплена та или иная норма, от места нормативного акта данного вида в общей системе правовых актов, а также от разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами;

в) *по степени определенности содержащихся в нормах предписаний*:

⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2010. С. 15–18.

– императивные, предписывающие конкретный вариант поведения и не оставляющие право выбора участнику конституционных отношений (ч. 1 ст. 107 Конституции РФ);

– диспозитивные, оставляющие альтернативу при принятии решения субъектом (ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 117 Конституции РФ);

г) *по назначению в механизме правового регулирования:*

– материальные, закрепляющие основу правоотношений (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ);

– процессуальные, связанные с процедурой реализации нормы (ч. 2 ст. 105 Конституции РФ);

д) *по территории:* нормы, действующие на территории всей Федерации, на территории ее субъектов, в пределах территорий муниципальных образований;

е) *по характеру предписания,* содержащегося в норме: управомочивающие, обязывающие, запрещающие⁶.

Конституционно-правовые нормы работают не только в одной отрасли права, они охватывают всю систему национального права и непосредственно действуют в других отраслях права в двух случаях:

1) если нормы отдельной отрасли пробельные (напр., принцип презумпции невиновности не был закреплен в УПК РСФСР, но действовал непосредственно на основе конституционных положений (ст. 49 Конституции РФ));

2) если норма конкретной отрасли права противоречит конституционно-правовой норме (нормам).

Таким образом, конституционно-правовые нормы занимают центральное место в конституционном праве, служат основной формой регулирования конституционно-правовых отношений.

Определенный правовой результат достигается действием не одной правовой нормы, а достаточно широкой совокупности конституционно-правовых норм. Такие совокупности родственных правовых норм именуют конституционно-правовыми институтами.

Конституционно-правовой институт есть совокупность согласованных норм конституционного права, регулирующих наиболее схожие, однородные отношения в пределах данной отрасли права. Главный критерий объединения норм в правовой институт – согласованность и однородность регулируемых ими отношений, что влечет за собой и правовое единство соответствующих норм, объединенных в институт, общую для них правовую специфику.

Совокупность конституционных институтов образует систему конституционного права. *Система конституционного права – это объединенная организационным и функциональным единством совокупность его институтов, образующих отрасль конституционного права.*

В системе конституционного права России принято выделять следующие институты, которые составляют основы элементов отрасли и объединяют нормы, закрепляющие: учение о конституции; основы конституционного строя; основы правового статуса личности; избирательную систему; федеративное устройство государства; систему государственной власти и систему местного самоуправления. Также выделяются подотрасли конституционного права, например, таковыми некоторые ученые признают парламентское право, избирательное право. Не так давно от конституционного права «отпочковалось» муниципальное право, выделившись в самостоятельную отрасль российского права.

⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 13–18

3. Конституционно-правовые отношения: понятие, структура и виды

Помимо конституционно-правовых норм и институтов конституционное право включает в себя практику их применения, которая выражается в их правовых отношениях. Правоотношения служат главным средством, при помощи которого требования конституционных норм претворяются в жизнь.

Конституционно-правовые отношения – это урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, участники которых обладают отдельными правами и несут определенные обязанности. Иными словами, конституционно-правовые отношения есть общественная связь на основе конституционно-правовых норм, участники которой наделяются юридическими правами и несут обязанности.

Традиционно структура правоотношений образуется из объекта, субъекта и содержания.

Объектами конституционно-правовых отношений выступают явления, материальная и духовная реальность, по поводу которой складываются и строятся отношения, регулируемые конституционным правом. Участники этих отношений имеют интерес, связанный с конкретными объектами, и реализуют свои притязания, полномочия, обязанности, соблюдают или нарушают запреты. К объектам конституционно-правовых отношений относятся: государственная территория, материальные ценности, поведение людей, действие органов государства и должностных лиц, личные неимущественные права (честь, достоинство).

Субъекты конституционно-правовых отношений – это реальные участники конституционных отношений, обладающие определенными правами, полномочиями, обремененные обязанностями и запретами. Их следует отличать от субъектов конституционного права, которые являются лишь потенциальными участниками рассматриваемых отношений. И только те субъекты права, кто реально вступает и участвует в конституционных отношениях, являются субъектами таковых. К их числу относят: государство и другие социальные образования (субъекты Федерации); социальные общности (народ, нации, народности); административно-территориальные единицы (городские и сельские поселения); органы государственной власти и должностные лица (глава государства, депутаты); органы местного самоуправления; общественные формирования; социальные индивиды (граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства).

Специфика субъектов конституционно-правовых отношений заключается в следующем: обязательным участником конкретного правоотношения является государство или его орган, должностное лицо.

Что касается содержания конституционно-правовых отношений, то им выступают взаимные права и обязанности субъектов правоотношений.

Конституционно-правовые отношения имеют специфику:

- 1) отсутствует классическое единство прав и обязанностей сторон;
- 2) возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права;
- 3) имеют особый субъектный состав: некоторые субъекты этих отношений не могут быть участниками других видов правоотношений;
- 4) характеризуются большим разнообразием, что создает многослойные юридические связи между субъектами, устанавливаемые зачастую через цепь взаимосвязанных правоотношений.

Виды конституционно-правовых отношений:

1) конкретные конституционно-правовые отношения – возникают в результате реализации норм-правил поведения. В них четко определены субъекты, их взаимные права и обязанности;

2) правоотношения общего характера – возникают при реализации таких норм, как нормы-принципы, нормы-задачи, нормы-декларации, нормы-цели;

3) правоотношения-состояния (напр., состояние в гражданстве, субъектов РФ в составе Российской Федерации);

4) постоянные (депутатский мандат) и временные (осуществление избирательного права);

5) материальные и процессуальные. Таким образом, значение конституционно-правовых отношений, воплощающих нормы конституционного права в жизнь, трудно признать. Именно с помощью конституционно-правовых отношений конституционно-правовые нормы претворяются в жизнь, и конституционное право не остается «мертвой» отраслью права, а эффективно регулирует множество важных общественных отношений.

4. Конституционная ответственность: понятие и особенности

Конституционно-правовая ответственность – это особый вид юридической ответственности: ответственность за наиболее существенные нарушения норм конституционного права. Поэтому понимание конституционно-правовой ответственности, несмотря на известную специфику, опирается на общетеоретическое понимание юридической ответственности⁷.

В то же время такое понимание конституционной ответственности не подчеркивает ее специфики, поскольку и при уголовно-правовой, и при гражданско-правовой ответственности могут нарушаться нормы Конституции, причем существенно.

Конституционно-правовая ответственность есть самостоятельный вид юридической ответственности, выражающийся как в наступлении неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права (негативная ответственность), так и в правовом состоянии лица, обусловленном его должным участием в публично-правовых отношениях и надлежащим выполнением своих обязанностей (позитивная ответственность).

К особенностям конституционной ответственности можно отнести: – комплексный характер, имеющий специфический состав правонарушения и направляющий отраслевое законодательство на разработку отсутствующих отраслевых механизмов ответственности;

– ярко выраженный политический характер; – близость составов конституционных правонарушений с составами других отраслевых видов (напр., ч. 3 ст. 4 Конституции РФ и ст. 278 УК РФ);

– источниками конституционной ответственности должны быть только законы;

– особые процедура ответственности и санкции⁸.

Конституционно-правовые санкции не затрагивают личную, физическую свободу индивидов, что характерно для многих уголовно-правовых санкций, административного ареста. Они не ущемляют имущественный статус индивидов, организаций, что характерно для гражданско-правовых, финансово-правовых санкций, ряда административных взысканий (штрафы, конфискация предметов). Они реализуются вне отношений прямого подчинения по службе, что характерно для дисциплинарной ответственности. Применительно к конституционным правам, свободам конституционно-правовые санкции могут ограничить лишь политические (публичные) права, свободы.

Что касается мер конституционно-правовой ответственности, то в литературе выделяют множество таких мер: от признания неконституционным правового акта Конституционным Судом, отставки Правительства, роспуска Государственной Думы, отрешения от должности Президента, отзыва и до отмены регистрации кандидата или признания выборов недействительными⁹.

И такие меры применяются к самому широкому кругу лиц: от граждан (отмена регистрации) до главы государства (отрешение от должности). Причем возможна реализация мер конституционной ответственности и без правонарушения и вины (роспуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ). Почему эти меры следует рассматривать как меры ответственности? Потому что применяются они независимо от воли лиц, на которых

⁷ Подробнее см.: Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации. Журнал российского права. 2000. № 2.

⁸ Подробнее см.: Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Государство и право. 2000. № 3. С. 26–28.

⁹ Подробнее см.: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 2000. С. 23–28.

направлены, ущемляя, изымая их специальные конституционно-правовые статусы. Однако эти меры отличаются от обычных санкций. Во-первых, они не преследуют целей кары, наказания. Во-вторых, они сопровождаются применением компенсационных мер (сохранение прежней работы или предоставление равноценной работы, дополнительные выплаты, сохранение льгот и т. п.)¹⁰.

Таким образом, главное – законодательно закрепить конституционно-правовую ответственность, регламентировав меры такой ответственности, основания и порядок ее применения.

¹⁰ См.: Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. М., 2011. С. 15–17.

Контрольные вопросы

1. Конституционное право России – отрасль публичного или частного права?
2. Каковы функции конституционного права России в национальном праве?
3. По каким критериям принято делить право на отрасли?
4. Определите понятие и содержание предмета отрасли конституционного права России.
5. В чем специфика предмета «Конституционное право России»? 6. Назовите общие и специфические признаки норм конституционного права.
7. Что такое конституционно-правовой институт?
8. Дайте понятие конституционно-правовых отношений. Определите круг субъектов конституционно-правовых отношений.
9. В чем заключаются особенности конституционной ответственности?
10. Какие меры конституционной ответственности вам известны?

Дополнительная литература к теме

1. Авакьян С.А. *Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России. Конституционное и муниципальное право.* 2010. № 3.
2. Бабошин О.А. *К вопросу о системе отрасли конституционного права РФ. Журнал российского права.* 2001. № 2.
3. Богданова Н.А. *Система науки конституционного права.* М., 2001. 4. Бутусова Н.В. *Российское государство – субъект конституционного права и конституционно-правовых отношений. Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 7.
5. Добрынин Н.М. *Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории. Право и политика.* 2010. № 5–6.
6. Ескина Л.Б. *Особенности развития конституционных отношений в России. Конституционное и муниципальное право.* 2010. № 3.
7. Зенин С.С. *Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений. Конституционное и муниципальное право.* 2012. № 9.
8. Колюшин Е.И. *Конституционное (государственное) право России.* М., 2000.
9. Кравец И.А. *Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики).* М.-Новосибирск, 2002.
10. Кожевников О.А. *Право некоммерческих организаций (конституционно-правовое исследование): монография.* Екатеринбург, 2008.
11. Кондрашев А.А. *Теория конституционно-правовой ответственности в РФ: монография.* М., 2011.
12. Морозова Л.А. *Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Государство и право.* 2000. № 3. С. 26–28.
13. Овсепян Ж.И. *Пробелы и дефекты как категории конституционного права. Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 15.
14. Пряхина Т.М. *Конституционные конфликты. Государство и право.* 2004. № 11.
15. Пряхина Т. М. *Методологические проблемы формирования конституционной доктрины России. Сравнительное конституционное право.* 2004. № 4.

Тема 2

Конституционное развитие и конституция Российской Федерации

Учебные вопросы:

- 1. Понятие и виды источников конституционного права России.*
- 2. Конституция и конституционализм.*
- 3. Понятие, сущность и юридические свойства Конституции России.*
- 4. Конституционное развитие России.*
- 5. Правовая охрана Конституции России.*

1. Понятие и виды источников конституционного права России

В общей теории права принято различать понятия источника права в *материальном и формальном, юридическом смыслах*. В материальном смысле под источником права понимаются те факторы, которые определяют само содержание права. К ним принято относить материальные условия жизни общества, свойственные ему экономические отношения. В юридическом смысле под источником права понимаются формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу правовые нормы. Такую функцию выполняют правовые акты. В этом смысле и рассматриваются источники конституционного права¹¹.

Источниками конституционного права России являются нормативные правовые акты, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы.

Нормативные правовые акты, являющиеся источниками конституционного права, многообразны и делятся на виды.

Закрепление конституционно-правовой нормы в акте того или иного вида не произвольно, а подчинено объективным условиям и зависит от потребности придания норме более или менее высокого уровня юридической значимости, от условий территориального масштаба действия нормы, от установленного порядка разграничения компетенции органов, принимающих конституционно-правовые нормы.

Существуют нормативные правовые акты, *действующие на всей территории Российской Федерации*, и акты, действующие *только на территории конкретного субъекта Федерации или муниципального образования*.

В литературе встречается множество иных классификаций. Например, авторы уральской юридической школы все источники конституционного права условно делят на пять групп:

- 1) законодательные (федеральные законы и др.);
- 2) подзаконные (акты палат парламента, указы Президента);
- 3) судебно-правовые (постановления Конституционного Суда РФ);
- 4) договорно-правовые (Федеративный договор);
- 5) международно-правовые (Всеобщая декларация 1948 года)¹².

Мы не будем придерживаться строго той или иной классификации, а попытаемся сформулировать собственную, уважая позиции всех авторов и извлекая наиболее удачные, на наш взгляд, воззрения. Упор будет сделан на первую классификацию – акты федерального и регионального уровня.

Среди актов первого вида особое место занимает **Конституция Российской Федерации**. Она является основным источником отрасли конституционного права.

Конституция Российской Федерации как основной источник отрасли конституционного права устанавливает нормы, составляющие ядро *всего конституционно-правового регулирования общественных отношений, входящих в ее предмет*.

Конституция – правовой центр, осуществляющий управление системой правового регулирования и интегрирующий национальную правовую систему в совокупности всех ее отраслей.

¹¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 17–20.

¹² Подробнее см.: Проблемы науки конституционного права: монография /отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 1998. С. 39–51.

Первым по юридической силе после Конституции РФ можно признать *закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации*, вносимых в порядке, предусмотренном ст. 136 Конституции. Этот правовой акт непосредственно в Конституции не назван, он определен при толковании ст. 136 Конституции РФ Конституционным Судом РФ. И впервые такие законы приняты в декабре 2008 г., к 15-летию действующей Конституции РФ. Согласно им увеличен срок полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно, усилены контрольные полномочия парламента в виде установления ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой. В 2014 году Президентом РФ подписаны Законы РФ о поправке в Конституцию РФ, предусматривающие объединение Верховного Суда РФ с Высшим арбитражным судом РФ, а так же возможность расширения состава Совета Федерации представителями от Российской Федерации, назначаемыми Президентом РФ.

Конституция РФ предусматривает принятие *федеральных конституционных законов и федеральных законов*. Они различаются: 1) по юридической силе; 2) по предметам ведения; 3) по порядку принятия; 4) по возможности применения Президентом РФ в отношении них отлагательного вето¹³.

К источникам конституционного права, содержащим нормы общефедерального значения, относятся *федеральные законы*, содержащие конституционно-правовые нормы. Закон должен быть наиболее распространенной формой установления конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов.

К источникам рассматриваемой отрасли относятся и содержащие конституционно-правовые нормы акты, принимаемые Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ. Это указы и *другие нормативные правовые акты Президента, постановления палат Федерального Собрания, постановления Правительства РФ*.

Следует выделить и такой специфический вид источников конституционного права, обусловленный федеративным устройством государства, как договоры. Можно назвать Федеративный договор, охватывающий три договора, подписанных 31 марта 1992 г. федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, о разграничении предметов ведения и полномочий. Он действует в части, не противоречащей Конституции РФ.

К числу источников конституционного права, действующих только на территории субъектов Российской Федерации, относятся, прежде всего, конституции и уставы субъектов федерации. Эти акты содержат нормы, в обобщенной форме закрепляющие правовой статус данного субъекта федерации, основы его устройства, компетенцию, структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Формами установления правовых норм, действующих только на территории конкретного субъекта федерации, являются *законы, постановления, иные нормативные правовые акты*, принимаемые его органами власти.

Разнообразие источников российского конституционного права заметно отличает их и подчеркивает специфику источников отечественного конституционного права, на что необходимо обратить особое внимание при изучении данной темы.

¹³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 19–21.

2. Конституция и конституционализм

Рассмотрению понятия и сущности Конституции России важно изучить такое явление, как конституционализм, который предваряет и обеспечивает действие и развитие Конституции.

Существует несколько подходов к понятию и содержанию конституционализма. В узком смысле под конституционализмом понимают систему представлений и идей о развитом демократическом государственном строе, основанном на конституции. В широком смысле конституционализм представляет ряд взаимосвязанных элементов: конституционные идеи; конституционное законодательство; конституционную практику; реализацию и охрану конституции.

Конституционные идеи. Они лежат в основе всего представления о конституционализме. В современном обществе существуют разные представления об этих идеях. Но в любом случае эти идеи должны быть направлены на поиск и оценку справедливой модели общества. И эта модель должна отвечать двум основным критериям: народность государственной власти (вся власть от народа) и свобода личности как высшая ценность.

Конституционное законодательство (нормативно-правовой фундамент) состоит из нескольких частей:

1) конституции государства. Конституция одновременно является основным источником всей системы права и источником закрепления важнейших принципов организации общества: политических, правовых, социальных, нравственных, духовных;

2) конституционно-правовых институтов, которые могут быть закреплены как в конституции, так и в иных нормативных правовых актах или решениях судов;

3) правовой системы страны, которая создана и применяется в соответствии с конституцией государства.

Политический режим. Политический режим характеризует конституционализм со стороны фактического осуществления положений конституции. Если способы и методы осуществления государственной власти не соответствуют демократическим принципам, которые закреплены в конституции, или соответствуют им, но само общество их не поддерживает, то отношения конституционализма в таком случае не складываются.

Механизм защиты конституции. Конституционализм основан на том, что конституция связывает государство, общество и личность определенными правилами. Она распространяет свою высшую юридическую силу на все государственные органы, общественные организации и всех граждан. Особая значимость конституции для общества обуславливает ее повышенную охрану и защиту. Этой охраной занимаются и органы государства, и организации гражданского общества. Никто помимо народа и в конституционных рамках не может решать вопросы принадлежности государственной власти¹⁴.

Конституционализм может рассматриваться как: система идей; политический процесс по поводу конституционных вопросов; цель (установление определенного механизма власти); политико-юридическая реальность; юридический результат; средство разрешения политических кризисов; тип правовой системы страны; тип конституционного строя – либеральный или государственный¹⁵.

Таким образом, конституционализм является комплексным образованием и имеет несколько аспектов: идейно-теоретический; нормативно-правовой; функциональный (практика, охрана); духовно-нравственный.

¹⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 19–21.

¹⁵ Там же.

Доктрина конституционализма включает в себя набор основных представлений о сути идей конституционализма. Содержание этого перечня динамично. Первоначально эта доктрина имела ограниченный характер. Суть ее заключалась в наличии конституционных рамок государственной власти, а также устройстве этой власти в интересах общества и свободной личности. К началу Первой мировой войны содержание конституционализма расширилось, в него стали включать такие элементы, как: необходимость конституции для государства; принятие ее представительным органом; демократическая система управления (включая принцип разделения властей); независимый суд; местное самоуправление.

Развитие постиндустриального общества увеличило число социальных элементов в современной политике, что обусловило широкий подход к конституционализму.

К наиболее значимым конституционным ценностям можно отнести:

- наличие конституции как средства ограничения власти государства, установления границ государственной власти, связанность этой власти законом, правом;
- участие народа в осуществлении государственной власти, в т. ч. непосредственно;
- свобода и достоинство личности как важнейшей ценности общественного строя;
- правильная организация системы органов государственной власти, при которой не допускается монополизация власти одним лицом или одним органом;
- наличие представительных органов государственной власти и развитая избирательная система, выборность органов государственной власти;
- наличие реальных средств защиты закрепленных основных прав и свобод личности, политического и идеологического плюрализма и др.;
- наличие общественного сознания, построенного на том, что положения конституции и практика их реализации действительно направлены на достижение лучшей модели справедливого общества¹⁶.

Конституционализм характеризуется наличием системы ценностей по справедливому устройству общества, где организация государственного и общественного строя учреждена и основана на конституции как основном законе, где четко определены границы и принципы взаимоотношений общества, государства и личности, где основной ценностью является свобода личности и обеспечение основных прав и свобод человека.

Понятие российского конституционализма связывается с вопросом о его происхождении. Первая точка зрения основана на том, что доктрина конституционализма полностью заимствована у западноевропейской цивилизации. Поэтому реальное осуществление идей этой концепции требует полного переустройства нашей политико-правовой и духовной среды под западные стандарты. Вторая точка зрения основана на том, что идеи конституционализма имеют корни в историческом прошлом России и следует ориентироваться на традиции и ценности российской социально-политической среды. Третья точка зрения является синтетической, интеграционной. Она основана на том, что конституционализм имеет набор универсальных принципов, общих для демократических стран, и ряд уникальных особенностей нашей страны, нашей политической реальности.

Не может быть никаких международных требований, предъявляемых к организации демократического порядка осуществления государственной власти. Такие требования противоречили бы не только идее суверенного государства, но и самой идее конституционализма, основанной на идее народного суверенитета¹⁷.

Наличие разработанных ценностей конституционализма не означает, что в данном государстве реальность конституционного воздействия соответствует этим идеалам. Глав-

¹⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 19–21.

¹⁷ Там же.

ное заключается в том, что эта система ценностей служит неким эталоном политико-правовой и нравственной оценки деятельности публичной власти.

3. Понятие, сущность и юридические свойства конституции России

В правоведении под конституцией принято понимать универсальный нормативно-правовой акт, имеющий, как правило, форму основного закона, обладающий высшей юридической силой и регулирующий важнейшие общественные отношения в рамках «треугольника»: личность – общество – государство.

Сущность конституции традиционно раскрывается через рассмотрение ее в качестве политического, юридического и идеологического документа. Если первое выражает основные принципы и правила поведения участников политических отношений, то второе предельно отражает сущность конституции как правового акта, обладающего высшей юридической силой. Идеологический характер выражается в провозглашении в конституции определенных идеологических установок или идеологического приоритета. Такое свойство конституции присутствует даже в тех странах, где конституция закрепляет идеологическое многообразие.

Сосредоточим внимание на правовой природе конституции. Конституция – правовой акт, определяющий основы устройства общества и государства, учреждающий систему органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливающий основы правового статуса личности.

Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, от всех других правовых актов отличают следующие черты:

- 1) *особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается;*
- 2) *учредительный, первичный характер конституционных установлений;*
- 3) *всеохватывающий характер конституционной регламентации, т. е. тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;*
- 4) *особые юридические свойства: верховенство, высшая юридическая сила, особый порядок принятия, внесения поправок, особые формы охраны и др.;*
- 5) *стабильность и реальность*¹⁸.

Особые юридические свойства – это те качества, которые отличают конституцию от других правовых актов. Эти юридические свойства последовательно отражены в Конституции Российской Федерации 1993 года:

1. В ней впервые в истории страны получил закрепление принцип *верховенства* Конституции Российской Федерации. В признании верховенства Конституции РФ заложена не свойственная прежним, советским, конституциям *идея подчинения государства конституции, праву*. Иными словами, юридическое верховенство Конституции РФ состоит в установлении идеи конституционализма и подчинении государства Конституции РФ, организации общественных отношений согласно ее положениям и смыслу.

2. В статье 15 Конституции Российской Федерации закрепляется, что Конституция имеет *высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России*. Это юридическое свойство Конституции РФ имеет иное содержание, чем принцип ее верховенства. Высшая юридическая сила Конституции РФ показывает ее наивысшее место в системе правовых актов и означает, что все остальные законы, иные акты, правоприменительная практика должны соответствовать ей, иначе они будут недействительны.

¹⁸ См.: Козлова Е. И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 44.

3. Конституция Российской Федерации является ядром правовой системы России. Принципы и положения Конституции РФ играют направляющую роль для всей системы права и системы законодательства России.

4. К юридическим свойствам Конституции Российской Федерации относится ее *особая охрана*, в которой задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих эту охрану в различных формах.

Конституционный Суд РФ играет важную роль в охране Конституции РФ. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов, как федеральных органов государственной власти, так и субъектов федерации. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции РФ международный договор не подлежит введению в действие и применению.

5. Конституцию Российской Федерации отличает и *особый, усложненный порядок ее пересмотра и внесения в нее поправок*.

Таким образом, конституция – это универсальный, как правило, имеющий форму Основного закона юридический документ, определяющий пределы осуществления государственной власти и представляющий собой систему правовых норм, регламентирующих важнейшие общественные отношения (государственный строй, принципы правовой системы государства и основы его взаимоотношений с человеком).

Конституция РФ может быть изменена четырьмя способами:

1. *Пересмотр положений 1, 2 и 9 глав Конституционным Собранием, что влечет принятие новой Конституции РФ* (ст. 135 Конституции РФ). Порядок образования Конституционного Собрания определяется, как предусмотрено Конституцией РФ, федеральным конституционным законом, который пока не принят.

Конституция Российской Федерации в ст. 134 ввела норму, устанавливающую перечень субъектов, которые могут инициировать процесс пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок. Прежней конституцией данный вопрос не регламентировался.

Предложения о пересмотре положений 1, 2 и 9 глав требуют значительной поддержки обеих палат парламента – 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Но пересмотр Конституции РФ ими не допускается. Для этого созывается специальный орган – Конституционное Собрание, которое либо *подтверждает незыблемость Конституции*, либо *разрабатывает проект новой Конституции, который принимается 2/3 голосов Конституционного Собрания или выносится на всенародное голосование* (ст. 135 Конституции РФ).

2. Внесение поправок в главы 3–8 в форме Закона РФ о поправках к Конституции РФ. Такое толкование ст. 136 Конституции РФ о форме правового акта сформулировано Конституционным Судом РФ в Постановлении от 31 октября 1995 г. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»^{*} детально урегулировал процедуру рассмотрения поправок палатами Федерального Собрания и их одобрения парламентами субъектов РФ. Процесс рассмотрения закона РФ о поправке в субъектах Федерации *должен завершиться не позднее 1 года*.

Принято уже несколько Законов РФ о поправке к Конституции РФ. Первый опыт принятия поправок к Конституции РФ реализован в декабре 2008 г., когда были внесены поправки в Конституцию РФ, предусматривающие изменение срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы, а также расширяющие контрольные полномочия последней¹⁹.

5 февраля 2014 г. Президент РФ подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокура-

¹⁹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 44

туре Российской Федерации», предусматривающий формирование объединенного Верховного Суда Российской Федерации как единого высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом²⁰.

21 июля 2014 г. главой государства подписан Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»²¹, который предусматривает расширение Совета Федерации представителями Российской Федерации в составе до 10 % от числа членов палаты, назначаемых и освобождаемых от должности Президентом РФ.

3. Внесение изменений в ст. 65 Конституции в форме федерального конституционного закона (ФКЗ) при изменении правового статуса субъектов или субъектного состава РФ. На основании ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъекта вносятся соответствующие изменения в ст. 65 Конституции РФ (ст. 65, 137 Конституции РФ). ФКЗ об изменении правового статуса субъектов РФ пока не принят, субъектный состав РФ изменяется в двух формах – путем принятия и образования нового субъекта РФ, что закреплено в ФКЗ от 17 декабря 2001 г. о порядке принятия и образования нового субъекта РФ²².

4. Изменение ст. 65 Конституции РФ при изменении *наименования* субъекта Федерации, что относится к его собственной компетенции; новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ указом *Президента Российской Федерации на основании решения субъекта* Российской Федерации, что определено в постановлении Конституционного Суда по делу о толковании ст. 137 Конституции²³.

Таким образом, федеральная Конституция является жесткой, что гарантирует ее повышенную стабильность и эффективное действие.

²⁰ См.: О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. Российская газета. 07.02.2014

²¹ О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. Российская газета. 23.07.2014.

²² Там же.

²³ Также следует отметить, что существуют несколько указов Президента РФ, посвященных включению нового наименования субъекта в Конституцию РФ. Первый из них – Указ от 9 января 1996 г. № 20. На его основе в ст. 65 Конституции были введены новые наименования – Республики Ингушетия – республика Северная Осетия – Алания. См.: О включении новых наименований субъектов РФ в ст. 65 Конституции РФ: указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20. Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 152; О включении нового наименования субъекта РФ в ст. 65 Конституции РФ: указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. № 173. Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 676; Указ Президента РФ от 9 июня 2001 г., изменивший название Чувашская Республика – Чувашия (вместо наименования Чувашская Республика – Чаваш республика). Российская газета. 13.06.2001.

4. Конституционное развитие России

Принято считать, что конституционное развитие России берет начало с официального принятия первой в России Конституции 10 июля 1918 г. Однако идеи принятия конституции появились намного раньше.

Идея конституционализма, зародившаяся в России в начале XIX века под влиянием европейских течений, пробивала путь в борьбе с доктриной самодержавия. Стали популярными идеи конституционной монархии, ограниченной парламентом, отмены крепостного права.

Условно можно выделить ряд этапов конституционного развития. В начале XIX века стала проводиться идея конституционной монархии. Сторонниками конституционного правления были наиболее прогрессивные представители дворянской аристократии, которые предлагали переход к конституционной монархии посредством конституционных реформ, ограничение власти монарха народным представительством, демократический режим. В числе первых конституционных проектов важно отметить «План государственного преобразования» М.М. Сперанского (1809 год) и «Государственную уставную грамоту» Н.Н. Новосильцева (1818 год).

В кругах декабристов вызревали конкретные планы государственно-правовых преобразований и принятия конституции. Документальными памятниками той эпохи остаются конституционный проект Н.М. Муравьева, выступавшего за переход к конституционной монархии и федеративной форме устройства, и «Русская правда» П.И. Пестеля. Однако декабристам не удалось достичь поставленной цели, потому что, во-первых, не существовало ни социально-экономических, ни политических предпосылок для таких преобразований и, во-вторых, общество в тот момент не было готово к таким радикальным реформам.

Идеи конституционализма впервые официально обозначил в 1818 году Александр I, по поручению которого началась подготовка конституции, где должна была быть официально закреплена форма государства. Но утвердить подготовленный проект император не решился.

Очередная попытка разработки и принятия конституции предпринималась во время царствования Александра II – была создана комиссия по разработке конституции, но в связи с убийством царя реформы прекратились²⁴.

Качественно новый этап конституционных преобразований начался во время царствования Николая II. Первым шагом явился Манифест от 6 августа 1905 г., которым был учрежден парламент с совещательными функциями – Государственная Дума и провозглашены избирательные права российских подданных. Манифестом от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» Государственная Дума наделялась законодательными полномочиями, и были провозглашены основные права и свободы человека (свобода совести, слова, собраний и др.). Манифестом от 19 октября 1905 г. учреждался правительственный орган – Совет министров²⁵.

Первой Конституцией России некоторые ученые называют Основные Государственные законы от 23 апреля 1906 г.²⁶, которые имели конституционное содержание и включали в себя отдельные главы о парламенте, правительстве, правах и свободах, обязанностях российских подданных. Внушительный объем, особая юридическая сила и конституционное

²⁴ См.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб. 2004. С. 74–75.

²⁵ См. подробнее: Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 88–90.

²⁶ См.: Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. М., 2013. С. 41–42; Козин В.И. К вопросу о Конституции России 23 апреля 1906 г. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 26–28.

содержание Основных законов дают основание считать их первой Конституцией, но при условии отождествления понятий «конституция» и «основной закон». Однако эти понятия не всегда совпадают, точнее Основной закон является классической, но не единственной формой Конституции, которая может быть и не писанной. Между тем не каждый Основной закон имеет конституционное содержание (напр., Коран в ряде мусульманских стран имеет религиозное содержание и не может считаться Конституцией). Поэтому Основные законы 1906 года следует признать актом конституционного характера.

Октябрьская революция привела к появлению ряда принципиально новых конституций. Первая Конституция РСФСР – Основной закон государства российского пролетариата – была принята V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г. В конце 1924 г. была принята первая союзная Конституция. Всего за советский период были приняты три общесоюзные Конституции – в 1924, 1936, 1977 годах, и четыре общероссийских – 1918, 1925, 1937, 1978 годы.

Все советские конституции отличались провозглашением полной победы социализма, власти Советов и господства социалистической собственности. Наличие ряда фиктивных положений, низкая юридическая техника советских конституций периодически обуславливали потребность принятия новых конституций, незначительно отличающихся от прежних, но постепенно допускающих демократические процедуры в России (права и свободы человека, избирательное право, референдум и др.).

Новый этап конституционного развития российского общества был обусловлен крупномасштабными реформами, которые начались с середины 1980-х гг. 12 июня 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о независимости и суверенитете РФ, и в соответствии с ст. 112 Трудового кодекса России этот день – День России – считается нерабочим праздничным днем.

На Съезде для разработки новой Конституции России была образована Конституционная комиссия, разработанный ею проект активно обсуждался общественностью в начале 1990-х гг.

Одновременно в России проводились существенные демократические преобразования. Среди основных направлений демократических конституционных реформ можно отметить:

- последовательное изменение политической природы российского государства (отказ от «социалистических» характеристик, изменение наименования РСФСР на Россию – РФ);
- введение политического плюрализма и многообразия форм собственности;
- провозглашение государственного суверенитета и установление нового содержания принципа федеративного устройства РСФСР;
- установление принципа разделения властей, учреждение поста Президента РФ и постоянно действующего парламента;
- введение демократической избирательной системы и учреждение института конституционного контроля.

В связи с конфронтацией между Президентом и Верховным Советом в начале 1990-х гг. принятие новой Конституции в России затянулось, что породило конституционный кризис.

В апреле 1993 г. был проведен референдум по вопросу о доверии главе государства и возможности досрочного прекращения полномочий Президента РФ и парламента. Народ не поддержал идею досрочного прекращения полномочий органов власти, выразил доверие Президенту. Президент РФ, сделав вывод о том, что он имеет больше легитимности, чем парламент, в целях вывода России из конституционного кризиса 20 мая 1993 г. своим указом созвал Конституционное Сопение, которое разработало и подготовило к вынесению на референдум проект Конституции РФ, отражающий ведущие позиции Президента России в системе органов власти.

Кульминация кризиса пришлась на осень 1993 г. В сентябре 1993 г. Президент РФ прекратил деятельность Съезда и Верховного Совета, его проект Конституции был опубликован для всенародного голосования, которое Президент назначает на 12 декабря 1993 г. Получив на референдуме необходимое число голосов граждан России, Конституция РФ вступила в силу 25 декабря 1993 г.

5. Правовая охрана конституции России

Эффективное действие любой конституции обеспечено только тогда, когда создан и реально работает механизм ее правовой охраны и защиты.

Под правовой охраной конституции следует понимать урегулированную конституционными нормами деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленную на достижение строгого соблюдения режима конституционной законности, обеспечение соответствия конституции всех правовых актов.

В юридической литературе традиционно выделяют две основные формы правовой охраны конституции – конституционный контроль и конституционный надзор.

Основное их отличие состоит в последствиях деятельности органов, осуществляющих надзор либо контроль. При конституционном надзоре орган лишь выявляет возможную неконституционность правового акта и рекомендует компетентным органам принять соответствующие меры (отменить или изменить закон). Орган контроля вправе признавать правовые акты неконституционными с последующей их отменой или изменением.

Во многих государствах создан специальный институт конституционного контроля и соответствующие органы.

Конституционный контроль – важнейший способ защиты конституции юридическими средствами, предполагающий выявление неконституционных норм и их отмену.

Наряду с контролем есть и другие институты: президент как гарант конституции, деятельность уполномоченных парламента (омбудсменов), прокурорский либо иной надзор за конституционной законностью и др. Данные виды отличаются меньшей силой и, как правило, могут лишь констатировать факт нарушения или несоответствия каких-либо правовых норм конституционным.

Можно выделить разные виды конституционного контроля:

1. Существуют различные органы, которые получили или присвоили себе право осуществления конституционного контроля. *Это суды общей юрисдикции*, которые решают вопрос о конституционности правовых актов в связи с рассмотрением конкретного дела (Греция, Дания, Норвегия, Япония, США, Мексика, Индия и др.). В ряде стран (Ирландия, Колумбия, Венесуэла) правом проверки конституционности наделен только *Верховный суд*, который рассматривает вопрос не в связи с конкретным делом, а по представлению определенного государственного органа – президента, парламента, правительства (*англосаксонская модель*).

В конституциях ряда стран содержатся нормы о создании и компетенции *специальных судов по проверке конституционности нормативных актов* (Австрия, Греция, Испания, Польша, Португалия, Германия и др.), которые образуются в особом порядке (назначаются главой государства, правительством, парламентом) (романо-германская модель). В иных странах создаются *внесудебные органы* конституционного надзора, например, во Франции – Конституционный совет, состоящий из 9 советников и бывших президентов (*французская модель*).

2. Можно подразделить конституционный контроль на *предварительный* и *последующий*. Первый осуществляется в отношении не вступивших в силу законов. В таких случаях контроль является как бы одной из стадий законодательного процесса. Второй представляет собой проверку уже вступивших в законную силу нормативных актов на предмет их конституционности.

3. Различают формальный и материальный виды контроля. Формальный заключается в проверке соблюдения процедуры рассмотрения и принятия нормативного акта, а *материальный* – в проверке конституционности содержания соответствующего правового акта.

4. Выделяют *децентрализованный (американский)* контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции, либо *централизованный (европейский)*, осуществляемый специальным или только Верховным судом.

5. По способу проведения можно выделить:

– абстрактный контроль, который предполагает проверку конституционности закона или его отдельного положения вне связи с каким-либо конкретным делом или спором;

– конкретный (инцидентный) контроль, осуществляемый в связи с применением какого-либо нормативного акта, конституционность которого оспаривается, или конкретной деятельностью правоохранительного и иного государственного органа, допустившего нарушение определенных конституционных прав индивида или юридического лица.

6. С точки зрения *обязательности* конституционный контроль может быть:

– обязательным, когда закон или иной нормативный акт подлежат обязательной конституционной проверке;

– факультативным, который проводится лишь по собственной инициативе имеющего на то право органа или индивида, если возникают сомнения в соответствии нормативно-правового акта Конституции РФ.

В юридической литературе выдвигаются и иные основания классификации видов (форм) конституционного контроля (внутренний и внешний; централизованный и децентрализованный; консультативный и постановляющий; прямой и косвенный; контроль путем действия и путем возражения и т. д.)²⁷.

Позитивное значение конституционного контроля заключается в том, что он направлен на укрепление существующего в стране конституционного строя, конституционной законности, на защиту прав и законных интересов личности.

²⁷ См.: Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968. С. 115–127; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998. С. 27–28.

Контрольные вопросы

1. В чем проявляется высшая юридическая сила конституции?
2. Почему одни нормы Конституции России действуют непосредственно, а другие требуют конкретизации федеральными законами?
3. Каково соотношение Конституции и Основного закона?
4. Определите принадлежность Конституции РФ и известных вам конституций республик в составе РФ в соответствии с критериями классификации.
5. Какие принципиально новые нормы и институты введены в Конституцию 1993 года?
6. Определите принадлежность федеральной Конституции в соответствии с критериями классификации.
7. Должна ли Конституция России оставаться неизменной?
8. Как соотносятся понятия «легальная» и «легитимная» конституции?
9. Чем отличается конституционный контроль от конституционного надзора?
10. Какие органы конституционного контроля и конституционного надзора существуют в Российской Федерации?

Дополнительная литература к теме

1. Авакьян С.А. Конституционное Собрание РФ: концепция и проект федерального конституционного закона //Вест. МГУ. Сер. 11. Право. 2005. № 2.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
3. Алиев Т.Т., Бердникова Е.В. Конституция Российской Федерации: пределы стабильности и перспективы модернизации. Современное право. 2013. № 12.
4. Безруков А.В. Конституция Российской Федерации как ценность общественно-правового развития. Современное право. 2014. № 4.
5. Белов С.А. Непосредственное применение судами Конституции в Российской Федерации. Государство и право. 2014. № 1.
6. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998.
7. Грудцина Л.Ю. Народ, гражданское общество и Конституция. Государство и право. 2014. № 1.
8. Добрынин Н.М. Посильные суждения о пользе конституционной реформы в России. Государство и право. 2014. № 1.
9. Добрынин Н.М. О сущности конституционализма и правового государства: необходимое и действительное. Государство и право. 2012. № 7.
10. Жеребцова Е.Е. К дискуссии о месте и роли решений Конституционного Суда Российской Федерации в системе источников российского конституционного права. Право и политика. 2010. № 11.
11. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. М., 2009.
12. Кондрашев А.А. Пробелы в Конституции России: понятие, классификации и отграничение от смежных явлений. Российский юридический журнал. 2014. № 2.
13. Кравец И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1.
14. Крусс В.И. Конституция Российской Федерации и отечественная наука права. Проблемы права. 2013. № 4.
15. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации: монография. М., 2002.
16. Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции РФ. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15.
17. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
18. Проблемы науки конституционного права: монография /отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 1998.
19. Прякина Т.М. К вопросу о самодостаточности российской Конституции. Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1.
20. Румянцев О.Г. Из истории создания Конституции РФ. О работе Конституционной комиссии (1990–1993 годы). Государство и право. 2008. № 9-12.
21. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции РФ 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? Российский юридический журнал. 2009. № 3.
22. Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции. Журнал российского права. 2009. № 2.
23. Шустров Д.Г. Учредительная функция конституции. Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.
24. Эбзеев Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации. Государство и право. 2008. № 7.

Тема 3

Основы конституционного строя и формы демократии в России

Учебные вопросы:

- 1. Конституционный строй и его основы.*
- 2. Система принципов (основ) конституционного строя.*
- 3. Формы демократии в России: общая характеристика.*
- 4. Особенности проведения референдума Российской Федерации.*

1. Конституционный строй и его основы

Закреплению основ конституционного строя посвящена глава 1 Конституции РФ, которая представляет собой «конституцию в конституции», поскольку согласно ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения российской Конституции не могут противоречить основам конституционного строя страны.

Каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенном способе, определенной форме организации государства, или о государственном строе. Такой строй, закрепленный конституцией, становится его конституционным строем.

Основы конституционного строя – это система базовых конституционных принципов, определяющих фундаментальные устои общественно-политического, правового, конституционного строя.

Конституционный строй – это система правовых отношений, закрепляющая способ организации государства, при котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, а государство подчинено праву и, прежде всего, демократической Конституции²⁸.

Конституционный строй, таким образом, не сводится к факту существования конституции, а становится реальностью только при двух условиях: *если конституция соблюдается и если она демократическая²⁹.*

Государственный строй, закрепленный конституционно, приобретает черты конституционного строя. Исторически он предшествует конституционному строю, являясь его необходимым условием. В то же время содержательно конституционный строй охватывает и такие сферы общественной жизни (основы гражданского общества, естественные права человека), которые выходят за рамки государственного строя, вбирающего государственное устройство, организацию государственной власти и пр. Следовательно, государственный строй является логически исходным началом, ядром и необходимым условием строя конституционного, поэтому во многом они совпадают. Между тем содержательно конституционный строй зачастую является платформой, исходным началом для государственного строя, который характеризует организационную структуру государства, его органов и территории. Иными словами, в России общественный и конституционный строй являются «средой обитания» государственного строя, а конституционный строй выступает связывающим звеном для общественного и государственного строя (Франция, Италия).

Таким образом, конституционный строй с точки зрения конституционного права есть отраженные в конституции и реально существующие устои жизни общества и государства. А основы конституционного строя – *это система конституционных принципов, закрепляющих основы государственного и общественного строя.*

Основы конституционного строя призваны быть ядром правового регулирования и поэтому должны обладать повышенной стабильностью содержания. На это направлен установленный в Конституции РФ порядок изменения положений ее первой главы. Эти нормы, как уже было указано, могут быть пересмотрены Конституционным Собранием, которое созывается по решению 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Конституционное Собрание либо разрабатывает проект новой Конституции, либо подтверждает неизменность действующей Конституции РФ.

²⁸ Так считают ряд авторов. См.: Баглай М.В. Указ. соч. С. 98; Катков Д.Б. Конституционное право. М., 2001. С. 38.

²⁹ См.: Баглай М.В. Указ. соч. С. 98.

2. Система принципов (основ) конституционного строя

Система главных принципов, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации, закреплена в главе 1 Конституции РФ.

Принципы, составляющие основы конституционного строя, взаимосвязаны и тесно переплетены между собой, нередко регулируя одно и то же в более широком и более конкретном смысле. Именно поэтому основы конституционного строя необходимо рассматривать как единую целостную систему, а не набор отдельных характеристик российского государства.

С учетом того, что в современном демократическом государстве человек ставится на первое место, раскрытие принципов конституционного строя следует вести в последовательности, соответствующей данному приоритету.

Человек, его права и свободы – высшая ценность. Данный принцип является центральным в системе основ конституционного строя. Конституция РФ в ст. 2 провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, возлагая обязанность их признания, соблюдения и защиты на государство.

Демократическое государство. Статья 1 Конституции устанавливает, что Российская Федерация является демократическим государством. Демократия – такая форма организации государства, которая соответствует воле народа этого государства.

Основные признаки демократического государства: *единственным источником власти и носителем суверенитета* является многонациональный народ Российской Федерации; *легитимность* государственной власти; демократические *процедуры формирования и осуществления* государственной власти; *запрет присвоения власти и преследование такого присвоения* (захвата) по закону. Демократизм также находит выражение в народовластии, разделении властей, политическом и идеологическом многообразии, местном самоуправлении.

Принцип федерализма. Россия определяется в ст. 1 Конституции РФ как федеративное государство. Федеративное устройство – форма государственного устройства, при которой составные части государства (субъекты федерации) обладают самостоятельностью и полномочиями в рамках разграничения предметов ведения и полномочий. Принцип федеративного построения России определяет характер взаимоотношений между федеративным Центром и его субъектами, а также между субъектами РФ.

Правовое государство. Правовое государство – такой способ организации государства, при котором оно подчинено праву, а главной целью его деятельности является обеспечение прав и свобод человека. Однако конституционная характеристика России как правового государства не подтверждается фактическим состоянием государства, а указывает направление его необходимого развития. Правовое государство – это принцип-цель.

Социальное государство. Принцип социального государства закреплён в ст. 7 Конституции РФ. Назначение социального государства, согласно Конституции РФ, состоит в проведении политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Светское государство. Светский характер Российской Федерации закреплён в ст. 14 Конституции РФ. Светское – это такое государство, в котором взаимоотношения государства и церкви строятся на основе взаимного невмешательства в дела друг друга, и не допускается установление какой-либо государственной религии. Данный принцип характеризуется следующим:

1) *отделение церкви от государства* означает, что государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, не возлагает на них выполнение каких-либо государ-

ственных функций, не сопровождает свою деятельность религиозными обрядами и т. д. Религиозные объединения, в свою очередь, не участвуют в выборах органов власти, не участвуют в политической деятельности, не могут создавать свои подразделения в органах государственной и местной власти;

2) *отделение школы от церкви*. Однако религиозные организации вправе создавать собственные образовательные учреждения;

3) *невозможность установления* государственной или общеобязательной религии. Веровать или не веровать – личное дело каждого;

4) *равенство религиозных объединений* перед законом. Таким образом, принцип светского государства дает возможность государству сохранять самостоятельность в условиях много-конфессионального общества, что не исключает его взаимодействия с религиозными объединениями, и прежде всего традиционными (православие, ислам, буддизм).

Принцип народовластия и государственного суверенитета. Принцип народовластия провозглашен в ст. 3 Конституции РФ. Он проявляется уже в самом факте принятия Конституции на общероссийском референдуме.

Традиционно к свойствам народовластия относят единство, верховенство, полноту, неограниченность и неотчуждаемость власти народа. Все эти свойства в совокупности применительно к многонациональному народу России образуют качество народного суверенитета.

Суверенитет народа – это первоисточник власти, право на развитие в той форме, которая вбирает само общество. Основные каналы реализации народного суверенитета – это государственный и национальный суверенитет.

Главный канал реализации национального и народного суверенитета – государство, закрепляющее суверенные права народов, этносов в правовой форме. Понятие суверенитета связано исключительно с существованием государства.

В современной науке конституционного права разрабатывается новая категория – *суверенная демократия*, идея которой состоит в признании суверенности народа, посредством различных демократических процедур реализующего свою власть, независимость которой обеспечивается суверенитетом государства в условиях сохранения России³⁰.

Республиканская форма правления. Форма правления – категория, выражающая способ организации верховной государственной власти, порядок образования и срок полномочий ее органов, их взаимодействие между собой и населением, степень участия населения в ее формировании.

Традиционно форма правления подразделяется на две основные разновидности – монархию и республику.

В республике верховную государственную власть осуществляют выборные органы, избираемые на определенный срок и ответственные перед народом. В литературе выделяются две основные формы республик – президентская и парламентская. Кроме того, ведется речь о полупрезидентской и суперпрезидентской республиках, к последней ряд ученых относит Россию³¹.

Характеризуя Россию по форме правления, можно отметить, что это смешанная полупрезидентская республика.

Экономические основы конституционного строя. Свобода экономической деятельности отражается в ряде принципов:

³⁰ См.: Лебедев В.А. Суверенная демократия: идеология, политика, право (теоретические аспекты). Челябинск, 2008.

³¹ См.: Баглай М.В. Указ. соч.; Козлова Е.И. Указ. соч.; Конституционное право России /отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2011; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1999 и др.

– *единство экономического пространства и свободное перемещение* товаров и услуг, что означает невозможность внутри территории РФ установления каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров и услуг (ст. 74 Конституции РФ);

– *поддержка конкуренции* – основополагающий принцип рыночной экономики, который обеспечивается предоставлением субъектам предпринимательской деятельности равных прав и возможностей в сфере гражданского оборота, а также ограничением монополистической деятельности на рынке;

– *равенство всех форм собственности, свобода предпринимательства и частной инициативы*;

– *многообразие и равная защита всех форм собственности*, о чем уже упоминалось.

Идеологическое и политическое многообразие. Данный принцип закреплен в ст. 13 Конституции РФ и его основными характеристиками являются:

– *идеологическое многообразие* как возможность нормального сосуществования в обществе различных (противоположных) философских, политических, правовых, экономических, религиозных взглядов, идей, теорий. Каждый вправе самостоятельно или совместно свободно создавать, распространять, защищать свои взгляды и идеи;

– *невозможность установления никакой идеологии в качестве государственной или обязательной* – необходимая гарантия принципа идеологического многообразия. Это означает, что государство не должно вмешиваться в сферу идеологии путем подчинения какому-либо идеологическому направлению, и государство не вправе устанавливать какую-либо идеологию в качестве обязательной;

– *принцип политического многообразия (многопартийность)* есть свобода образования и деятельности политических партий, выражающих волю населения или отдельных его субъектов, что исключает возможность партийной монополии, ущемление прав других, менее влиятельных, партий;

– *свобода общественных объединений, включая и политические партии*; – *пределы идеологического и политического многообразия, которые не могут быть безграничны* (ст. 13 Конституции РФ устанавливает ряд запретов в отношении общественных объединений).

3. Формы демократии в России: общая характеристика

Понятие демократии сложилось еще в античном мире, а после победы буржуазных революций в XVII–XIX веках демократия повсеместно стала входить в политическую практику крупных промышленных держав (США, Франция).

Демократии в науке всегда придавалось различное толкование, поэтому неудивительно существование множества ее взаимоисключающих концепций. Одни авторы понимали под демократией метод осуществления государственной власти, другие определяли ее как форму государства, третьи делали упор на классовый характер демократии. Различные подходы к пониманию демократии вызвали к жизни концепцию «плюралистической» демократии, «компромиссной» демократии, теории правящей элиты и др.

Осуществление власти народа предполагает существование в каждом государстве определенного механизма властвования. В зависимости от форм волеизъявления народа в науке и конституционно-правовой практике обычно различают *непосредственную (прямую) и представительную демократию*.

Непосредственная демократия – это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Понятие непосредственной демократии и ее форм складывалось постепенно, и ученые разных стран делали акценты на различных сторонах.

Предлагался термин *«полунепосредственная демократия»*, означающий введение ряда институтов, обеспечивающих непосредственное участие народа в управлении при сохранении в целом представительной системы. На деле это сводится к некоторым институтам, практическая значимость которых, по мнению ряда ученых, невелика³². Например, закон, принятый парламентом, выносится на референдум, или Конституционное Собрание разрабатывает проект Конституции, а затем выносит его на референдум, также примером может служить народная правотворческая инициатива.

В литературе выделяются несколько форм прямой демократии: парламентские выборы, выборы должностных лиц государства, голосование во время проведения референдума, голосование по отзыву выборных должностных лиц, народная правотворческая инициатива, обращения граждан, сходы, собрания, публичные слушания, опросы, которые наиболее ярко проявляются на местном уровне и подлежат изучению в дальнейшем.

Референдум – это форма непосредственного волеизъявления граждан, выражающаяся в голосовании по наиболее значимым вопросам общественного, регионального или местного масштаба.

Классификация референдумов осуществляется по разным основаниям.

В зависимости от предмета референдума выделяют *конституционный, законодательный, международно-правовой и административный референдумы*.

По характеру юридической силы решения, принятого на референдуме, различают *консультативный и императивный (обязательный) референдумы*. Первый проводится для выяснения мнения населения по каким-либо вопросам, окончательное решение принимает орган, инициирующий проведение референдума. Решения второго обязательны для исполнения всеми органами и лицами. Такие решения не нуждаются в дополнительном утверждении. В российском законодательстве предусмотрен лишь императивный референдум.

В зависимости от условий, необходимых для проведения референдума, они делятся на *обязательные и факультативные*. Обязательные проводятся в связи с необходимостью, установленной законом, и являются одним из способов принятия какого-либо государствен-

³² См., напр.: Демисель Ф. Институты и власть во Франции. М., 1977. С. 12.

ного решения. Например, в Японии поправки к Конституции могут быть приняты только на референдуме. Факультативный референдум проводится при наличии инициативы определенных законом субъектов.

По территориальной сфере референдумы делятся на *общегосударственные, региональные и местные*.

Правовой основой организации и проведения референдумов в России являются Конституция РФ, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Его положения развиваются в отдельных законодательных актах регионов. Порядок проведения всероссийского референдума установлен ФКЗ от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации».

Субъекты федерации принимают собственные законы о референдумах субъектов федерации и о местных референдумах. В ряде случаев принимаются отдельные законы (Тюменская область), иногда – единый законодательный акт, регулирующий порядок проведения и регионального, и местного референдумов (Свердловская область).

Таким образом, можно сделать следующие выводы: – все формы непосредственной демократии способствуют активизации политической жизни любой страны;

– удельный вес и значение каждой из форм демократии различны и зависят от множества национальных, исторических, политических и иных обстоятельств, характерных для каждого общества;

– значимость этой формы народовластия столь велика, что фактически все современные конституции содержат положения о формах непосредственной демократии.

4. Особенности проведения референдума Российской Федерации

Подготовка и проведение референдума Российской Федерации.

Правовым основанием проведения общероссийского референдума является ФКЗ от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации», а положения, не урегулированные данным законом, регулируются Федеральным законом от 12 июня 2002 г.

Закон определяет *референдум Российской Федерации* как всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ, и проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации.

На всероссийский референдум не могут выноситься вопросы (ст. 6 ФКЗ):

1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении их досрочных выборов либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

3) об избрании, назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

6) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

7) отнесенные Конституцией России, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции Российской Федерации, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод.

Наряду с ограничениями, относящимися к выносимым на референдум вопросам, *законотворитель вводит ограничения по проведению референдума в целом (ст. 7 ФКЗ «О референдуме РФ»)*.

Во-первых, референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, либо на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Во-вторых, повторный референдум Российской Федерации с такой же формулировкой вопроса не проводится в течение двух лет с момента официального опубликования результатов предыдущего общероссийского референдума.

В-третьих, референдум не проводится в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, за исключением случаев проведения референдума по проекту Конституции и проекту нормативного акта или вопроса, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором РФ.

Установление иных ограничений не допускается. Например, принятие органом власти решения по тому же вопросу, по которому предполагается проведение референдума, не препятствует его проведению.

Процесс подготовки и проведения референдума Российской Федерации (референдумный процесс) включает *несколько стадий*:

- 1) выдвижение инициативы проведения референдума и сбор подписей в ее поддержку;
- 2) назначение референдума;
- 3) образование участков, формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума;
- 4) проведение агитации;
- 5) голосование и определение результатов референдума;
- 6) вступление в силу решения, принятого на референдуме.

Инициатива проведения референдума РФ принадлежит:

- 1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;
- 2) Конституционному Собранию в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ;
- 3) федеральным органам государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором РФ и ФКЗ.

Инициатива проведения референдума гражданами включает три этапа:

- 1) легализацию инициативной группы референдума;
- 2) сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума;
- 3) решение ЦИК РФ по инициативе граждан³³.

Образование инициативной группы распадается на четыре под-этапа, поскольку требует предварительного образования региональных подгрупп инициативной группы более чем в половине субъектов РФ в составе не менее 100 участников референдума каждая.

Первый подэтап – создание региональной подгруппы. Гражданин (граждане) РФ, выдвинувший (выдвинувшие) предложение об образовании инициативной группы, не позднее, чем за пять дней до дня проведения собрания участников референдума для решения вопроса об образовании региональной подгруппы письменно уведомляет (уведомляют) избирательную комиссию своего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума. Собрание подгруппы проводится на территории того субъекта РФ, где находится место жительства участников референдума, принимаю-

³³ Подробнее см.: Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 270–282.

щих участие в собрании. Собрание правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Подписи указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально. На собрании региональной подгруппы вправе присутствовать представитель избирательной комиссии субъекта РФ, на территории которого проводится собрание, а также представитель ЦИК РФ. Граждане, создающие региональную подгруппу за пределами РФ, уведомляют об этом ЦИК РФ.

В случае поддержки предложения об образовании инициативной группы и вопроса (вопросов) референдума собрание региональной подгруппы принимает решение о создании региональной подгруппы, а также решения:

- 1) об утверждении формулировки вопроса (вопросов) референдума;
- 2) об образовании инициативной группы;
- 3) о назначении из числа членов региональной подгруппы ее уполномоченных представителей. Решения эти считаются принятыми, если за них проголосовали более половины участников собрания. Результаты голосования отражаются в протоколе собрания.

Второй подэтап – регистрация региональной подгруппы. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию своего субъекта РФ с ходатайством о регистрации подгруппы, в котором указывается утвержденная на собрании формулировка вопроса (вопросов) референдума.

Избирательная комиссия субъекта РФ, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы, незамедлительно уведомляет ЦИК РФ о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве, с тем, чтобы ЦИК РФ имел возможность в течение 10 дней проверить соответствие его (их) законодательным требованиям. Если ЦИК РФ установила несоответствие вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, она мотивирует это в своем заключении и незамедлительно доводит его до сведения всех избирательных комиссий субъектов РФ. После получения этого заключения избирательные комиссии субъектов РФ не вправе регистрировать региональные подгруппы, обратившиеся с ходатайством о регистрации. Параллельно избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства о регистрации региональной подгруппы сама проверяет соответствие ходатайства и приложенных к нему документов законодательным требованиям. В итоге она принимает решение о регистрации региональной подгруппы либо об отказе в ее регистрации (в т. ч. при наличии соответствующего заключения ЦИК РФ). Отказ в регистрации может иметь место только по соображениям законности. Решение о регистрации региональной подгруппы, созданной за рубежом, принимает ЦИК РФ.

Решение избирательной комиссии субъекта РФ об отказе в регистрации может быть обжаловано в региональный суд общей юрисдикции. Решение ЦИК РФ, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Третий подэтап – создание инициативной группы. После регистрации избирательной комиссией субъекта РФ региональной подгруппы начинается создание аналогичных подгрупп в других субъектах РФ. С момента регистрации таких подгрупп более чем в половине субъектов РФ их уполномоченные представители вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы. Такое ходатайство должно быть направлено в ЦИК РФ *не позднее чем через два месяца со дня регистрации* первой региональной подгруппы.

На собрании также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Инициативная группа создает собственный фонд референдума, исключительно через который осуществляет все

расходы по инициированию референдума, агитационной работе. В ходатайстве инициативной группы указываются:

1) формулировка вопроса (вопросов) референдума;

2) наименования субъектов РФ, иностранных государств, в которых зарегистрированы региональные подгруппы и на территориях которых предполагается сбор подписей.

Четвертый подэтап – регистрация инициативной группы. Если ЦИК РФ установит соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов законодательным требованиям, ЦИК РФ в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, ее уполномоченных представителей и дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе регистрационное свидетельство. В регистрационном свидетельстве указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Если ЦИК РФ приняла решение об отказе в регистрации инициативной группы, ей выдается мотивированное постановление, после чего процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Основанием для отказа в регистрации инициативной группы являются только соображения законности. Решение об отказе в регистрации может быть обжаловано в Верховный Суд РФ³⁴.

Если в течение двух месяцев со дня регистрации первой региональной подгруппы в ЦИК РФ не поступит ходатайство инициативной группы, ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума. Инициативная группа по проведению референдума до официального опубликования решения о назначении референдума вправе отозвать свою инициативу путем представления в ЦИК РФ протоколов собраний более чем половины входящих в ее состав региональных подгрупп об отзыве инициативы проведения референдума. Решение об отзыве указанной инициативы считается принятым, если на собрании региональной подгруппы за него проголосовали более половины членов региональной подгруппы. По результатам рассмотрения представленных документов ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

2. *Сбор подписей в поддержку референдума.* Инициативная группа обязана собрать в поддержку инициативы проведения референдума не менее двух миллионов подписей участников референдума. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Если сбор подписей осуществляется за пределами РФ, общее количество таких подписей не может составлять более 50 тысяч. Сбор подписей осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы.

Право сбора подписей принадлежит исключительно членам инициативной группы, входящим в региональную подгруппу, зарегистрированную избирательной комиссией субъекта РФ, на территории которого осуществляется сбор подписей. Подписи могут собираться только на территориях тех субъектов РФ, избирательными комиссиями которых были зарегистрированы региональные подгруппы. Участник референдума вправе ставить подпись в поддержку одной и той же инициативы проведения референдума только один раз.

После завершения сбора подписей, но не позднее даты окончания срока сбора подписей, указанной в регистрационном свидетельстве, инициативная группа подсчитывает количество подписей, собранных по каждому субъекту РФ, количество подписей, собранных за рубежом, а также общее количество собранных подписей. По результатам подсчета составляется протокол об итогах сбора подписей, который подписывается уполномоченным представителем инициативной группы. Подписные листы, пронумерованные и сброшюрованные

³⁴ См.: Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 275–280.

в виде папок по субъектам РФ, иностранным государствам, протокол об итогах сбора подписей, первый финансовый отчет инициативной группы об использовании средств фонда референдума передаются уполномоченным представителем инициативной группы в ЦИК РФ не позднее 18 часов по московскому времени дня, в который истекает срок сбора подписей. Количество подписей участников референдума, содержащихся в подписных листах, представляемых в ЦИК РФ, может превышать необходимое количество подписей не более чем на 5 процентов.

3. Решение ЦИК РФ по инициативе граждан. ЦИК РФ в течение 30 дней со дня приема документов проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об участниках референдума, содержащихся в подписных листах, и их подписей, а также соблюдение инициативной группой порядка финансирования своей деятельности и правил проведения агитации по вопросам референдума. По итогам проверки ЦИК РФ принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Если количества достоверных подписей участников референдума достаточно для назначения референдума и при этом количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило менее 5 процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Данное решение ЦИК РФ не позднее чем через пять дней со дня его принятия направляет Президенту РФ и одновременно уведомляет о своем решении палаты Федерального Собрания РФ. Если количества достоверных подписей участников референдума недостаточно для назначения референдума, либо если количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило 5 и более процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. После принятия данного решения процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Инициативная группа в течение 10 дней после получения копии отрицательного решения ЦИК РФ вправе обжаловать его в Верховный Суд РФ.

Если ЦИК РФ принимает отрицательное решение, не обжалованное в Верховный Суд РФ или признанное им законным, соответствующая инициативная группа, входящие в нее граждане в течение года со дня принятия решения ЦИК РФ не могут повторно инициировать проведение референдума с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса (вопросов).

Изложенная процедура гражданского инициирования референдума крайне сложна, трудна в использовании. Мотив подобного законодательного решения – ограничение инициатив, не имеющих широкой поддержки населения.

Инициатива проведения референдума Конституционным Собранием РФ.

Конституционное собрание РФ, разработав проект новой Конституции РФ, вправе вынести его на всенародное голосование. Порядок такой инициативы должен определяться особым федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят.

Инициатива проведения референдума федеральным органом власти.

Если в соответствии с международным договором РФ проект нормативного акта или вопрос государственного значения подлежит вынесению на референдум РФ, такой референдум назначается по инициативе федерального органа (федеральных органов) государственной власти, к компетенции которого (которых) международным договором РФ отнесено рассмотрение проекта нормативного акта или вопроса государственного значения. Указанная инициатива оформляется решением соответствующего федерального органа (соответствующих федеральных органов) государственной власти.

Назначение референдума РФ – исключительная прерогатива Президента РФ, который назначает его своим указом. Не позднее, чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума. Конституционный Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет его Президенту. Решение суда подлежит незамедлительному опубликованию.

Если Конституционный Суд признал инициативу проведения референдума соответствующей Конституции РФ, Президент не позднее, чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда назначает референдум. В случае если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции РФ, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда.

При назначении референдума Президент определяет день голосования, которым может быть только воскресенье, в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума.

Таким образом, Президент РФ обладает исключительным правом на назначение референдума РФ, однако он не может назначить референдум по собственному усмотрению. Президент также не вправе отказать в назначении референдума, если соблюдена предусмотренная законом процедура инициирования референдума и выносимый на референдум вопрос (законопроект) отвечает законодательным требованиям.

Образование участков, формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума.

Подготовку и проведение референдума РФ осуществляют:

- 1) Центральная избирательная комиссия РФ, действующая в качестве Центральной комиссии референдума РФ;
- 2) избирательные комиссии субъектов РФ, действующие в качестве комиссий субъектов Российской Федерации по проведению референдума РФ;
- 3) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, в качестве территориальных избирательных комиссий (далее – территориальные комиссии), а также специальные территориальные комиссии референдума, формируемые ЦИК РФ, ИК субъектов РФ в случаях, предусмотренных законом;
- 4) участковые комиссии по проведению референдума России.

Проведение агитации.

После принятия решения о назначении референдума РФ граждане РФ, а также общественные объединения вправе в любых допустимых формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию:

- за или против проведения референдума РФ;
- за или против участия в референдуме; – за или против законопроекта или иного вопроса, выносимого на референдум.

Проведение агитации по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Голосование и определение результатов референдума.

Решения комиссий по проведению референдума Российской Федерации публикуются в печати и передаются другим средствам массовой информации.

Голосование на референдуме проводится в установленный день с 8 до 20 часов по местному времени в помещениях участковых комиссий. Каждый гражданин голосует лично.

ЦИК РФ признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Число участников референдума, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. ЦИК РФ признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее, чем 25 % от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования³⁵.

Вступление в силу решения, принятого на референдуме. Принятое на референдуме решение и итоги голосования в целом по России подлежат официальному опубликованию (обнародованию) не позднее трех дней после определения результатов референдума.

Решение, принятое на общероссийском референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на всей территории России и может быть изменено не иначе, как путем принятия решения на новом референдуме.

Если для реализации принятого решения на референдуме требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит решение этого вопроса, обязан в течение 15 дней с момента вступления в силу решения референдума определить сроки подготовки данного акта.

Таким образом, референдум является одной из центральных форм непосредственной демократии, отличается сложностью процедуры проведения и имеет много сходств с избирательным правом.

³⁵ См.: Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 270–282.

Контрольные вопросы

1. Предполагает ли народовластие деятельность профессионального государственного аппарата?
2. Всегда ли можно рассматривать референдум как волю всего народа?
3. Как соотносятся понятия «элементы» и «принципы» конституционного строя?
4. Соотнесите понятия «конституционный строй» и «основы конституционного строя».
5. Возможен ли конституционный строй без государственного строя? Каково их соотношение?
6. В чем состоит системный характер принципов конституционного строя? Приведите примеры их взаимосвязанности.
7. Какие принципы правового государства способствуют развитию конституционного строя в России?
8. Какие принципы рыночной экономики можно отнести к экономическим основам конституционного строя?
9. В чем суть политического и идеологического многообразия?
10. Каковы основные стадии проведения референдума?

Дополнительная литература к теме

1. Алейников Б.Н. Социальное государство и собственность. *Государство и право*. 2008. № 1.
2. Баев В.Г. Государственный строй как система экономических и политико-правовых отношений /В.Г. Баев, А.Н. Марченко. *Современное право*. 2010. № 12.
3. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
4. Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при реализации инициативы проведения референдума РФ и его назначении: проблемы правового регулирования. *Государство и право*. 2010. № 3.
5. Гранкин М.И. Конституционный строй: понятие и сущность. *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 8.
6. Демишель Ф. Институты и власть во Франции /Ф. Демишель, А. Демишель, М. Пикемаль. М., 1977.
7. Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России. *Журнал российского права*. 2004. № 6.
8. Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2008. № 1.
9. Катков Д.Б. Конституционное право /Д.Б. Катков, Е.В. Корчиго. М., 2001.
10. Крылов Б.С. Институт референдума в России и за рубежом. *Российский юридический журнал*. 2009. № 4.
11. Комарова В.В. Виды референдумов в современной России. *Конституционное и муниципальное право*. 2003. № 5.
12. Конев Ф.Ф. Суверенитет: народный или национальный? *Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 6.
13. Кряжкова О. О демократии и демократических процедурах: что не так? *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014. № 1.
14. Курячая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан РФ. М., 2007.
15. Лебедев В.А. Суверенная демократия: идеология, политика, право (теоретические аспекты): монография /В.А. Лебедев, В.В. Киреев. Челябинск, 2008.
16. Матейкович М.С. Политическая модернизация России и право. *Государство и право*. 2011. № 1.
17. Муравский В.А. Органическая концепция разделения властей. *Российский юридический журнал*. 2010. № 2.
18. Невинский В.В. Основы конституционного строя Российской Федерации как система конституционных принципов. *Российский юридический журнал*. 2004. № 1.
19. Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России. *Государство и право*. 2012. № 7.
20. Овчинников Н.И. Референдум: правовые основы и возрастной аспект. *Журнал о выборах*. 2007. № 1.
21. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.
20. Скуратов Ю.И. Социальное государство как институт гражданского общества и конституционного права. *Российский юридический журнал*. 2008. № 2.

21. Фролов Ю.Н. Основы конституционного строя России с позиций западноевропейского и российского правосознания. Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20.

22. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. / Б. С. Эбзеев. М., 2014.

23. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. М., 2005.

Тема 4

Негосударственные объединения в России

Учебные вопросы:

1. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений в Российской Федерации.
2. Конституционно-правовой статус политических партий в России.
3. Церковь и религиозные объединения: статус и отличия.
4. Правовой статус средств массовой информации.
5. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации.

1. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений в Российской Федерации

Конституция РФ посвятила деятельности общественных объединений две статьи. В статье 13 закрепляются основы правового статуса общественных объединений, речь идет об идеологическом и политическом многообразии, о равенстве общественных объединений перед законом. Опираясь на нормы международного права, федеральная Конституция вводит ограничения на создание и деятельность общественных объединений, если их цели и действия направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушают целостность Российской Федерации, подрывают безопасность государства, содействуют разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Согласно ст. 30 федеральной Конституции, государство является гарантом свободной деятельности общественных объединений и обеспечивает право граждан на объединение. Несколько решений Конституционного Суда РФ были посвящены защите конституционного права на объединение, где Суд пришел к выводам о том, что:

- 1) право граждан на объединение может быть ограничено только решением суда на основании закона;
- 2) Конституция не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов негосударственным организациям при проведении соответствующего контроля;
- 3) свобода вероисповедания включает как коллективный, так и индивидуальный аспекты;
- 4) невозможно лишить правоспособности объединение, если его деятельность не соответствует требованиям нового закона;
- 5) законодатель вправе определять не только условия, порядок создания и деятельности, но объем и содержание прав общественного объединения (впрочем, следует признать, что данный вывод весьма спорен)³⁶.

Центральное место среди некоммерческих организаций принадлежит общественным объединениям, порядок образования и деятельности которых установлен законом о таких³⁷.

Выявим признаки общественных объединений с последующим формулированием понятия.

Во-первых, общественные объединения – это объединения *самостоятельные*. Они не являются структурными функциональными или специализированными ячейками более широких объединений. Общественные объединения могут входить в состав иных негосударственных объединений, оставаясь при этом самостоятельными, сохраняя статус юридического лица (в публично-правовом или в гражданско-правовом смысле), широкое внутреннее самоуправление, собственные программу и устав, право на самостоятельное определение направления деятельности.

Во-вторых, общественные объединения – это *формирования добровольно объединившихся лиц*. Члены общественного объединения в любое время могут выйти из них. Решения общественных объединений обязательны для их членов в той мере, в какой последние им подчиняются. Общественные объединения не могут создаваться по указанию органов

³⁶ См.: Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. С. 162–163.

³⁷ Об общественных объединениях см.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ.

государственной власти и местного самоуправления. Выбор программы – также прерогатива общественного объединения.

В-третьих, общественные объединения – *целевые сообщества*, т. е. сообщества людей, объединившихся для удовлетворения посредством совместной деятельности конкретных потребностей и интересов. Постановка общих совместных целей отличает общественные объединения от людских сообществ, образуемых стихийно при достижении исключительно индивидуальных целей (напр., очереди в магазине, зрителей на стадионе и т. п.).

В-четвертых, общественные объединения *формальные*. Они основаны на обезличенных, формализованных нормах и процедурах: целях, задачах, функциях, отношениях власти-подчинения, формального лидерства.

В-пятых, общественные объединения – это сообщества с *постоянным характером деятельности и равенством оснований вступления* и пребывания в них их членов (участников). Они действуют непрерывно, регулярно воспроизводят свои цели и способы действий, что отличает их от разовых негосударственных манифестаций (забастовок, митингов, шествий).

И последнее: общественные объединения – это объединения, чья деятельность имеет *общественно полезный характер*, что означает, что деятельность объединений не противоречит действующему в стране законодательству, и не более того. Общественные объединения не обязаны при этом отстаивать ценности и сверять активность с официальной политической линией государства и господствующими ценностными установками. Иными словами, общественная полезность может быть направлена как ко всему обществу, так и только к членам объединения, при условии, если не наносит вреда третьим лицам³⁸.

С учетом сказанного, общественное объединение можно определить как *самостоятельное самоуправляемое формальное сообщество людей, добровольно объединившихся на равных правах для постоянного (регулярного) достижения общих целей*, для проведения совместной работы, направленной на реализацию социально полезных (законных) интересов.

Общественные объединения подразделяются законодателем на несколько организационно-правовых форм: организации, движения, фонды, учреждения, органы самостоятельности. Особой формой являются политические партии, порядок их образования и деятельность регулируются отдельным законом.

Все действующие в России общественные объединения можно подразделить на: общероссийские (национальные); межрегиональные и региональные; международные; иностранные.

Образованное в России общественное объединение признается *международным*, если в иностранных государствах создается и действует хотя бы одно его структурное подразделение (филиал, представительство). *Иностранным* считается объединение, главный аппарат управления которого находится в другом государстве, а структурное подразделение (подразделения) – в России. Российским считается такое объединение, подразделения которого расположены более чем в половине субъектов РФ.

Способы учреждения и прекращения деятельности общественных объединений.

Выделяются три способа учреждения: 1) нормативно-явочный, при котором общественные объединения создаются заинтересованными лицами путем совершения односторонних инициативных действий, соответствующих следующим требованиям законодательства: а) создаваемое общественное объединение не должно иметь антисоциальной и антиконституционной направленности;

³⁸ См.: Конституционное право России /отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. С. 202–203.

б) оно должно создаваться по инициативе не менее 3 учредителей – физических лиц;
в) учредители обязаны организовать общее собрание (съезд, конференцию) заинтересованных лиц, чтобы решить вопросы о создании общественного объединения, об утверждении его устава, формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов;

г) устав общественного объединения должен содержать (ст. 20 Федерального закона «Об общественных объединениях»):

- название, цели и организационно-правовую форму общественного объединения;
- структуру, руководящие и контрольно-ревизионные органы, территорию деятельности объединения;

- условия и порядок приобретения и утраты членства, права и обязанности членов (только для организаций);

- порядок формирования, деятельности и компетенцию руководящих органов, срок их полномочий и местонахождение;

- порядок изменения устава; – источники финансирования; – порядок реорганизации и ликвидации объединения;

2) явочный порядок, при котором объединение создается заинтересованными лицами в рамках действующего законодательства, но с соблюдением лишь первого условия;

3) заявительно-регистрационный порядок, при котором выполняются все требования, предусмотренные нормативно-явочным способом, а затем в течение 3 месяцев со дня проведения учредительного собрания (съезда, конференции) подаются необходимые для регистрации документы (ст. 21) в органы юстиции. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд, отказ по мотивам нецелесообразности недопустим (ч. 4 ст. 23 Федерального закона «Об общественных объединениях»)³⁹.

Прекращение деятельности общественных объединений производится в форме их реорганизации и ликвидации.

Реорганизация заключается в значительном изменении статуса общественного объединения (присоединении к нему упраздняемых общественных объединений, выделении из его состава нового объединения), а также в упразднении общественного объединения путем передачи его прав, обязанностей, имущества в порядке правопреемства иным общественным объединениям в ходе объединения, разделения, присоединения. Реорганизация происходит по решению съезда или общего собрания.

Ликвидация – это упразднение общественного объединения без передачи в порядке правопреемства его прав, обязанностей, имущества другим общественным объединениям, осуществляемое по решению съезда, общего собрания либо по решению суда (ст. 26 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Основания ликвидации по судебному решению: – направленность целей и действий общественного объединения на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение государственной целостности страны, подрыв государственной безопасности, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, виновное нарушение прав и свобод граждан;

- неоднократные и грубые нарушения закона или иных правовых актов либо систематическое осуществление противоуставной деятельности;

- непредставление обновленных сведений для внесения их в Государственный реестр юридических лиц в течение 3 лет.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, что можно признать важным свидетель-

³⁹ См.: Конституционное право России /отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. С. 211–215.

ством демократических начал. Государство может предоставлять налоговые льготы и имущества, осуществлять финансирование отдельных общественно полезных программ.

Законодательством устанавливается принцип невмешательства органов власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений. Надзор и контроль законности деятельности общественных объединений осуществляют прокуратура, органы юстиции, иные органы в рамках своей компетенции.

Членами общественных объединений могут быть граждане, иностранцы и лица без гражданства. В молодежных организациях членство допустимо с 14 лет, в детских объединениях – с 8-летнего возраста. Кроме того, законом допускается коллективное членство наряду с индивидуальным.

Изложенное приводит к следующим выводам:

- законодатель допускает возможность вхождения в общественные объединения как граждан, так и лиц, не имеющих устойчивой правовой связи с государством; предусмотрена возможность создания объединений несовершеннолетних;

- важным демократическим элементом является закрепление признаков самостоятельности, добровольности, нацеленности и общественной полезности общественного объединения;

- вместе с тем, законодательство об общественных объединениях требует дальнейшей разработки и совершенствования.

Таким образом, в России созданы и действуют правовые основы для развития системы общественных объединений. С принятием закона о политических партиях и других законов, обеспечивающих реализацию общественного контроля, они обретают заверченный вид.

2. Конституционно-правовой статус политических партий в России

Одной из важнейших задач на современном этапе развития России выступает оформление правовых связей между государственными и общественными институтами. Ключевым инструментом в указанной сфере являются политические партии, которые призваны претворять потребности граждан в дальнейшие действия органов государственной власти.

В основах конституционного строя Российской Федерации (ст. 3, 6, 13 Конституции РФ) провозглашается право граждан на участие в осуществлении государственной власти, в т. ч. посредством объединения в политические партии на основе общих интересов. Занимая центральное место в системе негосударственных организаций, политические партии как бы соединяют, связывают гражданское общество и государство, способствуют нейтрализации конфликтов между ними.

Политическая партия – это общественное некоммерческое объединение граждан РФ, образованное ими в процессе реализации индивидуальных прав каждого на объединение на основе общих взглядов и идей, имеющее целью совместную их реализацию в процессе достижения государственной власти.

Отличительные признаки партий:

1) партия – это *объединение совершеннолетних граждан*, в то время как в общественные объединения могут входить и не граждане, и несовершеннолетние;

2) *цель* объединения в партии – достижение или влияние на государственную и политическую власть;

3) партия основывается *именно на политических*, а не на иных общественных совместных интересах.

Правой статус и порядок деятельности определен Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», который определил понятие, порядок образования, деятельности, реорганизации партий и их виды. Ранее в отечественном законодательстве использовался термин «политическое общественное объединение». Поэтому закрепление в ст. 3 закона понятия «политическая партия» создает юридическую основу для функционирования нового субъекта правоотношений.

Сформулированное в законе определение политической партии основано на перечислении целей деятельности: «участие граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участие в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления» (ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»). Однако думается, что законодатель немного лукавит при определении понятия партии, не указывая фактически главной цели политической партии – это овладение или влияние на публичную власть. Следовало бы прямо это указать в законе.

Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе. Основными целями политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- выдвижение кандидатов на выборах в законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в работе этих органов.

Таким образом, основной задачей политических партий является участие в формировании и осуществлении государственной власти.

Требования, которым должна отвечать политическая партия:

– наличие *региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации*, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

– *членство не менее пятисот человек*; – руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения *должны находиться на территории Российской Федерации*.

Конституционный Суд в Постановлении от 1 февраля 2005 г. признал конституционным правомочность законодателя устанавливать количественные критерии создания партии, исходя из необходимости наличия у нее значительной поддержки в обществе в целях формирования и выражения политической воли народа⁴⁰. В Постановлении от 16 июля 2007 г. Суд подтвердил свою позицию, признав также не противоречащими Конституции РФ положения закона, регулирующие условия и порядок государственной регистрации регионального отделения политической партии, а также последствия изменения статуса политической партии, не отвечающей требованиям, предъявляемым к политической партии⁴¹.

Законодатель определяет основные принципы деятельности политических партий, среди которых принципы *добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности*.

Способы создания политической партии. Политическая партия создается свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц. Политическая партия может быть создана на учредительном съезде политической партии либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде такой организации или такого движения.

Партия создается в *заявительно-регистрационном* порядке, приобретая при этом статус юридического лица с момента государственной регистрации.

Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений:

- о создании политической партии;
- об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации;
- о принятии устава политической партии и ее программы;
- о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии. Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями политической партии.

Для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда политической партии гражданами Российской Федерации, имеющими право быть членами политической партии, образуется *организационный комитет в составе не менее 10 человек*.

Организационный комитет уведомляет в письменной форме федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственную регистрацию политических партий, о намерении создать политическую партию и указывает ее предполагаемое наименование. Вместе с уведомлением в указанный орган направляются:

- а) сведения не менее, чем о десяти членах организационного комитета (фамилии, имена, отчества, даты рождения, гражданство, контактные телефоны);

⁴⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. *Российская газета*. 08.02.2005.

⁴¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. *Российская газета*. 21.07.2007.

б) протокол собрания организационного комитета, в котором указываются цель его создания, срок полномочий (но не более одного года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества организационного комитета, а также сведения о члене организационного комитета, уполномоченном открыть расчетный счет для формирования средств организационного комитета и заключать гражданско-правовые договоры для обеспечения его деятельности.

Организационный комитет в течение месяца со дня выдачи ему документа, подтверждающего представление документов, публикует в одном или нескольких общероссийских периодических печатных изданиях сведения о намерении создать политическую партию и о представлении в федеральный регистрирующий орган соответствующих документов. После проведения учредительного съезда политической партии организационный комитет прекращает свою деятельность.

Политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в т. ч. как юридические лица, с момента государственной регистрации. Документом, подтверждающим государственную регистрацию политической партии или ее регионального отделения, является свидетельство о государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения.

Политической партии может быть отказано в государственной регистрации в случае, если:

а) положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам;

б) наименование и (или) символика политической партии не соответствуют требованиям Федерального закона;

в) не представлены документы, необходимые для государственной регистрации политической партии в соответствии с законом;

г) федеральным регистрирующим органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям закона;

д) нарушены установленные сроки представления документов, необходимых для государственной регистрации политической партии.

Отказ в государственной регистрации либо уклонение от государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения могут быть обжалованы в суд. Заявление политической партии или ее регионального отделения об обжаловании отказа в государственной регистрации рассматривается судом в течение месяца со дня подачи заявления.

Среди субъектов политических партий необходимо различать: учредителей (инициаторов создания партии); членов (физических лиц, деятельность которых в партии связана с индивидуальным заявлением); участников (лиц, участвующих в деятельности партии без обязательного документального оформления); должностных лиц (руководителей и представителей партии в отношениях с обществом и государством).

Высшим руководящим органом политической партии является *съезд политической партии*. Высшим руководящим органом регионального отделения политической партии является *конференция или общее собрание регионального отделения политической партии*.

Избрание руководящих органов политической партии должно осуществляться не реже одного раза в четыре года, а региональных отделений – не реже одного раза в два года.

Законом закрепляется перечень прав политических партий, среди них права:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в т. ч. с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы. Политические партии, победившие на парламентских региональных выборах, участвуют в процедуре назначения главы субъекта РФ.

Политическая партия обязана:

а) соблюдать в своей деятельности Конституцию РФ и законодательство, а также устав политической партии;

б) ежегодно представлять в регистрирующие органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа; копии представляемых в налоговые органы Российской Федерации сводного финансового отчета политической партии и финансовых (бухгалтерских) отчетов ее региональных отделений и иных структурных подразделений с правами юридического лица;

в) допускать представителей регистрирующих органов на открытые мероприятия (в т. ч. на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями;

г) извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии.

Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии – по месту постоянного или преимущественного проживания.

Политическая партия является *единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты* и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа – съезда либо по решению Верховного Суда РФ. Заявление о ликвидации политической партии вносится в Верховный Суд РФ федеральным регистрирующим органом.

Итак, политические партии: а) являются ключевым и наиболее заметным видом общественных объединений; б) всегда преследуют цель достижения государственной власти и оказания на нее влияния; в) в состав партий могут входить только совершеннолетние граждане. Вместе с тем, законодательство о политических партиях нуждается в дальнейшем совершенствовании, а их статус – в научном осмыслении.

3. Церковь и религиозные объединения: статус и отличия

В соответствии со ст. 14 Конституции РФ Россия – светское государство, что означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства.

Отделение религиозных объединений от государства означает, в частности, что государство, его органы и должностные лица не вмешиваются ни в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, ни в законную деятельность религиозных объединений. Государство не возлагает на религиозные объединения осуществление функций органов государственной власти и других органов. Деятельность органов государственной власти не может сопровождаться публичными религиозными обрядами и церемониями.

Под религиозным объединением признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

В соответствии с законом⁴² религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. *Религиозной группой* признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками.

Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления.

Для преобразования религиозной группы в религиозную организацию необходимы количественный состав не менее 10 граждан и действие на территории РФ не менее 15 лет или вхождение группы в структуру централизованной религиозной организации.

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Таким образом, первым отличием религиозной группы от религиозной организации является обязательное наличие российского гражданства участников религиозной группы, что объясняется сложностью их учета (т. к. они не регистрируются) и наименьшей возможностью контроля в отношении религиозных групп со стороны государства. Вторым отличием является обязательная в установленном законом порядке регистрация организации в качестве юридического лица, что не характерно для религиозной группы.

⁴² О свободе совести и религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы деятельности подразделяются на местные и централизованные. *Местной религиозной* организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. *Централизованной религиозной* организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

Религиозная организация обязана *ежегодно информировать* зарегистрировавший ее орган о продолжении своей деятельности с указанием сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц.

Непредставление указанных сведений в течение трех лет является основанием для обращения регистрирующего органа в суд с иском о признании религиозной организации, прекратившей свою деятельность.

Религиозные организации могут быть ликвидированы: по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации, либо по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РФ, федеральных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям).

Органы прокуратуры Российской Федерации, орган, осуществляющий регистрацию религиозных организаций, а также органы местного самоуправления вправе вносить в суд представление о ликвидации религиозной организации либо запрете ее деятельности.

Таким образом, образование и деятельность религиозных объединений в России имеет весьма специфичный характер, связанный с принципами правового, демократического, светского государства, где красной нитью проходит идея отделения церкви от государства и политики.

4. Правовой статус средств массовой информации

Важную роль в формировании гражданского общества в России играют средства массовой информации (СМИ). Они являются наиболее значимыми и влиятельными источниками информирования общества и личности.

СМИ есть периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации. Данное определение уточняется рядом других, раскрывающих содержание его отдельных терминов. Так, под периодическим печатным изданием понимаются газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет как минимум один раз в год; под радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программой – совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное название и выходящая в свет (в эфир) как минимум один раз в год.

Закон⁴³ устанавливает *разрешительный принцип* регистрации СМИ, т. е. средство массовой информации может начать свою работу только после утверждения устава и получения регистрационного свидетельства.

Необходимо различать государственную регистрацию СМИ как публичных субъектов в сфере массовой информации и как юридических лиц. *Регистрация СМИ как публичных субъектов в сфере обращения массовой информации* осуществляется органами Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. СМИ считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации. Учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции СМИ в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации СМИ признается недействительным.

Регистрация СМИ как юридических лиц (редакций СМИ) осуществляется налоговыми органами на основании Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц».

Для осуществления отдельных видов деятельности СМИ помимо государственной регистрации нуждаются еще в получении лицензий (напр., получение лицензии на вещание).

Прекращение и приостановление деятельности СМИ осуществляется только по решению учредителя либо суда в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа⁴⁴.

Таким образом, СМИ играют важную роль в системе негосударственных объединений и наиболее тесно взаимодействуют с государством, во многом формируют у населения мнение о состоянии и эффективности работы государственного аппарата.

⁴³ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1.

⁴⁴ См.: Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 117–119

5. Конституционно-правовые основы общественного контроля в РФ

Правовые основы общественного контроля в России установлены в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который определил правовые основы организации и осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Под общественным контролем законодатель определил деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных формирований на добровольной основе в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Среди форм общественного контроля, организаторами которых могут выступать общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, законодатель определил такие, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, иные формы, предусмотренные законом.

Среди *целей общественного контроля* законодатель определил:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Задачами общественного контроля являются:

1) формирование и развитие гражданского правосознания;

2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций,

иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественный контроль осуществляется на основе следующих принципов:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;

2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

3) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

5) законность деятельности субъектов общественного контроля;

6) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

7) обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

8) многообразие форм общественного контроля;

9) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации;

10) презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль;

11) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

12) соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

Формы общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих ФЗ, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государ-

ственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

Субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля.

Особым субъектом общественного контроля и видом негосударственных формирований, связывающих институты гражданского общества с государством, является *Общественная палата РФ*, статус которой регламентирован ФЗ от 4 апреля 2005 г. «Об общественной палате Российской Федерации».

Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных структур при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля над деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Общественная палата формируется из сорока граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, восьмидесяти пяти представителей общественных палат субъектов Российской Федерации и сорока трех представителей общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций (ст. 6 ФЗ об Общественной палате РФ).

Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания Общественной палаты, заседания совета

Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

Пленарные заседания Общественной палаты проводятся не реже двух раз в год. По решению совета Общественной палаты может быть проведено внеочередное пленарное заседание.

В целях реализации своих функций Общественная палата вправе:

- 1) проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам;
- 2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными и региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- 3) проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и

федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления и др.

Таким образом, проводимые государственно-правовые преобразования в современных условиях сконцентрированы на повышение эффективности взаимодействия институтов гражданского общества с государством посредством расширения видов общественных формирований и легализации форм общественного контроля, образования для этих целей соответствующих институтов и органов.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие и основные признаки политической системы общества.
2. Каково место политических партий в системе негосударственных объединений?
3. Назовите виды и организационно-правовые формы общественных объединений в России?
4. Какие способы образования общественных объединений Вам известны?
5. Какие требования предъявляются для образования политической партии?
6. Какой порядок создания политической партии?
7. Какие виды религиозных объединений Вам известны и в чем их различие?
8. Чем религиозная группа отличается от религиозной организации?
9. Могут ли в религиозных группах участвовать иностранные граждане?
10. В каком порядке образуются и действуют СМИ?
11. Какие субъекты и формы общественного контроля Вам известны?
12. Какова структура и порядок формирования Общественной палаты РФ?

Дополнительная литература к теме

1. Брежнев О.В. Институт судебного контроля над законностью деятельности общественных объединений в России: проблемы и перспективы развития. Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6.
2. Воронецкий П.М. О правоспособности религиозных объединений. Журнал российского права. 2011. № 6.
3. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти. Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.
4. Ерыгина В.И. Политические партии как участники правотворческого процесса. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.
5. Ерыгина В.И. Ограничение экстремизма в деятельности политических партий для защиты парламентской демократии. Правоведение. 2011. № 1.
6. Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005.
7. Карапетян Л.М. Партии, национальный лидер: политические и конституционно-правовые размышления. Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8.
8. Кожевников О.А. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации. Российский юридический журнал. 2005. № 1.
9. Крусс В.И. К вопросу о конституционности правового режима публичных мероприятий в РФ. Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7.
10. Митин Г.Н. Исключение из политической партии: право гражданина на защиту. Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17.
11. Митин Г.Н. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2.
12. Саликов М.С. Партийная система России: динамика конституционно-правового регулирования. Российский юридический журнал. 2012. № 4.
13. Тетерятников Н.Ю. Свобода совести как субъективное право и правовой институт: монография. Красноярск, 2005.
14. Узунян Т.Т. Создание и регистрация политической партии. Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.

Тема 5

Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации

Учебные вопросы:

- 1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы.*
- 2. Система конституционных прав и свобод.*
- 3. Конституционные обязанности человека и гражданина России.*
- 4. Гарантии прав и свобод человека и гражданина.*

1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы

Положение личности в обществе определяется не только правовыми нормами, но и другими видами социальных норм и называется *общественным статусом*.

Правовой статус личности составляет лишь часть ее общественного статуса и относится исключительно к ее качеству человека и гражданина, к связям личности с государством и с обществом в целом. Но статус человека характеризует одновременно и его связь с государственно-организованным обществом. Если человек – это разумное психофизиологическое и биосоциальное существо, живущее в обществе, то понятие «личность» как научная абстракция подчеркивает факт наиболее полного отделения человека от природы, его опосредованное отношение к природе, определяемое конкретно-историческими условиями и отличающееся определенным уровнем отношений с обществом. Гражданин же – это личность, действующая в политической жизни, имеющая политические права, свободы и обязанности.

Конституционно-правовой статус личности – это задаваемое нормами национального права действительное, юридически оформленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и обществом.

Конституционный статус личности – это ядро правового статуса личности, определяемое конституционными нормами. Конституционно-правовой статус закрепляется нормами всех отраслей российского права. Дело в том, что основные права, свободы, обязанности людей определяют содержание всех других их юридических прав, обязанностей, должны в них развиваться. Так, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ) раскрывается в совокупности прав наемных работников, государственных и муниципальных служащих, лиц, работающих по гражданско-правовым договорам, и др. Различают также правовой и фактический статус личности в обществе. Фактический статус помимо права задается иными регуляторами (мораль, религия), соображениями целесообразности.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.