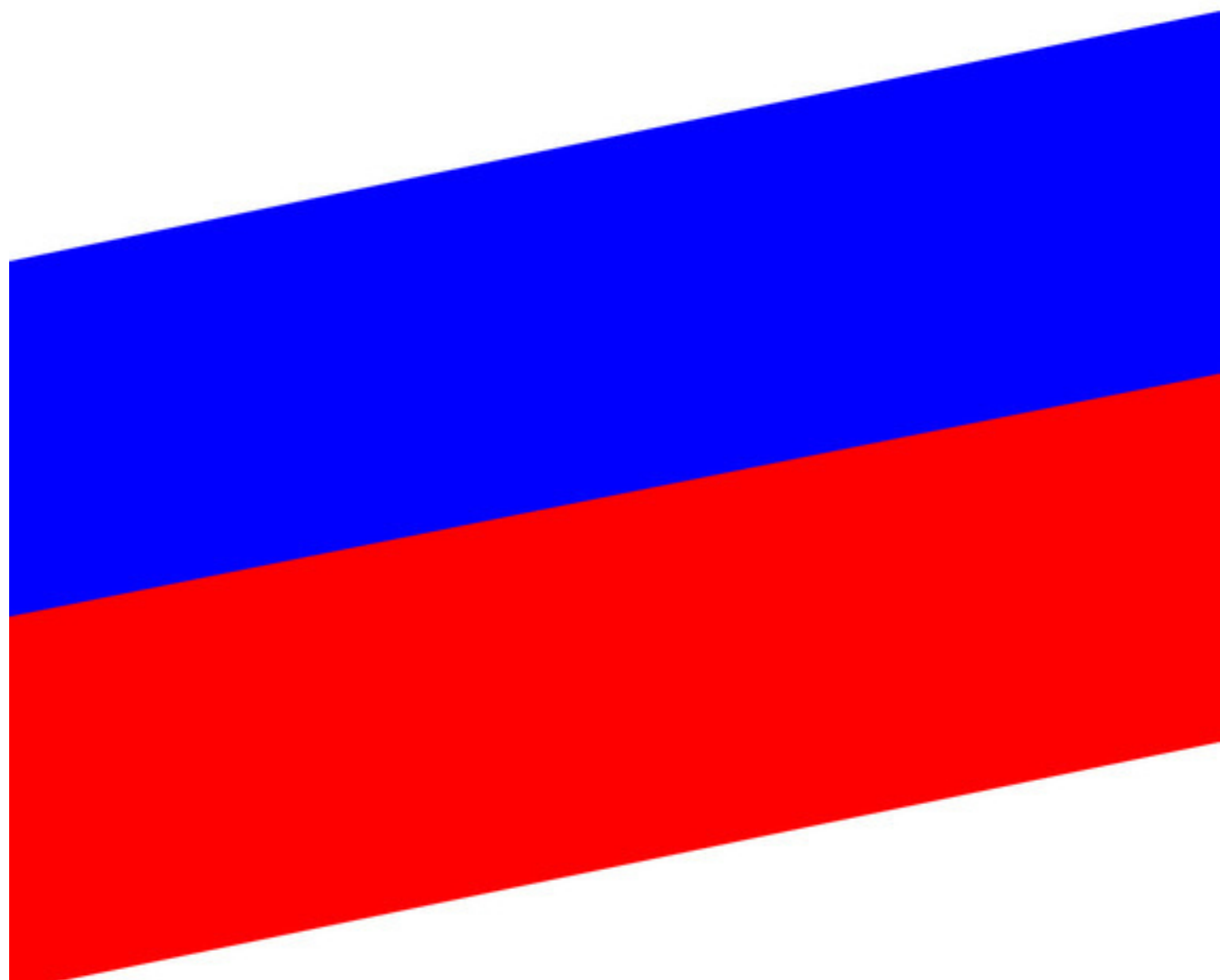


Конституционное право Российской Федерации

Учебник



Конституционное право Российской Федерации. Учебник

«Когито-Центр»

2003

УДК 342
ББК 67.400

Конституционное право Российской Федерации. Учебник /
«Когито-Центр», 2003

Учебные планы юридических вузов РФ предусматривают изучение студентами основ всех отраслей национальной системы права нашей страны, и прежде всего конституционного (государственного) права России. Представляемый учебно-методический комплекс «Конституционное (государственное) право Российской Федерации», предназначенный главным образом для студентов-заочников, обучающихся по дистанционной методике, преподавателей вузов, содержит обобщенную программу курса, перечень его главных нормативных, научных и учебных источников, краткий лекционный материал по базовым темам, дополнительные материалы (для углубления знаний по курсу и для использования при подготовке докладов, курсовой и дипломной работ), примерные вопросы к экзамену и тренировочные тесты. Курс излагается с учетом значительного массива изменений в функционировании соответствующих юридических учреждений и в законодательстве России, которые произошли в последнем десятилетии XX – начале XXI вв.

УДК 342
ББК 67.400

, 2003
© Когито-Центр, 2003

Содержание

I. Целевая установка	6
II. Программа курса	9
Тема 1	9
Тема 2 Конституция Российской Федерации и ее развитие	10
Тема 3 Основы конституционного строя Российской Федерации	11
Тема 4 Разделение властей в государственном устройстве Российской Федерации	12
Тема 5 Гражданское общество: природа, эволюция, современность	13
Тема 6	14
Тема 7	15
Тема 8 Федеративное устройство России	16
Тема 9	17
Тема 10 Избирательная система Российской Федерации	18
Тема 11 Правовой статус Президента Российской Федерации	19
Тема 12	20
Тема 13	21
Тема 14 Конституционные основы местного самоуправления	22
III. Литература	23
I. Нормативные правовые акты и документы	23
II. Научная и учебная литература:	32
IV. Лекционные материалы по темам курса	39
Тема 1	39
Тема 2	48
Тема 3	59
Тема 4	70
Тема 5	84
Тема 6	93
Конец ознакомительного фрагмента.	107

Владимир Усанов, Сергей Хмелевский

Конституционное право

Российской Федерации. Учебник

© В. Е. Усанов, 2003

© С. А. Хмелевская, 2003

© С. В. Хмелевский, 2003

* * *

I. Целевая установка

Государственным образовательным стандартом «Конституционное /государственное/ право России» отнесено к общепрофессиональным дисциплинам, изучаемым в рамках федерального компонента по специальности «юриспруденция».

Огромное значение конституции в жизни всякого государственно-организованного общества обуславливает необходимость всестороннего ее изучения как самостоятельного объекта научного познания. Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в национальной правовой системе, от всех других аналогичных актов традиционно отличает ряд черт. При этом ученые анализируют понятие и сущность, предпосылки, способы возникновения, виды, юридические свойства, место в национальной правовой системе, принципы, функции и другие стороны правовой природы конституции. В каждой стране современного мира своеобразными путями появляются и сменяются конституции, что всегда связано с существенными, а зачастую и коренными переменами в жизни общества, закрепляемыми или порождаемыми конституционными установлениями. Поэтому значительное внимание принято уделять истории развития конституции соответствующего государства, раскрывая ее влияние на ход исторического процесса. В этом проявляется прямая и косвенная связь курса «Конституционное /государственное/ право России /РФ/» (КП РФ) с курсами «История государства и права зарубежных стран», «История государства и права России», «Конституционное /государственное/ право зарубежных государств», «Теория государства и права», «Философия права».

Цель изучения данного курса – способствовать успешному применению студентами, избравшими дистанционную форму обучения, будущими юристами-профессионалами прежде всего, базовых положений конституционного законодательства РФ в процессе исполнения ими функций по должностному предназначению. Здесь важно постоянно быть в курсе регулярно происходящих изменений и дополнений данного законодательства, причем, новелл – принципиального характера. Например, еще сравнительно недавно соответствующие отношения, кроме Конституции РФ, регулировались Законом РФ от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении», а сейчас – Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. с аналогичным названием. **Основными задачами** курса КП РФ являются:

1) формирование у студентов умения анализировать и адекватно оценивать конституционно-правовые феномены, институты и нормы, творчески применять их в своей практической деятельности;

2) создание у обучаемых целостной системы знаний о сущности и содержании конституционного права РФ, его роли в установлении надлежащего режима законности и правопорядка во всех сферах государственной и общественной жизни страны.

В результате изучения курса «Конституционное /государственное/ право России» студенты **должны знать**: историю, понятие и сущность Конституции РФ; принципы ее построения; основы конституционного строя России; основы правового статуса личности; федеративное устройство РФ; порядок формирования и организацию деятельности системы органов государственной власти и органов местного самоуправления; а также **иметь четкое представление** о наиболее эффективных формах и методах применения норм конституционного права в деятельности государственных органов и общественных объединений, повседневной жизни граждан РФ.

В ходе самостоятельного изучения курса КП РФ студенты, избравшие дистанционную форму обучения, должны также обратить особое внимание на следующие важные вопросы: конституционное развитие России; относительно жесткий характер Конституции РФ 1993 г.; институт гражданства РФ (принципы, основания приобретения и прекращения, порядок реше-

ния практических вопросов российского гражданства); конституционные права, основные свободы и обязанности российских граждан, их реализация и защита; закрепленная Конституцией РФ форма правления; содержание, реализация российской модели федерализма; Россия – член Содружества Независимых Государств; избирательная система и избирательное право РФ; становление, развитие, проблемы реализации института референдума; порядок принятия поправок и изменение Конституции РФ; виды государственных органов, их система и конституционно-правовой статус; «президентская власть»; законодательный процесс в РФ; конституционные основы деятельности прокуратуры РФ; Конституционный Суд РФ; конституционные основы системы государственной власти субъектов РФ.

Студентам также предстоит **написание курсовой работы**. Курсовая работа представляет собой развернутое, приведенное в систему изложение результатов самостоятельного изучения одной из тем курса «Конституционное /государственное/ право России». Ее написание требует глубокого знания нормативных правовых актов, научных, учебных источников, творческого мышления, аргументации, надлежащего стиля изложения, умения правильно формулировать личную позицию по исследуемой проблематике.

Выполнение курсовой работы включает: выбор темы и изучение соответствующей рекомендованной литературы; разработку рабочего плана и основных вопросов; сбор, анализ и обобщение материалов по теме; формулирование основных теоретических положений, практических выводов и рекомендаций; надлежащее оформление курсовой работы.

Выбор темы предполагает изучение соответствующей литературы, обоснование актуальности, научной разработанности, оценку теоретического и практического значения проблематики исследования. Здесь, как и при определении его объекта и предмета, студенту предоставляется разумная самостоятельность. Непременное условие – это соответствие заявленной темы курсовой работы содержанию курса КП РФ. Если у студента возникает затруднение при выборе темы, он может обратиться за помощью к преподавателю – научному руководителю. Согласованные с ним тема и план курсовой работы, как правило, изменению в дальнейшем не подлежат.

Написание курсовой работы начинается с составления рабочего плана, который позволит четко организовать изучение избранной темы. Рабочий план составляется в свободной форме и утверждается руководителем. В нем излагаются конкретные мероприятия, сроки выполнения работы и основные вопросы.

Одним из наиболее сложных и трудоемких этапов работы являются сбор, анализ и обобщение материалов по теме. Это требует ознакомления с большим числом нормативных правовых актов, литературных источников, установления различных подходов и взглядов авторов по проблематике исследования, их сравнения и выработки соответствующих выводов.

Работа над научной и учебной литературой, нормативными правовыми актами требует конспектирования их основных положений. Форма может быть разнообразной: простой и развернутый планы, тезисы, цитаты. Более полной формой является конспект, который представляет собой сжатое, лаконичное изложение содержания источника.

Систематизация изученных источников позволяет повысить качество, эффективность их анализа и обобщения. Итогом этой работы должна стать логически выстроенная система сведений по существу исследуемого вопроса.

Завершающим этапом курсовой работы является письменное изложение основных теоретических положений, практических выводов и рекомендаций.

На базе собранных материалов корректируются структура, содержание, объем курсовой работы. Тем не менее, в целом ее объем должен составлять 25–30 стандартных листов текста, отпечатанного через два интервала, или адекватный им компьютерный вариант (шрифт – «Times New Roman», кегль – 14, интервал – полуторный). При наличии приложений объем работы может быть увеличен. Материал по теме должен быть изложен грамотно, с соблюде-

нием требований логики и стиля. Страницы необходимо пронумеровать. Надо также оставлять поля (3–2 см) для замечаний рецензента.

При оформлении курсовой работы необходимо четко определить ее структуру, которая включает: введение, изложение трех-четырех главных вопросов, заключение, приложения, список использованной литературы (первыми указываются нормативные правовые акты в порядке их юридической силы).

Не следует приступать к окончательному оформлению курсовой работы сразу же после (или в процессе) сбора и обработки материала. Полезно еще раз тщательно продумать ее содержание в соответствии с планом и фактическими результатами исследования. Только после этого можно начинать оформление.

Оправданной является такая методика, когда первый вариант работы пишется быстро, без надлежащей стилистической обработки текста (черновик). Затем текст внимательно перечитывается, редактируется и пишется набело. После этого работа передается научному руководителю. В соответствии с его указаниями в нее вносятся изменения и дополнения. У каждого студента есть возможность продемонстрировать свой индивидуальный стиль изложения, однако не стоит пренебрегать установленными для научных работ правилами.

К оформлению курсовой работы предъявляются следующие требования.

Во-первых, на титульном листе обязательно указываются: фамилия, имя и отчество студента, выполнившего работу, номер группы и домашний адрес; ученая степень, ученое звание, должность, Ф.И.О научного руководителя. Во введении необходимо указать объект, непосредственный предмет исследования, актуальность выбранной темы курсовой работы, ее цель, теоретическое и практическое значение, дать обзор нормативных правовых актов и документов, литературных источников и показать, как данная проблема исследуется наукой конституционного права России.

Во-вторых, в основной части следует продемонстрировать умение использовать знания теории для объективного и всестороннего анализа проблемы. Студент должен уметь правильно выражать отношение к исследуемому вопросу, выделять положительное, определять недостатки, формулировать соответствующие выводы и предложения. При этом излагаемые положения должны подкрепляться ссылками на использованные источники.

В-третьих, в заключении необходимо подвести итоги проведенного анализа, предложить рекомендации (если они уместны), кратко сформулировать свое личное отношение к теме.

В-четвертых, при использовании цитат (высказываний, точек зрения, примеров, фактов, статистических данных, конкретных норм права, закрепленных статьями соответствующих законов, и т. п.) следует обязательно делать сноски. Они могут даваться на каждой странице в подстрочнике или в списке использованной литературы. Если на странице курсовой работы делается несколько ссылок на один и тот же источник, то его название и выходные данные указываются полностью один раз, во всех последующих ссылках даются лишь фамилия, инициалы, сокращенное обозначение работы и номер страницы. Например:

1. Иванов И. И. Основы конституционного строя России. – М., 1994. – С. 127.
2. Иванов И. И. Основы конституционного строя России. – С. 129.
3. Иванов И. И. Указ. соч. – С.130.
4. Там же. – С.131.

В целом курсовая работа должна представлять самостоятельное творческое изложение изученного материала в соответствии с избранной темой. Не допускается механическое переписывание текста учебников или других источников, это однозначно влечет за собой неудовлетворительную оценку работы. В этом случае ее необходимо будет написать заново.

II. Программа курса «Конституционное (государственное) право Российской Федерации»

Тема 1 Конституционное право России – ведущая отрасль национальной правовой системы РФ

Понятие и предмет конституционного (государственного) права РФ как ведущей отрасли национальной правовой системы России. Конституционно-правовые нормы и отношения, их классификации. Основные правовые институты КП РФ. Источники и система КП РФ. Предмет, метод, система и источники науки конституционного права России. Конституционное право Российской Федерации как учебная дисциплина. Система учебного курса КП РФ.

Тема 2 Конституция Российской Федерации и ее развитие

Понятие, сущность, функции конституции как основного закона государства. Классификация конституций. Форма, структура, основное содержание конституций, в том числе Конституции РФ 1993 г. Конституционный характер основных государственных законов Российской империи. Сущность и содержание Конституции РФ 1918 г., особенности Конституции РСФСР 1925 г. Общее содержание Конституций РСФСР 1937 и 1978 гг. Основные черты и специфика Конституции РФ 1993 г. Порядок пересмотра Конституции РФ и принятие конституционных поправок. Толкование современной Конституции России.

Тема 3 Основы конституционного строя Российской Федерации

Понятие, структура конституционного строя Российской Федерации и его основы. Соотношение понятий «основы конституционного строя», «основы общественного строя» и «основы государственного строя». Содержание основ конституционного строя РФ. Политические основы конституционного строя РФ. Человек, его права и свободы как высшая ценность. Демократический характер Российской Федерации. Россия как федеративное государство. Конституционное понятие правового государства. Социальная сущность Российского государства. Российская Федерация как светское государство.

Тема 4 Разделение властей в государственном устройстве Российской Федерации

Становление, развитие и современное понимание концепции (принципа) разделения властей. Закрепление принципа разделения властей в конституционном законодательстве России. Федерализм и разделение властей: аспекты взаимовлияния. Суверенитет РФ и передача властных полномочий по реализации государственной власти. Понятие и сущность народовластия. Институты непосредственной демократии, их виды и роль в реализации власти народа. Понятие, сущность и порядок проведения референдумов в РФ. Представительная демократия и ее формы.

Тема 5 Гражданское общество: природа, эволюция, современность

Понятие гражданского общества. Институты гражданского общества. Социальная структура гражданского общества. Некоторые проблемы формирования гражданского общества в современной России. Гражданское общество и правовое государство.

Тема 6

Основы правового положения человека и гражданина в Российской Федерации

Понятие, содержание основ правового положения личности в Российской Федерации. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации. Основания и порядок приобретения гражданства РФ. Прекращение гражданства РФ. Процедура изменения гражданства детей. Порядок решения дел о гражданстве РФ. Особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Правовой статус проблемных мигрантов (беженцев и вынужденных переселенцев) в РФ. Политическое убежище.

Тема 7

Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина

Понятие конституционно-правового статуса личности (человека и гражданина). Равноправие и равенство граждан. Юридические свойства, основания классификации прав и основных свобод человека и гражданина. Конституционные личные права и свободы. Конституционные политические права и свободы. Конституционные социально-экономические права. Ограничения и пределы действия конституционных прав и свобод. Конституционные обязанности граждан РФ, их соотношение с конституционными правами и основными свободами.

Тема 8 Федеративное устройство России

Федерация как одна из форм государственного устройства. Субъекты федерации. Становление и развитие российской модели федерализма. Россия – суверенное федеративное государство. Понятия предметов совместного ведения РФ и ее субъектов, исключительного ведения РФ. Права субъектов РФ самостоятельно решать вопросы в пределах своей компетенции. Совершенствование государственно-территориального устройства РФ на современном этапе. Конституционно-правовой статус Российской Федерации. Республика (государство) в составе России. Край, область, город федерального значения как субъекты Российской Федерации. Автономии в государственном устройстве России.

Тема 9

Развитие системы органов государственной власти в России XX – начала XXI веков

Понятие государственного органа, его основные признаки. Виды органов государственной власти, их система. Система органов государственной власти в советский и постсоветский периоды. Принципы организации и деятельности органов Российского государства: формирование государственных органов непосредственно народом или по его поручению соответствующими представительными органами государственной власти; единство и самостоятельность органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти; территориальная организация властных структур; разграничения предметов ведения и полномочий в интересах человека и гражданина. Общая характеристика современной системы органов государственной власти РФ.

Тема 10 Избирательная система Российской Федерации

Понятие, содержание, источники избирательного права как части КП РФ, избирательная система современной России, ее принципы. Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков. Понятие, виды избирательных комиссий, их правовой статус. Выдвижение, регистрация, правовое положение кандидатов. Предвыборная агитация. Порядок голосования, подсчета голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование. Финансирование выборов в РФ. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан России.

Тема 11 Правовой статус Президента Российской Федерации

Место и роль института президента в системе разделенных властей современного государства. Становление института Президента РФ. Порядок выборов Президента России и его вступления в должность. Общая характеристика конституционно-правового статуса Президента РФ. Конституционные полномочия Президента России. Правовые акты Президента РФ. Основания досрочного прекращения полномочий Президента России. Гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий.

Тема 12

Исполнительная и законодательная власти РФ в конституционной системе разделения властей

Исполнительная власть в Российской Федерации: понятие, система, особенности функционирования. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации. Основные направления деятельности и полномочия Правительства РФ. Правовой статус членов Правительства РФ. Федеральное Собрание – парламент России – представительный, законодательный, двухпалатный (верхняя палата – Совет Федерации, нижняя палата – Государственная Дума) – орган государственной власти Российской Федерации. Структура, правовой статус, специфика формирования и функционирования палат Федерального Собрания РФ. Законодательный процесс. Конституционные основы взаимоотношений палат Федерального Собрания РФ друг с другом и иными высшими органами государственной власти РФ. Правовой статус российского парламентария.

Тема 13

Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации

Понятие, сущность судебной власти. Основные принципы деятельности судов в РФ. Статус судей. Независимость судебной власти. Гарантии независимости судей. Понятие и структура системы судебной власти. Конституционный Суд РФ в судебной системе Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации: статус, основные функции.

Тема 14 Конституционные основы местного самоуправления

Понятие, сущность, принципы организации и деятельности местного самоуправления в РФ. Конституционные гарантии местного самоуправления. Система местного самоуправления. Полномочия местного самоуправления.

III. Литература

I. Нормативные правовые акты и документы

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней (Конвенция и Протоколы № 1 и № 4 для РФ вступили в силу 5 мая 1998 г., Протокол № 7–1 августа 1998 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163 (оговорка при ратификации – СЗ РФ. – 1998. – № 14. – Ст. 1514).

2. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. Подписана 26 мая 1995 г., вступила в силу для РФ 11 августа 1998 г. // СЗ РФ. – 1999. – № 13. – Ст. 1489.

3. Европейская хартия местного самоуправления. Принята 15 октября 1985 г. в Страсбурге. Ратифицирована соответствующим Федеральным законом от 28 марта 1998 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

4. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 2 апреля 1997 г. о Союзе Беларуси и России // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3596.

5. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 9 декабря 1999 г. о создании Союзного государства // Парламентская газета. – 1999. – 25 декабря.

6. Конституция Российской Федерации. Официальное издание Администрации Президента РФ. – М., 1997.

7. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Ведомости РФ. – 1992. – № 7. – Ст. 898.

8. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Вестник ВАС РФ. – 1994. – № 6.

9. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1589.

10. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

11. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении» // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

12. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3170.

13. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. «О Государственном Гербе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 52 (часть I). – Ст. 5021.

14. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. «О Государственном Гимне Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 52 (часть II). – Ст. 5022; 2001. – № 13. – Ст. 1139.

15. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. «О Государственном Флаге Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 52 (часть I). – Ст. 5020.

16. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2001. – № 7. – Ст. 607; № 51. – Ст. 4824.

17. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (часть II). – Ст. 4916.

18. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712; 1998. – № 1. – Ст. 1.

19. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 42. – Ст. 3921.

20. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 1998. – № 51. – Ст. 6270; 2001. – № 51. – Ст. 4825.

21. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

22. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. // Ведомости РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1318.

23. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. // Ведомости РФ. – 1993. – № 10. – Ст. 357.

24. Основы лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. // Ведомости РФ. – 1993. – № 15. – Ст. 523.

25. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 1996. – № 5. – Ст. 410; Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья» // Справочно-информационная система «Гарант». – 30 сентября 2002 г.

26. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. // «ГАРАНТ». – 10 декабря 2002 г.

27. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. // Российская газета. – 2001. – 3 ноября.

28. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

29. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; 1999. – № 28. – Ст. 3487; 2000. – № 2. – Ст. 134; Часть вторая. Официальный текст. – М., 2002.

30. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. // Кодексы Российской Федерации: Выпуск 1. Трудовой кодекс РФ. Официальное издание. – М., 2002.

31. Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996 г. // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 1998. – № 22. – Ст. 2332; № 26. – Ст. 3012; 1999. – № 7. – Ст. ст. 871, 873; № 11. – Ст. 1255; № 12. – Ст. 1407; № 28. – Ст. ст. 3489–3491.

32. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. // Российская газета. – 2001. – 25 декабря.

33. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 14 июля.

34. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. – 1995. – № 8. – Ст. 69.

35. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6273.

36. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497; 1998. – № 26. – Ст. 3005.

37. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне» // СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750; Российская газета. – 1999. – 31 декабря.

38. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; 1997. – № 20. – Ст. 2231; 1998. – № 30. – Ст. 3608.

39. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2000. – № 31. – Ст. 3205; 2001. – № 7. – Ст. 608.

40. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; 1996. – № 17. – Ст. 1917; № 49. – Ст. 5500; 1997. – № 12. – Ст. 1378; 2000. – № 32. – Ст. 3330.

41. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 30. – Ст. 3122.

42. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» // СЗ РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1474.

43. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3803.

44. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990; 1999. – № 8. – Ст. 974; 2000. – № 46. – Ст. 4537.

45. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224; 1999. – № 16. – Ст. 1933.

46. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3686.

47. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4872.

48. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339; 1999. – № 14. – Ст. 1653; 2001. – № 29. – Ст. 2944.

49. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3340.

50. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3833.

51. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. – 1998. – № 18. – Ст. 1464.

52. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26; 2001. – № 29. – Ст. 2944.

53. Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 1 (часть II). – Ст. 11.

54. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.

55. Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СЗ РФ. – 2001. – № 7. – Ст. 617.

56. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3806.

57. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» /Новое в пенсионном законодательстве. Федеральный закон № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», Федеральный закон № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»,

Федеральный закон № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Официальное издание. – М., 2002.

58. Федеральный закон от 13 октября 1995 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. – 1995. – № 42. – Ст. 3923.

59. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 5 июня.

60. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе» // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4694; 1999. – № 7. – Ст. 879.

61. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

62. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

63. Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1014.

64. Федеральный закон от 17 июля 1996 г. «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2965.

65. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. – 1998. – № 19. – Ст. 2071.

66. Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

67. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

68. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029; 1998. – № 30. – Ст. 3606; 1999. – № 26. – Ст. 3175.

69. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801; 1999. – № 43. – Ст. 5124.

70. Федеральный закон от 23 июня 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // СЗ РФ. – 1995. – № 26. – Ст. 2401.

71. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 10. – Ст. 1146.

72. Федеральный закон от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 33. – Ст. 3348.

73. Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4869; 2000. – № 32. – Ст. 3336.

74. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 5 августа.

75. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. – 2002. – 26 января.

76. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.

77. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 43. – Ст. 4904; 2000. – № 22. – Ст. 2264.

78. Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148.

79. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4465; 2000. – № 14. – Ст. 1430.

80. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

81. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74; 1999. – № 28. – Ст. 3466.

82. Федеральный закон от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 167.

83. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.

84. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685; СЗ РФ. – 1995. – № 51. – Ст. 4970.

85. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. «О беженцах» // Ведомости РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425; 1997. – № 26. – Ст. 2956; 1998. – № 30. – Ст. 3613; 2000. – № 46. – Ст. 4537.

86. Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» // Ведомости РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

87. Закон РФ от 9 октября 1992 г. «О валютном регулировании и валютном контроле» // Ведомости РФ. – 1992. – № 45. – Ст. 2542; СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3461.

88. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» // Ведомости РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 427; СЗ РФ. – 1995. – № 52. – Ст. 5110.

89. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594; СЗ РФ. – 1994. – № 16. – Ст. 1861; 1996. – № 50. – Ст. 5610; 1997. – № 29. – Ст. 3507; 1998. – № 31. – Статьи 3805, 3831; 1999. – № 23. – Ст. 2808.

90. Закон РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» // Ведомости РСФСР (РФ). – 1992. – № 6. – Ст. 243; 1993. – № 29. – Ст. 112; СЗ РФ. – 1995. – № 7. – Ст. 496.

91. Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915; СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5503; 1998. – № 31. – Ст. 3822; 1999. – № 14. – Ст. 1665.

92. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» // Ведомости РСФСР (РФ). – 1991. – № 18. – Ст. 565; 1992. – № 34. – Ст. 1974; СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915; 1998. – № 30. – Ст. 3613; 1999. – № 18. – Ст. 2211; № 29. – Ст. 3696; № 47. – Ст. 5613.

93. Закон РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости РСФСР (РФ). – 1991. – № 16. – Ст. 499; 1992. – № 32. – Ст. 1882; № 34. – Ст. 1966; СЗ РФ. – 1995. – № 22. – Ст. 1977; 1998. – № 19. – Ст. 2066; 2000. – № 2. – Ст. 124.

94. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» // Ведомости РСФСР (РФ). – 1991. – № 16. – Ст. 503; 1993. – № 10. – Ст. 360; № 32. – Ст. 1231; СЗ РФ. 1996. – № 25. – Ст. 2964; 1999. – № 14. – Ст. 1666; № 49. – Ст. 5905; 2000. – № 31. – Ст. 3204; № 46. – Ст. 4537.

95. Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227.

96. Закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366; СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 1999. – № 7. – Ст. 878; № 47. – Ст. 5620; 2000. – № 2. – Ст. 140.

97. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» // Ведомости РСФСР (РФ). – 1992. – № 7. – Ст. 300; СЗ РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 169; № 24. – Ст. 2256; № 30. – Ст. 2870; 1996. – № 1. – Ст. 4; 1998. – № 10. – Ст. 1143.

98. Закон РФ от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 683; СЗ РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2863.

99. Закон РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792; СЗ РФ. – 1995. – № 26. – Ст. 2399; 1999. – № 29. – Ст. 3690; 2000. – № 26. – Ст. 2736.

100. Закон РФ от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении» // Ведомости РСФСР (РФ). – 1991. – № 22. – Ст. 773.

101. Закон РФ от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости РСФСР (РФ). – 1991. – № 50. – Ст. 1740; СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3804.

102. Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости РСФСР. – 1990. – № 22. – Ст. 260.

103. Закон СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» // Ведомости СССР. – 1981. – № 26. – Ст. 836; СЗ РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

104. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации. Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801; № 16. – Ст. 1828; № 26. – Ст. 3048; № 30. – Ст. 3699; № 44. – Ст. 5441; № 52. – Ст. 6348; 1999. – № 17. – Ст. 2111; № 39. – Ст. 4588; № 43. – Ст. 5176; № 49. – Ст. 5965; № 50. – Ст. 6099; 2000. – № 4. –

Ст. 365; № 22. – Ст. 2283; № 24. – Ст. 2529; № 28. – Ст. 2925; № 30. – Ст. 3128; № 42. – Ст. 4125; № 45. – Ст. 4436; № 50. – Ст. 4879; № 52 (часть I). – Ст. 5109; 2001. – № 1 (часть II). – Ст. 59.

105. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания – парламента Российской Федерации. Утвержден постановлением Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. // СЗ РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 655; № 16. – Ст. 1774; № 27. – Ст. 3204; 1997. – № 1. – Ст. 45; № 5. – Ст. 629; 1998. – № 1. – Ст. 8; № 12. – Ст. 1389; № 29. – Ст. 3475; 1999. – № 6. – Ст. 762; № 13. – Ст. 2921; № 24. – Ст. 3088; № 47. – Ст. 5630; 2000. – № 17. – Ст. 1797; № 21. – Ст. 2137; № 24. – Ст. 2462; № 44. – Ст. 4308.

106. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Принята Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. // Ведомости РСФСР (РФ). – 1990. – № 2. – Ст. 22.

107. Декларация прав и свобод человека и гражданина. Принята Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. // Ведомости РСФСР (РФ). – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

108. Заявление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 февраля 1999 г. «В связи с подписанием Декларации о дальнейшем единении России и Беларуси» // СЗ РФ. – 1999. – № 9. – Ст. 1123.

109. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 28 июня 2000 г. «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания к парламентариям государств – членов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе об отмене экономических санкций, введенных в отношении Союзной Республики Югославии» // СЗ РФ. – 2000. – № 28. – Ст. 2934.

110. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента

Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1879.

111. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 30. – Ст. 3989.

112. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 47. – Ст. 5787.

113. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 16. – Ст. 1451.

114. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 13. – Ст. 1207.

115. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 45. – Ст. 4408.

116. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4868.

117. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова» // СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2579.

118. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 19. – Ст. 2102.

119. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

120. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3118.

121. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.

122. Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. – 2000. – 25 апреля.

123. Указ Президента РФ от 13 ноября 1998 г. № 1373 «Об утверждении Положения о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации» // Российская газета. – 1998. – 19 ноября.

124. Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 33. – Ст. 3356.

125. Указ Президента РФ от 12 мая 1993 г. «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // СААП РФ. – № 20. – Ст. 1757.

126. Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» // СЗ РФ. – 1996. – № 11. – Ст. 1026.

127. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «Об утверждении Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

128. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «Об утверждении Положения о Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

129. Указ Президента РФ от 26 июля 1995 г. № 763 «Об утверждении Положения о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 3095; 1997. – № 30. – Ст. 3601.

130. Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 152.

131. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2000. – № 21. – Ст. 2168; № 33. – Ст. 3353; № 39. – Ст. 3856.

132. Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 41. – Ст. 4689; 2000. – № 34. – Ст. 3438.

133. Указ Президента РФ от 22 ноября 1998 г. «Об учреждении Положения о Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 43. – Ст. 5336.

134. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. – № 22. – Ст. 2663; 1998. – № 33. – Ст. 3967.

135. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии земельной реформы в России» // САПП РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4191; № 52. – Ст. 5085.

136. Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // САПП РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5085.

137. Указ Президента РФ от 10 декабря 1993 г. «Об утверждении Временного положения об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве» // САПП РФ. – 1993. – № 50. – Ст. 4866.

138. Указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. «Об утверждении Положения о государственных наградах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 24. – Ст. 1781; 1999. – № 2. – Ст. 269; 2000. – № 27. – Ст. 2821.

139. Указ Президента РФ от 18 августа 1995 г. «Об утверждении Положения о Федеральном центре информатизации, созданном для комплексного решения вопросов, связанных с деятельностью Государ-

ственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 3443.

140. Указ Президента РФ от 31 декабря 1996 г. «Об утверждении Положения об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 118; 2000. – № 36. – Ст. 3636.

141. Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 28. – Ст. 3444.

142. Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. «О Федеральной миграционной программе Российской Федерации на 1998–2000 годы» // СЗ РФ. – 1997. – № 47. – Ст. 5406.

143. Постановление Правительства РФ от 16 сентября 1993 г. «Об утверждении Временного положения о порядке формирования, регистрации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // САПП РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3614.

144. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 г. «Об утверждении Федеральной целевой программы «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы» // СЗ РФ. – 1999. – № 27. – Ст. 3379.

145. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Российская газета. – 1995. – 28 декабря.

146. Определение Верховного Суда РФ № 41-кп 097-90сп по делу Аракеяна // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1997. – № 5.

147. Приказ ФМС России от 3 октября 1995 г. № 141 «Об образовании Апелляционной комиссии ФМС России» // Российские вести. – 1996. – № 73.

148. Постановление правительства Москвы от 29 января 2002 г. № 86-пп «О проекте закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Тверская, 13. – 2002. – 28 марта.

II. Научная и учебная литература:

1. *Абдулаев М. И.* Согласование внутригосударственного права с международным (теоретические аспекты) // Правоведение. – 1993. – № 2.
2. *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Методическое руководство к семинарам. – М., 2001.
3. *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 2000.
4. *Авакьян С. А.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10.
5. *Авакьян С. А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М., 1996.
6. *Авакьян С. А.* Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, право. – 1998. – № 1.
7. *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание – парламент России. – М., 1999.
8. *Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А.* Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. Ч.1. Основы теории конституционного права. – М., 2002.
9. *Адарчева Л. С.* О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы // Журнал российского права. – 2000. – № 3.
10. Административное право зарубежных стран /Отв. ред. Козырин А. Н. – М., 1996.
11. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права: в 2 т. Т.1. – Свердловск, 1972.
12. *Алехичева Л. Г.* Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. – 1999. – № 9.
13. *Алистратов Ю. Н.* Право петиций в Российской Федерации. – М., 1997.
14. *Аришин А. Н., Марченко Г. В.* Уроки и проблемы становления российского федерализма. – М., 1999.
15. *Бабун Р.* Нормативно-правовая база городского самоуправления // Городское управление. – 1997. – № 2.
16. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 1998.
17. *Баглай М. В., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право РФ. – М., 1996.
18. *Баглай М. В., Туманов В. А.* Малая энциклопедия конституционного права. – М., 1998.
19. *Барциц И. Н.* Федеративная ответственность. – М., 1999.
20. *Барциц И. Н.* Правовая система Российской Федерации: вызовы времени и тенденции развития // Право и жизнь. – 2000. – № 26.
21. *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право РФ. – М., 2001.
22. *Белкин А. А.* Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. – СПб., 1995.
23. *Боботов С. В.* Откуда пришел к нам суд присяжных (англосаксонская модель)? – М., 1995.
24. *Боброва Н. А., Зразжевская Т. Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж, 1985.
25. *Богданова Н. А.* О значении конституционного права для юридического образования и практической деятельности юристов // Вестник Моск. ун-та. Серия 11, право. – 1995. – № 1.
26. *Богданова Н. А.* Наука советского государственного права. – М., 1989.
27. *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». – М., 1997.
28. *Бондарь Н. С.* Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. – Ростов-на-Дону, 1996.

29. Большой юридический словарь /Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М., 1997.
30. Борисова Н. Е., Дмитриев Ю. А., Захаров С. В. Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации. – М., 1998.
31. Бородин В. и др. Современные проблемы принципа равенства выборов в Российской Федерации // Право и жизнь. – 1998. – № 17.
32. Бородин В. У истоков нормативной базы конституционного процесса // Право и жизнь. – 1999. – № 18.
33. Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4.
34. Варлен-Бевз М. В. Развитие законодательства о гражданстве государств – участников СНГ // Право и жизнь. – 2000. – № 24.
35. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 2000.
36. Васильев А. Обеспечение национальной безопасности страны действующей Конституцией Российской Федерации // Право и жизнь. – 1999. – № 18.
37. Веиняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М., 1997.
38. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие. – М., 1998.
39. Витрук Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ как источник права / Проблемы исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.). – М., 2001.
40. В каких поправках нуждается Конституция? (Материалы «Круглого стола») // Журнал российского права. – 1999. – № 1.
41. Вобленко С. О. О правовых и политических аспектах процедуры регистрации и вступления в силу Устава муниципального образования // Городское управление. – 1997. – № 4.
42. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. – М., 1997.
43. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. – Екатеринбург, 1997.
44. Гаджиев Х. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Право и жизнь. – 2000. – № 26.
45. Гегель Г. В. Ф. Философия права. Собр. соч. Т. VII. – М., 1959.
46. Государственное право Германии. Т. I. – М., 1994.
47. Гроций Г. О праве войны и мира. – М., 1956.
48. Демидов А. И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. – 1995. – № 11.
49. Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Референдум в системе народовластия. – М., 1995.
50. Дмитриев Ю. А., Корсик К. А. Правовое положение иностранцев в Российской Федерации. – М., 1997.
51. Дмитриев Ю., Слепак В. Парламентаризм и местное самоуправление // Право и жизнь. – 1999. – № 20.
52. Дмитриев Ю. А. Президентство в России как реликт монархической власти // Право и жизнь. – 1999. – № 20.
53. Договорные формы и принципы федеративных отношений в России // Журнал российского права. – 1993. – № 1.

54. *Елисеев Б. П.* Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем? // Государство и право. – 1999. – № 4.
55. *Жилин Г.* Соотношение права и закона // Российская юстиция. – 2000. – № 4.
56. *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. – Воронеж, 1980.
57. *Зиновьев А. В.* Конституционное право: Конспект лекций. – СПб., 1998.
58. *Зиновьев А. В., Уткин Н.* Конституционализм и причины его нарушений // Право и жизнь. – 1999. – № 18.
59. *Игнатенко В. В.* Ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции: Учебное пособие. – Иркутск, 1996.
60. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. А. В. Иванченко. – М., 1999.
61. *Исаев И. А.* История государства и права России / Учебник для юридических вузов. – М., 1996.
62. *Исаков В. Б.* Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения // Российская юстиция. – 1997. – № 7.
63. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И. Л. Бачило. – М., 1998.
64. История политических и правовых учений. Учебник / Под ред. О. Э. Лейста. – М., 2002.
65. История государства и права: Словарь-справочник / Под ред. М. И. Сизикова. – М., 1997.
66. *Карасев М. Н.* О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ // Журнал российского права. – 2000. – № 7.
67. *Карташкин В. А.* Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека. – М., 1998.
68. *Каткова Н.* Правовой статус беженцев в Российской Федерации // Право и жизнь. – 1999. – № 18.
69. *Кикоть В. А., Страшун Б. А.* О статусе Конституционного Собрания // Журнал российского права. – 1998. – № 12.
70. *Коваленко А. И.* Конституционное право России. Учебное пособие. – М., 1997.
71. *Коварский А.* Общая характеристика конституционных основ современного российского федерализма // Право и жизнь. – 1999. – № 20.
72. *Ковешников Е. М.* Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций для студентов юридических вузов и факультетов. – М., 1998.
73. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2002.
74. *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. – 1998. – № 1.
75. *Колесников Е. В.* Источники российского конституционного права. – Саратов, 1998.
76. *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. – М., 2000.
77. *Колюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М., 1999.
78. *Комаров В., Полянский И.* Глава республики (государства) в составе Российской Федерации // Право и жизнь. – 1999. – № 20.
79. *Комарова В. В.* Международная правосубъектность и субъекты Российской Федерации // Право и жизнь. – 1998. – № 15.

80. *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. – М., 1998.
81. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах /Андриченко Л. В., Белоусова Е. В. – М., 1998.
82. Комментарий Конституции Российской Федерации. Сборник постановлений Конституционного Суда РФ /Вступит. статья и общ. ред. Г. А. Жилина. – М., 2001.
83. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ /Под ред. В. И. Васильева, А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. – М., 1999.
84. Комментарий к Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» /Отв. ред. А. А. Вешняков, Е. И. Колюшин, В. И. Лысенко. – М., 2000.
85. Компас беженца и вынужденного переселенца: Краткий справочник. – М., 1998.
86. *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность субъекта Федерации: вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. – 2000. – № 2.
87. *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовые способы федерального принуждения. Проблемы теории и реализации Конституции РФ // Государство и право. – 2000. – № 2.
88. Конституционное законодательство России /Под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 1999.
89. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М., 2001.
90. Конституционное (государственное) право зарубежных стран /Отв. ред. Б. А. Страшун. Т.4. – М., 2001.
91. Конституционное право России (конспект лекций в схемах). Автор-составитель А. В. Якушев. – М., 2001.
92. Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков. Хрестоматия /Сост. А. П. Угроватов. – Новосибирск, 2000.
93. Конституционное право: Учебник /Под ред. В. В. Лазарева. – М., 1999.
94. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – Екатеринбург. 1995.
95. Конституционное право России: Сборник конституционно-правовых актов /Отв. ред. О. Е. Кутафин; Сост. Н. А. Михалева. В 2 т. – М., 1998.
96. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов / Отв. ред. М. А. Митюков. – М., 1998.
97. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 /Сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. – М., 1997.
98. Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. документов /Под ред. и со вступит. статьей Н. А. Михалевой. – М., 1995.
99. Конституция, закон, подзаконный акт /Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М., 1994.
100. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. – М., 1997.
101. *Котенков А. А.* На чем основано право Президента России возвращать федеральный закон без рассмотрения // Журнал российского права. – 1997. – № 11.
102. *Краснов М. А.* Ответственность в системе народного представительства. – М., 1995.
103. *Краснов М. А.* Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. – 1993. – № 6.
104. *Крылов Б. С.* Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. – 1998. – № 6.
105. *Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И.* Очерк истории Советской Конституции. – М., 1987.
106. Курс советского государственного права /Под ред. А. И. Лепешкина. – М., 1962.
107. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. – М., 2001.

108. Лапаева В. В. «Отверженные» против Центризбиркома // Журнал российского права. – 2000. – № 5–6.
109. Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. – М., 1999.
110. Ларин А. М. Из истории суда присяжных в России. – М., 1995.
111. Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). – М., 1999.
112. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981.
113. Локк Дж. Соч. в 3 т. Т.3. – М. 1988.
114. Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993 гг.). – М., 2000.
115. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения: Учебное пособие. – М., 1997.
116. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М., 1976.
117. Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. – 2000. – № 1.
118. Лучин В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. – 1992. – № 1.
119. Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента Российской Федерации: основные социальные и правовые характеристики. – М., 2000.
120. Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России. – М., 1995.
121. Малешин Н. С. Юридическая ответственность и справедливость. – М., 1992.
122. Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. – М., 2000.
123. Матузов Н. И. Теория и практика прав человека в России // Правоведение. – 1998. – № 4.
124. Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. и авторы вступит. статьи В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. – М., 1998.
125. Митюков М. А., Барнашов А. М. Очерки конституционного правосудия: Сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики. – Томск, 1999.
126. Муниципальное право /Под ред. А. И. Коваленко. – М., 1997.
127. Мухачев И. Конституция Российской Федерации и обеспечение стабильности политических процессов в стране // Право и жизнь. – 1998. – № 15.
128. Мухачев И. Понятие и особенности конституционно-правовых отношений // Право и жизнь. – 1998. – № 17.
129. Мухачев Н. В. Проблемы теории российского конституционного права. – М., 1998.
130. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М., 1991.
131. Нерсесянц В. С. Всеобщая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 2000.
132. Окуньков Л. А. Вето Президента. Конституционные основания и практика // Журнал российского права. – 1998. – № 2.
133. Окуньков Л. А., Роцин В. А. Вето Президента: Научно-практическое пособие. – М., 1999.
134. Орлов А. С., Георгиев В. А., Георгиева Н. Г., Сивохина Т. А. История России. Учебник. – М., 1999.
135. Осипян С. Президентская власть и защита Конституции Российской Федерации (проблемы конституционного контроля и конституционного надзора) // Право и жизнь. – 1998. – № 15.
136. Осипян С. Проблемы договорного регулирования предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. // Право и жизнь. – 1999. – № 20.

137. *Основин В. С.* Нормы советского государственного права. – М., 1963.
138. О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1998 году. Доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. – М., 1999.
139. *Старостина И. А.* Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестник Моск. ун-та. Сер.11, право. – 1998. – № 1.
140. *Павлушкин А. В.* Регулирование институтов непосредственной демократии в уставах краев и областей // Журнал российского права. – 1998. – № 12.
141. Парламентское право России: Учебное пособие /Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. – М., 1999.
142. *Погосян Н. Д.* Счетная палата Российской Федерации. – М., 1998.
143. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996.
144. *Поленина С. В.* Федеративный договор и структура законодательной власти России // Государство и право. – 1994. – № 1.
145. Политические партии и движения России. – М., 1999.
146. *Поляшова И.* Принципы избирательной системы России // Право и жизнь. – 1998. – № 15.
147. *Постников А. Е.* Избирательное право России. – М., 1996.
148. Права человека и политическое реформирование: Юридические, этические, социально-психологические аспекты /Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М., 1997.
149. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Моск. ун-та. Серия 11, право. – 2001. – № 3.
150. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы конференции // Государство и право. – 2000. – № 3.
151. Прокурор в суде присяжных. Методическое пособие /Отв. ред. В. В. Воскресенский. – М., 1995.
152. *Рац М.В.* «Белые» и «красные». Что мешает формированию в России открытого общества // Независимая газета. – 1996. – 8 октября.
153. *Ржевский В. А. Киселева А.В.* Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации // Государство и право. – 1994. – № 10.
154. Российская юридическая энциклопедия /Главный редактор А. Я. Сухарев. – М., 1999.
155. *Рудинский Ф. М.* «Дело КПСС» в Конституционном Суде. – М., 1998.
156. *Рудинский Ф. М.* Права человека в современном мире (марксистская оценка) // Право и жизнь. – 2000. – № 25.
157. *Румынина В. В.* Проверочные тесты по праву. – М., 2000.
158. *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М., 1994.
159. *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. – М., 1969.
160. *Синюков В. Н.* О форме федерации в России // Государство и право. – 1993.-№ 5.
161. *Скуратов Ю. И.* О негативных процессах в практике применения законодательства о местном самоуправлении // Городское управление. – 1997. – № 3.
162. *Смирнов В. В., Новикова Т. В.* Правовые проблемы многопартийности в России // Журнал российского права. – 2000. – № 4.
163. Сравнительное конституционное право /Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М., 1996.
164. Становление новой государственности в России. Федеративный договор // Государство и право. – 1994. – № 7.
165. *Страшун Б. А.* Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. – 1997. – № 4.

166. *Студеникина М. С.* Вступление федерального закона в силу: правовое регулирование и практика // Журнал российского права. – 2000. – № 7.
167. Теоретические основы Советской Конституции. – М., 1981.
168. Теория государства и права: Учебник для вузов /Под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. – М., 2000.
169. Теория государства и права: Учеб. пособие для вузов /Под ред. А. И. Косарева. – М., 2000.
170. *Титов Ю. П.* Хрестоматия по истории государства и права России. – М., 1997.
171. *Тихомиров Ю. А.* Развитие теории конституционного права // Государство и право. – 1998. – № 7.
172. *Толстик В. А.* Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе России // Журнал российского права. – 2000. – № 8.
173. *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. – М., 1998.
174. Федерализм: Энциклопедический словарь /Глав. ред. С. Д. Валентей. – М., 1997.
175. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий /Отв. ред. Н. В. Витрук, Л. В. Лазарев, Б. С. Эбзеев. – М... 1996.
176. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»: Комментарий. – М., 1999.
177. Федеративные начала организации государственной власти в России. /Отв. за вып. Загоруйко К. Ф. – М., 1996.
178. *Хабриева Т. Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. – М., 1998.
179. *Царев А. Ю.* Конституционное право России: Конспект лекций. – М., 2001.
180. *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права: Учебник для вузов. – М., 2002.
181. *Черемных Г. Г., Черемных И.* Конституция и нотариат // Право и жизнь. – 1999. – № 18.
182. *Черемных Г. Г.* Свобода совести в Российской Федерации /Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М., 1996.
183. *Черемных Г. Г.* Судебные власти в Российской Федерации. – М., 1998.
184. *Чернобель Г. П.* Противоречие и проблемы в конституциях и уставах субъектов РФ необходимо преодолеть // Журнал российского права. – 1997. – № 4.
185. *Чернов В. А.* Эмиграционные процессы в странах СНГ. – М., 1998.
186. *Чистяков О. И.* Становление Российской Федерации (1917–1922). – М., 1966.
187. *Шон Д. Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7.
188. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. Учебник. – М., 1999.
189. *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: Учебное пособие. – М., 1996.
190. *Эбзеев Б. С.* Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. – 1998. – № 5.
191. *Юркова С.* Сменяемость и преемственность при формировании органов местного самоуправления // Городское управление. – 1997. – № 2.

IV. Лекционные материалы по темам курса

Тема 1

Конституционное право России – ведущая отрасль национальной правовой системы РФ

1. Понятие и предмет регулирования конституционного (государственного) права РФ как ведущей отрасли национальной правовой системы России. Конституционное право как одна из отраслей системы права Российской Федерации представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих качественно однородные общественные отношения.

В юридической науке основными критериями деления системы права на отрасли являются предмет и метод правового регулирования.

Предметом КП РФ является совокупность общественных отношений, регулируемых его нормами. По сравнению с другими отраслями национальной системы права эти отношения занимают особое место в обществе, государстве.

Каковы особенности общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права?

- Они складываются во всех сферах жизни общества: политической, экономической, социальной, духовной.
- Они наиболее значимы, носят фундаментальный характер.
- Они выступают системообразующими, обеспечивающими единство и целостность общества и государства.

С учетом перечисленных особенностей регулируемых его нормами общественных отношений конституционное право приобретает ведущий характер в национальной системе права.

Предмет конституционного права РФ охватывает следующие основные группы общественных отношений:

- а) составляющие основы конституционного строя;
- б) образующие основы правового положения человека и гражданина;
- в) вытекающие из федерального устройства России;
- г) связанные с организацией и осуществлением государственной власти;
- д) возникающие в ходе осуществления судебной власти;
- е) составляющие основы местного самоуправления.

Для уяснения понятия конституционного права РФ необходимо определить также юридический режим отрасли, который включает в себя: метод, принципы, характер главного источника.

Под методами конституционного права России понимается совокупность приемов, средств, форм правового воздействия на регулируемые его нормами группы общественных отношений.

Методы конституционно-правового регулирования дифференцируются в зависимости от характера содержащегося в них предписания на:

- 1) управомочивающий метод: наделение участников конституционно-правовых отношений определенными правомочиями (ст. 73 Конституции РФ – вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти);

2) метод обязывания (кандидат в депутаты представительного органа власти обязан платить установленные законом налоги и сборы);

3) метод дозволения (ст. 66 Конституции РФ – по предъявлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе); данный метод связан с управомочивающим методом, однако предписания, содержащиеся в соответствующих нормах, не управомочивают субъекта, не обязывают его действовать определенным способом, а разрешают действовать по собственному усмотрению;

4) метод запрещения.

С помощью конституционного регулирования:

- закрепляются главные принципы и положения, определяющие развитие общества и государства, личности;

- обеспечивается защита интересов народа, личности на самом высоком юридическом уровне;

- закрепляются генеральные перспективы развития общества и государства.

Принципы конституционного права одновременно выступают принципами национальной системы права в целом.

Особый юридический режим КП РФ подтверждается и тем, что важнейшим его источником является Конституция РФ, определяющая основы всей национальной системы права России.

Определив предмет, метод, принципы конституционного права, можно сформулировать понятие конституционного права России как ведущей отрасли национальной системы права РФ. Но прежде следует отметить, что в качестве названия рассматриваемой отрасли права, как в нашей стране, так и за рубежом, используются два термина: «конституционное право» и «государственное право».

Спор об этих терминах возник еще в XIX веке.

В досоветской России, не имевшей конституции как единого основного закона, употребляли понятие «государственное право» применительно к соответствующей отрасли внутреннего права. Термин же «конституционное право» использовался для наименования отрасли права зарубежных стран, государственный строй которых отличался основными началами (принципами) разделения властей, прямого народоправства и народного представительства.

В советской правовой науке сторонники наименования «государственное право» не без оснований приводили следующие аргументы: а) государству в обществе принадлежит главенствующая роль: «Государство – это мы»; б) государственная власть распространяется как на высшие, так и на местные уровни управления и скреплена единством системы Советов, соединяющих в себе законодательные и управленческие функции, нормотворчество и исполнительно-распорядительную деятельность.

Кроме того, Конституция, будучи, прежде всего, идеологическим и политическим актом и документом, не была реально действующим, непосредственно применяемым источником права.

На современном этапе развития российского общества и государства термин «государственное право» менее предпочтителен по следующим причинам:

- во-первых, многие граждане РФ, не обладающие специальными юридическими знаниями, отождествляют государственное право со всем внутригосударственным правом;

- во-вторых, и это главное – в последнее время отчетливо проявляется тенденция к расширению предмета государственно-правового регулирования за счет включения в него групп отношений, связанных с формированием гражданского общества, ограждением его от чрезмерных опеки и вмешательства государства. Во взаимоотношениях «государство – общество – человек» Конституция РФ 1993 г. главным ориентиром признает человека, его права и сво-

боды, а общество рассматривает как основное связующее звено между человеком и государством;

- наконец, в-третьих, во взаимоотношениях государства и права приоритет все более признается за правом, а закон в правовом государстве становится верховенствующим. Таким образом, можно утверждать, что конституционное право представляет собой особый, качественный этап в развитии государственного права.

Для современной национальной правовой системы России величание КП РФ ее ведущей отраслью является в определенной степени условным, что объясняется незавершенностью процесса конституционных реформ.

Вместе с тем, рассчитывая на перспективу цивилизованных демократических преобразований, способных обеспечить стабильность конституционного строя России, термин «российское конституционное право» вполне обоснован, его допустимо и целесообразно использовать также для обозначения соответствующих науки, учебного курса.

Таким образом, корректно утверждать, что конституционное (государственное) право Российской Федерации – это ведущая, фундаментальная отрасль национальной системы права России, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих, в частности, основы организации общества и государства, статус человека и гражданина, их взаимоотношения, механизм осуществления принадлежащей народу власти непосредственно или через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Конституционно-правовые нормы. В теории государства и права под нормой права понимается исходящее от государства и охраняемое им формально-определенное правило поведения, предоставляющее участникам отношений юридические права и возлагающее на них юридические обязанности и ответственность. Это определение приемлемо и для конституционно-правовой нормы, которая, как и все другие нормы права: исходит от государства, охраняется его авторитетом и принудительной силой, является общеобязательным правилом поведения, предоставляет участникам общественных отношений юридические права и возлагает на них обязанности, ответственность. Но какова же специфика конституционно-правовых норм? Попытаемся установить ее, используя такой критерий, как особенности регулируемых нормами конституционного права общественных отношений.

1. Конституционный характер данных норм обусловлен двумя факторами. Во-первых, основная их часть содержится в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов Федерации. Во-вторых, они регулируют общественные отношения, которые связаны с высшими интересами личности, общества, государства, т. е. закрепляют фактическую конституцию государства.

2. Наличие в конституционном праве большого количества норм-принципов, норм-дефиниций, норм-целей и т. п. Данные нормы распространяются на всех субъектов правоприменительной деятельности, будь то гражданско-правовые, уголовно-правовые, трудовые и пр. отношения.

3. Учредительный характер: конституционно-правовые нормы первично устанавливают систему органов государственной власти, их компетенцию, атрибуты государственности (гимн, герб, флаг), форму нормативных правовых актов, их наименование, порядок принятия.

4. Особый механизм реализации. Если подавляющее большинство правовых норм реализуется через правоотношение, то конституционно-правовые нормы могут реализовываться и через определенные правовые состояния, например, состояние в гражданстве РФ.

5. Конституционно-правовые нормы имеют специфическую структуру.

Классическая (логическая) структура правовой нормы состоит из гипотезы, диспозиции, санкции. Нередко конституционно-правовые нормы имеют только диспозицию. Иногда – гипотезу и диспозицию (нормы, регулирующие порядок преодоления разногласий между палатами Федерального Собрания РФ, порядок регистрации кандидатов в депутаты при организации

и проведении выборов в представительные органы государственной власти). Очень редко – санкцию (например, ответственность кандидатов в депутаты представительных органов государственной власти или на выборные должности в исполнительных органах власти в случае нарушения законодательства о выборах).

Таким образом, конституционно-правовая норма – это установленное государством общеобязательное правило поведения, закрепляемое в Конституции РФ и принятых на ее основе иных законодательных актах и регулирующее наиболее важные общественные отношения: основы конституционного строя РФ, взаимоотношений государства, общества и личности, государственного устройства РФ, систему органов государственной власти, основы местного самоуправления.

3. Классификация конституционно-правовых норм. Оснований классификации конституционно-правовых норм несколько:

I. По объекту правового регулирования, или содержанию:

- а) закрепляющие и регулирующие основы конституционного строя;
- б) закрепляющие статус человека и гражданина;
- в) закрепляющие федеративное устройство России;
- г) закрепляющие систему и организацию деятельности органов государственной власти.

II. По юридической силе, т. е. в зависимости от места, которое занимает нормативно-правовой акт, содержащий конституционно-правовую норму, в общей иерархии нормативно-правовых актов:

- а) нормы, содержащиеся в Конституции РФ, обладают высшей юридической силой;
- б) нормы, содержащиеся в федеральных конституционных и федеральных законах;
- в) нормы, содержащиеся в иных нормативных правовых актах.

III. По характеру содержащихся правовых предписаний:

а) управомочивающие, т. е. предоставляющие участникам конституционно-правовых отношений право совершать положительные действия (п.4 ст. 80 Конституции РФ – Президент РФ представляет РФ внутри страны и в международных отношениях; п.1 ст. 34 Конституции РФ – каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности);

б) обязывающие – нормы, устанавливающие обязанность совершать определенные действия (ст. 58 Конституции РФ – каждый обязан охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам);

в) запрещающие – конституционно-правовые нормы, запрещающие совершать определенные действия (например, ч. 2 ст. 34 Конституции РФ – не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию).

IV. По территории действия:

- а) федеральные конституционно-правовые нормы;
- б) правовые нормы субъектов РФ.

V. По степени определенности содержащихся в них правовых предписаний:

а) императивные – нормы, не допускающие свободы действий субъекта в применении установленного данными нормами правила поведения (ст. 71 Конституции РФ – предметы исключительного ведения РФ);

б) диспозитивные – нормы, предусматривающие возможность выбора субъектом варианта своих действий в зависимости от указанных в норме условий (например, ч. 4 ст. 66 Конституции РФ – отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области).

VI. По назначению в механизме конституционно-правового регулирования:

- а) материальные;

б) процессуальные (процедурные).

VII. По кругу лиц, которому адресовано правовое предписание:

а) общие – неопределенный круг лиц;

б) специальные – определенный круг лиц.

4. *Конституционно-правовые отношения.* Правоотношение – возникающее на основе норм права общественное отношение, в котором стороны связаны между собой конкретными взаимными правами и обязанностями, гарантированными государством.

Строение конституционно-правового отношения традиционно: субъект, объект, содержание (права, обязанности, ответственность).

Особенности конституционно-правовых отношений:

1. В конституционно-правовом отношении права и обязанности могут четко не определяться, а носить обобщенный характер (норма о принадлежности власти в Российской Федерации ее многонациональному народу – ч. 1 ст. 3 Конституции РФ) – правоотношения общего вида.

2. Особый состав субъектов: народ, субъекты РФ, муниципальные образования, государственные органы, Президент РФ, избирательные комиссии и т. п.

3. Конституционно-правовые отношения зачастую имеют очень сложный характер по своему содержанию и субъектному составу.

5. *Виды конституционно-правовых отношений.* Конституционно-правовые отношения классифицируются по различным основаниям. Например, по целевому назначению они подразделяются на правоустановительные и правоохранительные; по степени конкретизации субъектов правоотношений – на абсолютные, относительные и общерегулятивные; по характеру обязанности – на активные и пассивные; по времени действия – на срочные и бессрочные и т. п.

Таким образом, конституционно-правовое отношение – это общественное отношение, урегулированное нормами конституционного права. Или – это возникающая на основе норм конституционного права общественная связь, участники которой наделяются юридическими правами и несут адекватные им обязанности и ответственность.

6. *Источники конституционного права.* Нормы конституционного права находят свое выражение в различных формах, которые обычно именуются источниками.

Источники (формы) права – способы закрепления и внешнего выражения правовых норм.

Источниками (формами) конституционного права является:

1. Конституция РФ, конституции республик, входящих в состав РФ, а также уставы других субъектов РФ (края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа).

2. Федеральные конституционные законы, федеральные законы конституционно-правового содержания (т. е. регулирующие применение прав и свобод человека и гражданина, устройство государственной власти и управления и пр.).

3. Постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального собрания РФ.

4. Договоры и соглашения. Среди них – договоры и соглашения, заключаемые РФ с другими суверенными государствами, и внутренние договоры и соглашения, заключаемые между Федерацией и ее субъектами или между субъектами Федерации.

Следует отметить, что в иерархии источников КП РФ ратифицированный международный договор РФ стоит выше, чем закон РФ, поскольку нормы последнего в соответствии со ст. 15 Конституции РФ не могут отменять или противоречить международному договору РФ, общепризнанным принципам и нормам международного публичного права.

Заключение РФ договоров с другими государствами регулируется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. о международных договорах РФ. Данный акт устанавливает, что положения

официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие изучения внутригосударственных актов для применения, действуют в РФ непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ применяются соответствующие правовые акты. Законом устанавливается порядок ратификации международных договоров РФ, порядок присоединения РФ к международным договорам, вступление в силу, выполнение, прекращение и приостановление действия международных договоров РФ.

5. Декларации (например, Декларация о государственном суверенитете РСФСР /12 июля 1990 г./).

6. Регламенты палат Федерального Собрания РФ.

7. Указы и распоряжения Президента РФ.

Указы Президента РФ могут быть нормативными и ненормативными. Первые издаются на основании конституционных полномочий Президента России или в случае пробелов в законодательстве. Вторые – это акты применения Президентом РФ какого-либо закона.

Распоряжения Президента РФ, носящие нормативный характер, применяются сравнительно редко, хотя некоторые из них (например, Распоряжение Президента РФ от 26 июля 1995 г. «Вопросы государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью») вносят порой существенные изменения и дополнения в правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

8. Постановления Правительства РФ. К источникам конституционного права можно отнести только те постановления, которые содержат общеобязательные нормы, регулирующие отношения в сфере конституционного права.

9. Правовые акты, издаваемые федеральными министерствами, госкомитетами, ведомствами. Для того чтобы эти акты имели правовые последствия, они должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ и обязательно опубликованы в официальных изданиях.

10. Судебные решения. К числу источников Конституционного права Председатель Конституционного Суда РФ М. В. Баглай относит решения (постановления, определения) Конституционного суда РФ, в которых устанавливается соответствие Конституции России конституций и уставов субъектов Федерации, законов и некоторых иных нормативных актов, а кроме того, разрешаются споры о компетенции, дается толкование Конституции РФ. Кроме того, к источникам конституционного права он относит также постановления Верховного суда РФ, имеющие отношение к конституционным правам и свободам. Например, его постановление от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

11. Правовые акты СССР и РСФСР. Источниками права являются некоторые из этих актов в силу принципа правопреемства или на период, пока не будет принято заменяющее их законодательство РФ.

12. Законы субъектов РФ. Постановления и распоряжения президентов и глав администраций (губернаторов) республик и пр. субъектов РФ.

13. Акты органов местного самоуправления.

14. Другие источники, вплоть до обычаев (например, обычай первое пленарное заседание Государственной Думы Федерального Собрания РФ нового созыва открывать и вести самому старшему из вновь избранных депутатов).

В зарубежных странах источниками (формами) конституционного права признают судебные прецеденты, обычаи, традиции и доктрины. В российской конституционно-правовой теории и практике обычаи и традиции до сравнительно недавнего времени не признавались в качестве источников конституционного права РФ.

Перечисленные источники конституционного права составляют позитивное конституционное право. Кроме позитивного правового регулирования существуют общечеловеческие представления о свободе и справедливости, составляющие суть права.

Естественное право должно все больше пронизывать весь процесс применения позитивного права.

7. *Система конституционного права.* Как известно, система права подразделяется не только на отрасли. В любой отрасли права, в т. ч. конституционном праве, можно выделить обособленные группы правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения.

Система, совокупность, обособленная группа конституционно-правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, именуется конституционно-правовым институтом.

Как отличить отрасль от института?

Взять, к примеру, правовые нормы о порядке введения чрезвычайного положения и о подготовке и проведении выборов. Они относятся к одной отрасли, расположены в одном источнике – Конституции РФ. Однако они регулируют не родственные, не однородные отношения. Напротив, режим ЧП делает практически невозможными организацию и проведение каких-либо выборов. Именно поэтому требуется более подробная разработка этого и иных, прямо и опосредованно связанных с ним конституционно-правовых институтов.

Конституционно-правовые институты в науке принято подразделять на: простые и сложные. Пример сложного института – институт конституционного статуса личности, или, как его нередко именуют, институт «государство и личность». Он состоит из более простых – институт гражданства; институт проблемных мигрантов (беженцев, вынужденных переселенцев); институт прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Система же конституционного права складывается из последовательности институтов, которые принято располагать по аналогии с последовательностью глав действующей конституции – от норм, регулирующих общие принципы, взаимосвязи, к более конкретным нормам: основы конституционного строя РФ, государство и личность, федеративное устройство РФ, система органов государства.

8. *Предмет, методы и источники науки конституционного права.* Наука конституционного права – это система взглядов, принципов, идей, представлений, научных знаний о конституционном праве как правовой отрасли и регулируемых ею общественных отношениях.

Особенность данной науки: по сравнению с другими отраслями и правовыми науками она выступает отраслью и правоведения и государствоведения.

Предмет исследования: важнейшие стороны жизни государства и общества, основы его существования и развития. Прежде всего это вопросы принадлежности всей полноты власти народу, самоуправление наций, экономической, политической и социальной основ самоуправления, определение положения (статуса) личности в обществе, а также организации государства, системы государственных органов, институтов демократии.

Таким образом, наука конституционного права изучает вопросы, связанные с высшими интересами личности, общества и государства, что и обуславливает ее особое место среди других юридических наук.

Многие ее категории, понятия, выводы являются основополагающими для других правовых отраслей – административного, гражданского, трудового права.

Особое внимание к изучению проблематики конституционного права необходимо в силу ряда причин.

Во-первых, конституционное право как отрасль занимает в правовой системе любого государства ведущее место. Почему? Нормы конституционного права регулируют самые значимые для общества, государства, гражданина и человека отношения, складывающиеся в сфере формирования, организации и осуществления власти, системы высших органов, их взаимоотношений с индивидом.

Во-вторых, основным источником (формой) конституционного права является Конституция – нормативный правовой акт, обладающий верховенством по отношению к власти и пр. источникам, имеющий высшую юридическую силу в системе нормативных правовых актов.

В-третьих, происходящие сущностные, коренные изменения общественного и государственного устройства России обуславливают необходимость переосмысления многих категорий, теорий и институтов конституционного права.

В-четвертых, формирование конституционализма, свободного от излишнего идеологизирования, партийности, существование различных мировоззренческих концепций, оценок, понятий и институтов вызвали новые представления о системе науки конституционного права.

В-пятых, происходит переосмысление науки конституционного права России как дореволюционного, так и советского периода истории нашего государства.

В-шестых, высока ценность конституционно-правовых знаний для формирования правовой культуры всех граждан, тем более юристов, работающих в органах власти.

С учетом всего сказанного можно привести определение, данное доктором юридических наук, профессором М. И. Кукушкиным. По его мнению, наука конституционного права – это система взглядов, принципов, идей, представлений, юридических знаний, выраженных через научные понятия и категории, о конституционно-правовых нормах и регулируемых ими общественных отношениях, охватывающих основы организации общества, положение в нем личности, организацию и формы осуществления государственной власти.

Источники науки конституционного права в целом подразделяются на виды, а именно:

1. Нормативные правовые акты.
2. Теоретические (труды ученых, формирующие необходимые общие суждения по конституционно-правовым проблемам).
3. Результаты социологических и иных исследований конституционно-правовой деятельности (эксперимент, статистическое изучение практики отношений власти на уровне областей, автономных округов и пр.).

Методология науки – это учение об основных способах познания действительности, методах исследования объективного мира.

Методы науки конституционного права – совокупность, система приемов, способов, правил, применяемых в научных исследованиях.

Методы подразделяются на общие и частные. Среди общих методов можно назвать: исторический, системный, статистический. К частным методам относят: сравнительно-правовой (компаративный), конкретно-социологический и др.

9. *Конституционное право как система одноименного учебного курса.* Определяющим фактором в выделении соответствующего курса и последовательности его преподавания является система науки конституционного права.

В зависимости от применяемого метода исследования можно говорить о теории и истории конституционного права, сравнительном конституционном праве.

Изучение отдельных институтов конституционного права, тех или иных направлений, государственно-правовой практики также приводит к формированию относительно самостоятельных блоков конституционно-правового знания.

Учебный план среднестатистического юридического вуза России предусматривает изучение «Конституционного (государственного) права Российской Федерации» и «Конституционного (государственного) права зарубежных стран». Общая теория частично дается в рамках курса «Теория государства и права», а в основном – в ранее названных курсах.

В преподавании российского конституционного права доминирует юридическое начало, т. е. основное внимание уделяется системному изучению Конституции РФ 1993 г., конституционно-правового законодательства России, юридическим аспектам его применения, анализу

конкретных правовых норм и отношений, их оценке с позиций общепризнанных принципов права.

Однако это не исключает обращения к политическим явлениям и процессам, прямо и косвенно влияющим на конституционное право.

Таким образом, система курса в основном соответствует системе отрасли и науки и может быть представлена в следующем виде:

1. Общетеоретические вопросы науки конституционного права: предмет, задачи, методология, источники науки конституционного права; понятие, предмет, источники конституционного права как правовой отрасли, конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые отношения, система отрасли, методы регулирования общественных отношений, тенденции развития.

2. Учение о Конституции РФ: ее сущность, особенности и юридические свойства, виды, этапы конституционного развития; взаимосвязи конституций различных видов внутри Российской Федерации, других государств; формы и механизм реализации конституционных норм, охрана Конституции РФ.

3. Конституционный статус личности и гражданина: демократия и личность, индивид и общество, гражданин и государство; права человека и общие принципы демократии, их соотношение; конституционный статус личности, его понятие, содержание, принципы; основные права, свободы и обязанности граждан, вопросы гражданства.

4. Конституционные основы гражданского общества в Российской Федерации: понятие и структура гражданского общества; конституционные основы народовластия; народный суверенитет; экономические, политические основы народовластия; соотношение гражданского общества и правового государства.

5. Государственное устройство РФ: понятие, структура, формы, автономия; статус РФ и ее субъектов; административно-территориальное деление.

6. Конституционные основы организации и деятельности государственных органов РФ: государственный механизм, система государственных органов, виды государственной деятельности, разделение властей; порядок образования, статус, основы деятельности государственных органов.

Тема 2

Конституция Российской Федерации и ее развитие

1. Понятие, сущность, функции конституции как основного закона государства. Термин «конституция» происходит от латинского слова «constitutio» – «устанавливаю, учреждаю». Он встречался еще в I веке до н. э. в законодательстве Древнего Рима, обозначая различные акты императора, как правило, закрепляющие устройство государства. В то же время конституция не являлась тогда основным законом государства, актом, обладающим верховенством и высшей юридической силой.

Появление конституций как основных законов государств связано с буржуазно-демократическими революциями XVII–XVIII вв., вызванным ими полномасштабным переустройством системы политической власти. Конституция предстает своего рода элементом определенной философии государственно-организованного общества, и эта философия основывается на понимании опасности ничем не ограниченной власти государства для свободы и благополучия человека.

Прообразом первой писаной конституции считают «Plantation Covenant» (колониальный договор), составленный в 1620 году, на основе которого строились правовые отношения на части территории современных США, именуемой в то время Новой Англией.

11 января 1639 года конституции были введены в американских штатах Коннектикут, Провиданс и Нью-Гавен.

В XVIII веке конституции получают широкое распространение. 12 июня 1776 г. появляется конституция Виргинии, содержащая декларацию прав человека. В том же году были приняты конституции Пенсильвании, Мэриленда, Северной Каролины, год спустя – конституция Вермонта. В 1780 г. свою конституцию обрел Массачусетс, в 1783 г. – Нью-Гемпшир.

В 1787 году был принят первый общегосударственный основной закон – Конституция США.

В Европе первые конституции появились во Франции (в 1791 году) и Польше.

В России первая конституция была принята в 1918 году, уже после Октябрьской революции, хотя идея о создании учредительного закона, ограничивающего власть самодержавия, появилась еще в начале XIX века. В 1809 году граф М. М. Сперанский подготовил «План государственного преобразования», предусматривающий ограничение монархии парламентом и постепенную отмену крепостного права. Он же одним из первых в отечественной правовой и политической мысли предпринял попытку сформулировать понятие конституции как государственного закона, «определяющего первоначальные права и отношения всех классов государственных между собой».

Однако близкое к современному, всесторонне охватывающее признаки основного закона государства определение конституции сформировалось в науке лишь на рубеже XIX–XX веков. Наиболее ярко его выразил немецкий государствовед Г. Еллинек: конституция представляет собой юридический акт, который определяет совокупность органов государства, их компетенцию, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти.

В общих чертах данное определение и по настоящее время отражает сущность основного закона цивилизованного государства.

Но и в эпоху Г. Еллинека, и в наши дни в науке нет однозначного понятия конституции. В частности, спорным остается вопрос, является ли конституция основным законом государства. В тексте Конституции РФ 1993 года нет термина «основной закон», который присутствовал во всех прежних российских конституциях. Данное словосочетание было убрано из проекта Конституции РФ по предложению участника Конституционного совещания С. М. Шахрая.

Считается, что понятия «конституция» и «основной закон» тождественны, хотя ряд авторов относят конституцию к нормативным правовым актам более высокого порядка, нежели закон, пусть даже и основной.

Б. А. Страшун предлагает употреблять термин «конституция» в двух значениях:

- материальном (конституция – писанный акт, который провозглашает и гарантирует права и свободы человека и гражданина, а равно определяет основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу);
- формальном (конституция – закон, обладающий высшей юридической силой).

Однако представляется возможным, давая определение конституции, объединить указанные понятия. Таким образом, конституция представляет собой единый нормативно-правовой акт, выражающий волю учредившего его народа, обладающий высшей юридической силой в государстве и закрепляющий основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, территориальное устройство государства, систему, принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституция – особый нормативно-правовой акт, существенно отличающийся от других нормативно-правовых актов по своей природе, сущности, юридическим свойствам. Каковы эти основные отличия?

Конституция принимается особым субъектом или от имени этого субъекта – народа соответствующего государства. В частности, в Конституции Российской Федерации провозглашено: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущим поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации». Аналогичные положения есть и в конституциях других государств. Конституция США: «Мы, народ Соединенных Штатов, в целях образования более совершенного союза, утверждения правосудия, обеспечения внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечения нам и нашему потомству благ свободы, учреждаем и принимаем эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки». Конституция Германии: «Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, воодушевленный желанием служить делу мира во всем мире в качестве равноправного члена в объединенной Европе, немецкий народ в силу своей учредительной власти дал себе настоящий Основной закон». Конституция Испании: «Я, Дон Хуан Карлос I, Король Испании, объявляю всем, кто увидит и поймет настоящий документ, знайте, что Кортесы одобрили, а испанский народ утвердил настоящую Конституцию».

Конституционно-правовые нормы обладают особым, учредительным, характером. Исключительно конституция учреждает основы экономической и политической системы государства. В соответствии с этими основами в государстве принимается текущее законодательство и осуществляется общее правовое регулирование. Нередко конституция коренным образом меняет устои общества и государства. Поскольку она первична по отношению ко всем остальным нормативно-правовым актам, принятие конституции неизбежно влечет значительные изменения в текущем законодательстве.

Конституцию отличает особый предмет конституционно-правового регулирования, имеваемый в науке «всеохватывающим», так как она регулирует фундаментальные отношения во всех сферах жизни общества, а именно: а) закрепляет права и свободы человека и гражда-

нина с целью его защиты от произвола государства и нарушений этих прав и свобод в обычных законах; б) определяет организацию государственной власти, то есть систему государственных органов, способ их формирования, компетенцию, взаимоотношения друг с другом; в) устанавливает территориальное устройство государства; г) регулирует экономическую и социальную деятельность государства.

Конституция – не только нормативно-правовой, но и политический акт, поскольку она служит средством закрепления господства определенных сил общества или народа в целом, является носителем определенной политической идеологии. Так, в Российской Федерации признаются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность (ст. 13 Конституции РФ).

Конституция отличается особыми юридическими свойствами. Прежде всего к их числу относят верховенство основного закона (например, ч. 2 ст. 4 Конституции РФ – тем самым утверждается идея подчинения государства праву, высшим выражением которого является Конституция, кроме того, обладая свойством верховенства, Конституция распространяет свое правовое воздействие на всю территорию РФ, в том числе и республики в составе Федерации, имеющие собственные конституции).

Конституция обладает и высшей юридической силой (ст. 15 Конституции РФ). Так, законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. Нормативно-правовой акт, противоречащий Конституции, подлежит отмене или изменению. Органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане, объединения граждан обязаны неукоснительно соблюдать Конституцию.

К юридическим свойствам Конституции относят ее прямое действие (ст. 15 Конституции РФ). В 1993 году это положение впервые было закреплено в российском основном законе. Благодаря прямому действию Конституция является работающим правовым документом, а не торжественной декларацией. Особенное значение это свойство имеет при разрешении правовых коллизий, ибо при наличии противоречия между Конституцией и иными нормативными правовыми актами все субъекты правоприменительной деятельности обязаны руководствоваться основным законом непосредственно. Если возникает коллизия между Конституцией и законом, действует Конституция. Если возникает коллизия между законами, действует тот, который более соответствует Конституции. Любой гражданин, требуя защиты своих прав и свобод, вправе руководствоваться положениями Конституции, а любой орган государственной власти, местного самоуправления должны соблюдать нормы Конституции, независимо от существующих законов, постановлений, приказов и т. п.

Особенно это важно в судопроизводстве, и Пленум Верховного Суда РФ уже принял соответствующее постановление – постановление от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», где в частности, установлено:

Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. В соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия.

Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

- когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

- когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории РФ до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;
- когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;
- когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции РФ является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда РФ о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части.

Все чаще прямое действие Конституции находит свое отражение в практике (решениях) судов различных уровней.

К примеру, 22 сентября 1995 года работники ГАИ УВД Архангельской области вывезли со двора г. Архангельска и поставили на штрафную площадку автомобиль «Москвич-412» гражданина Невзорова, руководствуясь Законом Архангельской области от 25 мая 1995 г. «Об административной ответственности за нарушение порядка размещения, хранения и стоянки транспортных средств на территории Архангельской области». Однако Октябрьский районный суд г. Архангельска (решение оставлено без изменения Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ) признал действия сотрудников милиции неправомерными, ибо они, ограничив право собственности гражданина, нарушили ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны или безопасности государства¹.

Конституция является ядром национальной правовой системы, базой для развития текущего законодательства. Она определяет развитие законодательства в государстве. Ее принятие или изменение автоматически влечет широкую реформу законодательных актов. Более того, Конституция определяет, какие конкретно нормативные правовые акты должны быть приняты в развитие конституционных положений.

В частности, Конституция РФ (ч. 2 ст. 5) предусматривает, что край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство. Поэтому именно после принятия Конституции в субъектах РФ началась разработка указанных нормативных актов.

Для обеспечения стабильности конституционного строя, нормального функционирования правовой системы государство устанавливает особый порядок пересмотра Конституции и внесения в нее поправок. Тем самым высшие органы государственной власти лишаются соблазна необоснованно корректировать конституционные положения, вместо того чтобы научиться четко исполнять их. В Российской Федерации конституционным поправкам и пересмотру Конституции посвящена особая, девятая, ее глава.

Наконец, Конституции присуща особая правовая охрана, не свойственная никакому другому нормативному правовому акту. В Российской Федерации требование соблюдать Конституцию РФ – это и одна из основных обязанностей органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, граждан и их объединений.

¹ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1997. – № 6. – С. 9–10.

Более того, на определенных должностных лиц государства, специальные органы государственной власти возложена особая конституционно-правовая ответственность за соблюдение и охрану Конституции. Прежде всего это Президент РФ, являющийся в силу ч. 2 ст. 80 Конституции РФ ее гарантом, Уполномоченный по правам человека в РФ и Конституционный Суд РФ.

2. *Классификация конституций.* Все существующие в мире конституции отличаются друг от друга – в большей или меньшей степени. В то же время многие конституции имеют общие черты, которые позволяют их классифицировать по определенным признакам. Таким образом, становится легче разобраться в современном конституционном пространстве, найти взаимосвязь между различными основными законами, понять их особенности и содержание.

В конечном итоге, мы можем более точно определить особенности, форму, структуру Российской конституции, определить общие черты и основные различия отечественного основного закона и аналогичных нормативных правовых актов зарубежных государств.

Как справедливо указывает В. В. Маклаков, следует учитывать, что классификация конституций подобна любой другой классификации, т. е. носит довольно условный характер, поскольку конституции отличаются друг от друга спецификой принятия, особенностями соотношения политических сил в период их выработки, историческими и национальными традициями и пр.

Кроме того, применяя ту или иную классификацию, мы прежде всего имеем в виду юридическую конституцию, то есть конкретный нормативный правовой акт либо их совокупность, формально обладающие высшей юридической силой и регулирующие в соответствующем государстве наиболее важные сферы общественных отношений. Если установленные основным законом правовые нормы реально влияют на фактические общественные отношения, соответствуют им, можно говорить о том, что в данном государстве есть реальная конституция. Однако нередко, особенно в тоталитарных странах, юридический основной закон существенно отличается от фактических общественных отношений, сложившихся в государстве. Такую конституцию в науке принято называть фиктивной.

Основания (критерии) классификации конституций различны.

В зависимости от формы выделяют писанные и неписанные конституции. Под писаной конституцией понимается принятый в особом порядке единый кодифицированный основной закон, обладающий высшей юридической силой по отношению к другим нормативным правовым актам. Подавляющее большинство современных государств, в том числе Российская Федерация, имеют такие кодифицированные основные законы. Как отмечает ректор МГЮА, доктор юридических наук, академик О. Е. Кутафин, в этих государствах, название «конституция» не имеют и не могут иметь никакие иные политические и правовые документы. В некоторых странах (например, Великобритании, Новой Зеландии, Израиле) единого кодифицированного основного закона не существует. Его заменяет совокупность различных нормативных правовых актов, регулирующих основополагающие принципы общественной и государственной жизни, основные права и свободы человека и гражданина, систему органов государственной власти и т. п., а также обычаев, судебных прецедентов, доктринальных источников. В этом случае принято говорить о неписаной конституции.

По времени действия конституции подразделяют на: постоянные и временные. Постоянные конституции принимаются на неограниченный срок, а срок действия временных конституций ограничен какой-либо календарной датой либо наступлением определенного события. Примеров временных конституций немного; в частности, Конституция Таиланда 1959 года действовала до принятия постоянной Конституции Учредительным собранием.

В зависимости от порядка принятия разграничивают: октроированные и неоктроированные конституции. Октроированные конституции (от франц. «octroyer» – «жаловать, даровать») утверждаются и обнародуются («даруются народу») властью монарха. Подобные основные

законы встречаются в Иордании, Непале, Лихтенштейне и пр. Октроированными считаются также конституции, «дарованные» колонии метрополией. Неоктроированные конституции иногда именуется в науке «народными», ибо принимающим их субъектом провозглашается народ соответствующего государства. При этом указанные конституции могут приниматься народом непосредственно – путем референдума либо от его имени – высшим органом законодательной власти либо специально созданным органом – учредительным собранием.

По способу изменения основного закона и внесения в него поправок конституции классифицируются на: жесткие и гибкие. Гибкой считается конституция, изменяемая и дополняемая, как и обычные законы данного государства. Однако для того, чтобы обеспечить стабильность конституционного строя, защитить основной закон от непродуманных поправок, подавляющее большинство современных конституций изменяются в особом, более сложном, чем традиционно законодательный, порядке. Такие конституции обычно именуют жесткими: как правило, для их изменения или внесения поправок требуется квалифицированное большинство голов депутатов высшего законодательного органа государства. Более того, многие государства выдвигают и другие гарантии стабильности основного закона, например, требование одобрения поправки большинством законодательных органов субъектов соответствующего федерального государства. В результате в старейшую в мире Конституцию США за двести с лишним лет ее существования внесено всего 27 поправок, хотя и весьма серьезных. Для сравнения: в Конституцию РСФСР 1978 года в период с 1989 по 1993 гг. внесено более трехсот поправок: аналогичная ситуация характерна и для действующей Конституции Индии.

В науке выделяются и другие основания классификации конституций: по форме правления – на монархические и республиканские; по форме государственного устройства, закрепленного конституцией, – на федеративные и унитарные (при этом в федеративных государствах помимо федеральной конституции могут существовать и конституции субъектов федерации); по закреплённому политическому режиму – демократические, авторитарные и тоталитарные и т. п.

3. Форма и структура Конституции Российской Федерации. Любая конституция имеет определенные форму и структуру. При этом под формой конституции обычно понимается способ организации и выражения конституционных норм.

Как уже указывалось, по своей форме конституции подразделяются на: писанные и неписанные. С этой точки зрения Конституция России, являясь единым кодифицированным нормативным правовым актом, регулирующим наиболее важные общественные отношения, безусловно, относится к числу писаных конституций. Таким образом, можно сформулировать следующее ее определение.

Конституция Российской Федерации представляет собой единый кодифицированный нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, закрепляющий основы конституционного строя Российского государства, основы правового положения человека и гражданина, федеративное устройство, систему, основы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Представляя собой писанный нормативный правовой акт, Конституция РФ имеет свою структуру, то есть определенное внутреннее строение, взаимосогласованность составных частей, последовательность их расположения. Без этого Основной закон представлял бы собой хаотическое нагромождение правовых норм, не имеющих никакой единой концепции.

В структуре Конституции РФ выделяют преамбулу, основную часть, заключительные и переходные положения.

Преамбула Конституции не содержит определенных правовых предписаний. Она как бы выражает нравственный, социальный смысл Основного закона, его ключевую идею. В частности, провозглашается, что Конституция РФ принимается многонациональным народом Российской Федерации, соединенным общей судьбой на своей земле и в то же время являющемся

частью мирового сообщества, подчеркивается уважение к предкам, определяются основополагающие цели Конституции: утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранение исторически сложившегося государственного единства, возрождение суверенной государственности России, стремление обеспечить ее благополучие и процветание.

Основная часть (раздел первый) Конституции РФ состоит из правовых норм, регулирующих основные принципы и устои государства, права, свободы и обязанности человека и гражданина, федеративное устройство России, систему, организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, порядок пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок. Раздел первый делится на главы, главы – на статьи, статьи – на части, каждая из которых обозначена соответствующей цифрой. Если в статье всего одна часть, то цифра в начале абзаца не ставится. Некоторые статьи Конституции РФ для облегчения их восприятия разбиты не только на части, но и на пункты.

Последовательность расположения глав Конституции РФ не случайна. Так, в главе 1 изложены основы конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции.

В четкой логической последовательности расположены и все статьи Конституции. Так, в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» вначале указаны основные принципы правового положения человека (действие на территории России общепризнанных норм и принципов международного публичного права, неотчуждаемость основных прав и свобод, принадлежность их от рождения, недопустимость осуществления прав и свобод в ущерб правам и свободам других лиц, равенство всех перед законом и судом и пр.); далее – излагаются личные права и свободы; затем – политические и т. п.

Заключительные и переходные положения (раздел второй) Конституции РФ невелики по объему, не имеют глав, статей и разделяются всего на девять пунктов. Однако содержание этого раздела имеет огромное значение, так как определяет порядок вступления Конституции в силу, условия применения отдельных ее норм, действие ранее принятых нормативных правовых актов, полномочия и ответственность органов государственной власти, избранных или сформированных до вступления в силу данного Основного закона.

Заключительные и переходные положения устанавливают определенный переходный период, по завершении которого применение Конституции будет возможно в полном объеме. Поэтому игнорирование второго раздела Основного закона чревато серьезными правоприменительными ошибками.

Так, согласно ч. 2 ст. 47 Конституции РФ, обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. В то же время «Заключительными и переходными положениями» (п.6) установлено, что впредь до введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел с участием присяжных заседателей, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел. В настоящее время данный федеральный закон введен только на территории нескольких (12 из 89) субъектов РФ, следовательно, только в этих субъектах Федерации у гражданина, обвиняемого в совершении преступления, есть предусмотренное ч. 2 ст. 47 Конституции РФ право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. В остальных субъектах Федерации сохраняется прежний порядок рассмотрения дел, то есть 1 судьей и 2 народными заседателями.

4. Основные этапы развития Российской Конституции. Хотя до Октябрьской революции 1917 года в России разрабатывались проекты конституций и даже принимались нормативные правовые акты учредительного характера (например, Манифесты императора Николая II 1906 года «Об усовершенствовании государственного порядка», «О мерах по укреплению единства и деятельности министерств и главных управлений» и пр.), появление первого Основ-

ного закона связано с установлением в стране советской власти. Его проект подготовила конституционная комиссия под председательством Я. М. Свердлова.

10 июля 1918 года V Всероссийский Съезд Советов принял первую Конституцию (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР). Ее составной частью, первым разделом стала Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая еще 25 (12) января 1918 г.

Согласно первой Российской Конституции, Россия объявлялась Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. Провозглашался также федеративный характер нового государства – «федерация Советских национальных республик», учрежденная «на основе свободного союза свободных наций».

Конституция 1918 г. отменяла частную собственность на землю, недра, леса, воды общегосударственного значения, банки, а также провозглашала необходимость полного перехода в собственность государства фабрик, заводов, рудников и т. п. Вводилась всеобщие трудовая и воинская повинности (при этом «нетрудовым элементам» право защищать революцию с оружием в руках не предоставлялось).

Конституция РСФСР 1918 г. формально декларировала основные политические свободы: печати, собраний, союзов, которые, однако, предназначались лишь для трудящихся, что на практике означало тотальный идеологический контроль со стороны государства. Провозглашенные отделение церкви от государства и школы от церкви, свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды на практике привели лишь к свободе антирелигиозной пропаганды и тотальным гонениям на религиозные конфессии.

Высшей властью в РСФСР наделялся Всероссийский Съезд Советов, который составлялся из представителей городских Советов по расчету 1 депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских Съездов Советов по расчету 1 депутат на 125 000 жителей. В преимущественно крестьянской стране это обеспечивало большинство в Советах для проживавшего в городах рабочего класса и стремительно растущего советского бюрократического аппарата.

Съезд собирался не реже двух раз в год, а в период между Съездами высшей властью наделялся избираемый им в числе не более 200 человек Центральный исполнительный комитет Советов (ЦИК) – высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган РСФСР. ЦИК был вправе решить любой вопрос, подведомственный Съезду (установление и изменение внешних и внутренних границ государства, общее руководство внутренней и внешней политикой, принятие в состав РСФСР новых членов и признание выхода из РСФСР отдельных ее частей и т. п.), за исключением установления, дополнения и изменения основных начал Советской Конституции и ратификации мирных договоров.

Общее управление делами государства возлагалось на избираемый ЦИКом Совет народных комиссаров (СНК), а руководство отдельными отраслями управления – на 18 народных комиссариатов.

Конституция РСФСР 1918 года подробно регулировала вопросы избирательного права. Выборы не были всеобщими: к участию в них не допускались, в частности, лица, живущие на нетрудовой доход, как то проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п. Поскольку перечень не был исчерпывающим, под формулировку «и тому подобное» попадали самые широкие слои населения. Кроме того, выборы проводились по многоступенчатой системе (то есть нижестоящие Съезды избирали делегатов на вышестоящие), а тайное голосование практически повсеместно заменялось открытым.

Изначально данная Конституция задумывалась как переходный Основной закон.

Образование 30 декабря 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик (СССР), смягчение социально-экономической обстановки в стране потребовали принятия новой Конституции РСФСР, которая бы отразила новые общественно-политические реалии, прежде всего утрату Россией своего государственного суверенитета.

Конституция РСФСР, принятая 11 мая 1925 г. XII Всероссийским Съездом Советов, во многом повторяла положения принятой годом ранее Конституции СССР. С этого времени Российский Основной закон утрачивает свою самостоятельность, оригинальность, все конституционные реформы в РСФСР были следствием аналогичных процессов в Советском Союзе и происходили примерно с годичным лагом.

Вторая Российская Конституция также исходила из положений Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа и ставила аналогичную задачу «уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти». Положения о правах и свободах, уничтожении частной собственности, федеративном устройстве, всеобщей воинской и трудовой повинности, избирательном праве и т. п. во многом копировали нормы Конституции 1918 года. Однако непосредственно в текст Конституции Декларация уже не включалась. Кроме того, новый Основной закон юридически закрепил вхождение России в состав Союза ССР и передачу его органам полномочий РСФСР, предусмотренных союзной Конституцией.

Система высших органов государственной власти сохранилась в основном в прежнем виде. Правда, высший орган – Всероссийский Съезд Советов – отныне собирался только 1 раз в год, с 1929 г. – 1 раз в 2 года, а период между созывом XV и XVI Съездов составил почти 4 года. Кроме того, более четко прописываются полномочия Президиума ВЦИК – высшего законодательного, распорядительного и контролирующего органа власти РСФСР в период между сессиями ВЦИК.

Россия по-прежнему провозглашалась федерацией, которую составляли автономные советские социалистические республики (АССР). АССР имели собственные основные законы (конституции), которые подлежали окончательному утверждению на Всероссийских съездах Советов. Края, области признавались лишь территориальными образованиями и собственной правовой базы не имели.

В течение срока своего действия Конституция РСФСР 1925 года неоднократно реформировалась.

После принятия в 1936 году новой Конституции СССР потребовалось и создание нового Российского Основного закона, что и было сделано в кратчайшие сроки. 21 января 1937 г. Чрезвычайный XVII Всероссийский Съезд Советов утвердил третью Конституцию (Основной закон) РСФСР. Она имела более совершенную структуру, была подробнее предыдущих, а формулировки статей стали точнее и конкретнее.

Новая Конституция провозглашала построение социалистического государства, вся власть в котором «принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». Экономическую основу РСФСР составляли социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства, которая имела две формы: государственную и кооперативно-колхозную. Вместе с тем формально допускалось мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, а также провозглашалось право личной собственности граждан на их трудовые доходы и сбережения, жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, предметы домашнего хозяйства и обихода, на предметы личного потребления и обихода. Однако мелкое частное хозяйство к этому времени было в целом уничтожено индустриализацией и коллективизацией, а личная собственность граждан подвергалась куда менее значительной охране со стороны государства, чем социалистическая.

Более подробно регламентировался порядок вхождения РСФСР в состав Союза ССР, декларировалось право выхода России из Союза, хотя соответствующий правовой механизм отсутствовал. Указывалось, что территория РСФСР не может быть изменяема без согласия СССР, однако жесткое подчинение республиканских органов союзным лишало данную норму какого-либо смысла: в 1954 году волевым решением тогдашнего партийно-государственного

руководства СССР во главе с Н. С. Хрущевым из состава РСФСР в состав Украинской ССР абсолютно беспрепятственно была передана Крымская область.

В Конституции 1937 года четко определялся состав РСФСР, причем все края, области, АССР и автономные области перечислялись поименно. Конституция указывала и на наличие в составе РСФСР национальных округов, органы власти которых подчинялись решениям соответствующих краевых (областных) Советов.

Высшим органом государственной власти РСФСР провозглашался избираемый гражданами РСФСР на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года Верховный Совет РСФСР. В период между сессиями Верховного Совета, созываемыми 2 раза в год, основные его полномочия (в том числе издание указов законодательного характера) осуществлялись Президиумом Верховного Совета РСФСР.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР являлся Совет народных комиссаров, впоследствии переименованный в Совет Министров РСФСР.

Полномочия государственных органов РСФСР были во многом фиктивными и заключались лишь в неукоснительном выполнении директив союзных органов.

Конституция РСФСР 1937 года подробно регламентировала основные права и обязанности граждан, однако лишь немногие из них были подкреплены реальными гарантиями и, по сути, прикрывали произвол и массовые политические репрессии 1930–1950 годов. Юридически закреплялась однопартийная система, ибо у граждан РСФСР «из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся» предоставлялось право объединения только во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков) – впоследствии Коммунистическую партию Советского Союза (КПСС), «являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

Конституция РСФСР 1937 года действовала вплоть до 12 апреля 1978 года, когда вслед за союзной Конституцией 1977 года внеочередная седьмая сессия Верховного Совета РСФСР девятого созыва приняла четвертую Конституцию (Основной закон) РСФСР. Она закрепила догму о построении развитого социализма и общенародного социалистического государства. Провозглашалось формирование новой общности людей – советского народа. Именно поэтому Советы депутатов трудящихся как политическая основа государства были переименованы в Советы народных депутатов.

Эта Конституция закрепила существование в стране однопартийной системы, провозгласив руководящую роль КПСС в политической системе общества. Не допускалось также и идеологическое многообразие: господствующей идеологией признавался исключительно научный коммунизм.

Конституция стала более совершенной с точки зрения структуры, формального декларирования прав граждан, бывшие национальные округа получили статус автономных и были поименно перечислены. Вместе с тем она стала чрезмерно идеологизированным документом, содержала много декларативных формулировок, не имевших какого-либо значения на практике. Многие положения Основного закона по-прежнему не отражали реального уровня развития общественных отношений.

Демократические преобразования в стране, начавшиеся в конце 1980-х годов, требовали серьезного реформирования Конституции РСФСР 1978 г. Первым шагом в этом направлении стало изменение системы высших органов государственной власти и порядка их избрания.

С 1989 года высшим органом государственной власти в стране стал Съезд народных депутатов РСФСР (РФ), правомочный принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос. Съезд состоял из 1068 депутатов, избираемых гражданами России на основе всеобщего, рав-

ного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Впервые в истории России ее высший государственный орган был избран на альтернативной основе, правда, в условиях сохранявшейся тогда еще однопартийной системы. В период между Съездами законодательные полномочия осуществлял формируемый народными депутатами РСФСР (РФ) Верховный Совет, который состоял из двух палат – Совета Республики и Совета национальностей.

Впоследствии в Конституцию были внесены и другие важнейшие поправки: изменено название государства (введены два равнозначных наименования Российская Федерация – Россия); введен пост Президента Российской Федерации; раздел о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина был приведен в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного публичного права; провозглашены государственный суверенитет России, равноправие всех форм собственности, включая частную. Неотъемлемой частью Конституции стал Федеративный Договор, который впервые попытался разграничить предметы ведения и полномочия Федерации и ее субъектов.

Однако поправок к 1993 году накопилось так много, что они неизбежно начали вступать не только в противоречие с прежними положениями Конституции, но и друг с другом. Новое содержание не вписывалось в прежнюю конституционную форму, в результате была нарушена нумерация глав, статей, отдельные статьи отсутствовали вообще.

Словом, налицо была необходимость принятия новой Конституции России. I Съезд народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 г. сделал первый шаг в этом направлении, создав Конституционную комиссию для разработки текста Конституции. Первый проект нового Основного закона был опубликован уже в ноябре 1990 года и вызвал неоднозначную реакцию в обществе. Он неоднократно дорабатывался, публиковался вновь, выносился на рассмотрение Съезда народных депутатов и Верховного Совета, однако сколько-нибудь существенный прогресс в деле конституционной реформы за три года так и не был достигнут.

В конечном итоге Президент РФ, формально оставаясь председателем Конституционной комиссии, был вынужден выступить с инициативой созыва в Москве 5-16 июня 1993 года Конституционного совещания, которому был предложен концептуально новый проект Конституции РФ, значительно усиливавший роль президентской власти в государстве.

Работу над проектом завершили созданные по Указу Президента РФ Общественная и Государственная палаты Конституционного совещания, в которые вошли наиболее видные юристы, представители субъектов РФ, правоохранительных органов, бывшие народные депутаты России и т. п. В результате 12 декабря на референдум – всенародное голосование – был вынесен единый проект Конституции РФ, созданный на основе объединения концепций Президента и Конституционного совещания.

Во всенародном голосовании по проекту новой Конституции РФ по официальным данным приняли участие 58 187 755 избирателей, внесенных в списки для голосования (54,8 %). За принятие Конституции проголосовали 32 937 630 избирателей (58,4 % избирателей, принявших участие в голосовании).

Таким образом, Конституция РФ, ставшая важным этапом в становлении российской демократической государственности, была принята и со дня ее официального опубликования 25 декабря 1993 года вступила в силу.

12 декабря 1993 года считается днем принятия Конституции РФ.

Тема 3

Основы конституционного строя Российской Федерации

1. Понятие, структура основ конституционного строя РФ. Понятия «конституционный строй», «основы конституционного строя» появились в отечественном конституционном праве сравнительно недавно. Они были востребованы началом глубоких преобразований политической системы российского общества в начале 1990-х годов. Так, 16 июня 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР принял новую редакцию ст. 7 Конституции (Основного Закона) РСФСР 1978 г., установившую недопущение создания и деятельности партий, организаций и движений, ставящих своей целью насильственное изменение «советского конституционного строя».

Ранее в науке и законодательстве широко использовалось понятие «общественный строй», содержанием которого охватывались определенная социальная система, отражение в Основном законе тенденций функционирования и развития общественно-экономической формации. Понятно, что оно прямо и опосредованно связывалось с партийно-государственными установками о принадлежности государству основных средств производства, наличием либо отсутствием эксплуатации человека человеком и пр. в традиционном для марксизма-ленинизма понимании указанных категорий. В связи с этим в научном обороте и в нормотворческом процессе использовались во многом идеологически окрашенные термины – «социалистический строй», «капиталистический строй» и т. п.

Идея замены понятия «общественный строй» понятием «конституционный строй» была с воодушевлением воспринята созданной по решению I Съезда народных депутатов РСФСР Конституционной комиссией, ответственным секретарем которой являлся О. Г. Румянцев – один из наиболее авторитетных в нашей стране конституционалистов. По его мнению, конституционный строй существует далеко не в каждом государстве, имеющем конституцию. Это целостная система социально-правовых отношений и институтов, подчиненная безусловным нравственным и конституционным велениям, основанная на совокупности основополагающих регуляторов, которые «содействуют закреплению в общественной практике и в правосознании стабильных, справедливых, гуманных и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством».

Существуют и иные определения понятия «конституционный строй». Так, М. В. Баглай считает, что конституционный строй есть порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией. Аналогичной точки зрения придерживается О. Е. Кутафин: конституционный строй – это форма (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как явление конституционное. В то же время В. Н. Додонов полагает, что под конституционным строем следует понимать систему социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами определенного государства.

Обобщая мнения большинства современных отечественных государствоведов, следует отметить, что главное свойство конституционного строя – обеспечивать подчинение государства праву и конституции как верховному его источнику. Далеко не всякое государство, даже имеющее самый совершенный писанный Основной закон, обладает конституционным строем. Недостаточно просто закрепить существование конституционного строя на бумаге. Важно, чтобы конституции были подчинены абсолютно все субъекты, прежде всего само государство. Причем конституционный строй – это не столько упорядоченность, сколько целостная, скрепленная нормами права система общественных отношений, включая ее экономический, политический, социальный и духовный компоненты. Наконец, сама конституция, национальная

правовая система государства должны прогрессивно развиваться, следуя принципам цивилизованности, справедливости, демократичности и т. п.

Таким образом, конституционный строй есть сложившаяся в современном обществе система экономических, социальных, политических, духовно-нравственных отношений, подчиненная справедливому, разумному, цивилизованному конституционно-правовому предписанию, ориентированная на уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, прогрессивное развитие личности, общества и государства.

Понятно, что столь масштабную систему отношений объективно невозможно закрепить каким-то одним нормативно-правовым актом или документом. Эта совокупность общественных отношений существует объективно, а задача конституции – закрепить лишь основополагающие устои государства, принципы его отношений с личностью и гражданским обществом. В Конституции РФ указанные принципы, устои именуются основами конституционного строя. Одновременно основы конституционного строя выступают как генеральный институт конституционного права России.

Впервые упоминание о «незыблемых основах конституционного строя России» появилось в Конституции (Основном законе) Российской Федерации – России в редакции от 21 апреля 1992 г. Тогда к ним были отнесены: народовластие; федерализм; республиканская форма правления; разделение властей.

Примечательно, что в Конституцию РФ 1993 г. глава «Основы конституционного строя» попала не сразу. В проекте Конституции РФ, вынесенном на обсуждение Конституционного совещания 5 июня 1993 года, глава 1 именовалась «Общие положения. Права и свободы человека». Но во многом под влиянием принципиальной позиции Конституционной комиссии в окончательном варианте проекта Конституции РФ соответствующие правовые нормы были упорядочены, приведены в стройную систему и трансформировались именно в «Основы конституционного строя». Закрепление их в первой главе Конституции России – не случайно. Тем самым подчеркивается их особое значение в национальной правовой системе РФ – они как бы обобщают, сводят воедино в концентрированном виде положения Основного закона нашего государства.

Поэтому основы конституционного строя имеют особую юридическую силу. Им не могут противоречить никакие другие положения Конституции, которая сама по себе, как известно, имеет высшую юридическую силу по отношению ко всем остальным нормативным правовым актам, принятым в Российской Федерации. Как следствие, положения первой главы Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием РФ. Их пересмотр возможен только посредством принятия Конституционным Собранием либо всенародным голосованием нового Основного закона страны. Тем самым устанавливается важнейшая гарантия защиты от непродуманных, продиктованных сиюминутными политическими соображениями поправок к Конституции России, ибо любое ее изменение не должно вступать в противоречие с положениями главы 1. В противном случае такая поправка будет юридически ничтожной.

Содержание основ конституционного строя раскрывается в науке по-разному. Нередко соответствующие нормы-принципы подразделяют на группы в зависимости от характера регулируемых ими общественных отношений. Наиболее удачной представляется систематизация, предложенная С. А. Авакьяном, по мнению которого, основами конституционного строя России являются:

- народовластие (народный суверенитет);
- существование Российского государства, как организации всего народа, признание России демократическим, федеративным, правовым, социальным, светским государством с республиканской формой правления;
- признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;
- демократия как основа образа жизни в России и ее политического режима;

- идеологическое многообразие и политический плюрализм;
- свобода экономической деятельности и многообразие форм собственности.

2. *Человек, его права и свободы как высшая ценность.* В признании человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ) выражен гуманистический потенциал конституционного строя России. Гуманизм провозглашается: а) важнейшим атрибутивным признаком общества, его экономической, политической, правовой систем, идеологии; б) основополагающим принципом деятельности органов государства и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций; в) базовой идеей и ценностью, определяющей поведение каждой конкретной личности и ее взаимоотношения с обществом и государством.

В советских конституциях присутствовала иная гуманистическая формула: высшей ценностью объявлялись материальные и духовные потребности людей, что, однако, далеко не всегда реализовывалось на практике. Конституция России, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, на первый план выдвигает человека как самостоятельную, суверенную личность, способную позаботиться о самой себе. Для этого человеку предоставляются общепризнанные права и свободы, а государство берет на себя обязанность гарантировать, уважать и соблюдать их.

Советское конституционное право крайне неохотно использовало термины «человек», «личность», «права и свободы человека и гражданина». Ибо, как справедливо указывает Е. А. Лукашева, права и свободы индивида – важнейший противовес всецелости государственной власти, призванный обеспечить ее ограничение и самоограничение. Напротив, до недавнего времени на первое место выносились коллективные ценности, подчинение интересов каждого конкретного человека интересам общества и государства.

Конституция РФ 1993 года провозглашает высшей ценностью именно человека, вне зависимости от его правовой связи с государством, участия в производстве и распределении материальных благ. В этом отношении термин «человек» в праве тождественен понятиям «личность», «индивид», хотя социально-философское понимание этих категорий несколько различно.

Соответственно, права и свободы человека принадлежат в равной мере всем членам общества, они складываются объективно и существуют еще до государственного их признания.

Принцип гуманизма постепенно находит отражение во всех элементах национальной правовой системы России. В соответствии с ним построена глава 2 Конституции РФ, открывают которую статьи, закрепляющие личные права и свободы человека, то есть права и свободы, принадлежащие каждому индивиду с момента его рождения и в равной мере. В то же время не противоречит принципу гуманизма, а развивает и дополняет его предоставление льгот и преимуществ отдельным категориям лиц, которые в силу объективных причин не могут в равной мере с другими индивидами воспользоваться жизненными благами. Речь идет об инвалидах, ветеранах, проблемных мигрантах (беженцах, вынужденных переселенцах) и т. п.

Категория «высшая ценность» в большей мере – нравственная, не юридическая. Однако, будучи закрепленной в Конституции РФ, она в известном смысле становится правовой нормой, то есть санкционированным государством правилом поведения, обязательным для всех. Но это не традиционная правовая норма, а, скорее, норма-принцип. Принцип, который при решении любого жизненно важного вопроса требует отдавать приоритет именно личности, ее правам и свободам, даже когда так называемая «целесообразность» подсказывает иной вариант действия и поведения. В связи с этим недопустим самосуд по отношению к лицу, очевидно совершившему преступление, недопустимы пытки, жестокое, унижающее человеческое достоинство обращение с подозреваемым, обвиняемым ради скорейшего расследования уголовного дела, недопустимо вмешательство в личную (частную) жизнь граждан исходя из неких сомнительных директивных установок, на которые порой всецело полагаются правоприменители.

Следует также учитывать, что понятия «человек», «личность», «права и свободы человека и гражданина» подразумевают не только временной отрезок с момента рождения до момента смерти человека. В отдельных случаях законодательство предусматривает юридическую защиту прав и свобод еще не родившегося ребенка (например, наследственные правоотношения), а также умершего человека (защита чести, доброго имени).

Отдельные права и свободы, преимущественно политические, предоставляются человеку только при наличии у него гражданства РФ, то есть особой устойчивой правовой связи человека с Российским государством. Принцип гуманизма находит здесь отражение в том, что: а) право на гражданство имеет каждый человек; б) все граждане равноправны вне зависимости от оснований приобретения гражданства; в) ни один гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства; г) каждый гражданин РФ вправе изменить свое гражданство.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ).

Как видно, данное положение находится в самом начале текста Основного закона страны. Тем самым признание, соблюдение и защита прав и свобод человека провозглашается важнейшей, основополагающей конституционной обязанностью и ее исполнение возлагается на государство.

В научной и учебной литературе принято различать термины «признание», «соблюдение» и «защита». Так, признание означает, что права и свободы не учреждаются государством, они естественны, существуют объективно, предусмотрены общепризнанными нормами и принципами международного публичного права, и долг государства – признать их, провозгласить основой деятельности всех своих органов. Соблюдение, по точному утверждению М. В. Баглая, есть обязанность государственных органов «не только воздерживаться от любых действий, нарушающих или ущемляющих права и свободы, но и создавать условия для их реализации людьми». Наконец, защита требует от всех государственных органов, и, прежде всего, судебных, предпринимать действия по предотвращению нарушений прав и свобод, восстановлению нарушенного права. Государство также гарантирует предоставление каждому человеку квалифицированной юридической помощи для защиты прав и свобод, а в отдельных случаях, в рамках, установленных законом, – и право на самозащиту.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью не означает полной невозможности вмешательства государства в дела личности. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, но только в рамках, определенных Конституцией России (ч. 3 ст. 55). При этом:

- ограничение возможно только федеральным законом;
- ограничение возможно только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

3. Демократический характер Российской Федерации. В числе основополагающих признаков Российской Федерации, закрепленных Конституцией РФ (ч. 1 ст. 1), на первом месте указан демократический характер Российского государства. Содержание этого признака раскрывается ч. 1 ст. 3: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Таким образом, понятие демократии (от греческого «demokratia» = «demos» («народ») + «kratos» («власть»)) неразрывно связано с идеей народного суверенитета.

Народный суверенитет – это неограниченное всевластие народа, определяемое общей волей граждан государства, которое реализуется во всех сферах общественной жизни в определенных Конституцией и законами РФ формах.

Проблемы демократии, народного суверенитета актуальны со времен Древней Греции и Древнего Рима, где существовали зачатки гражданского общества. Так, еще Цицерон указы-

вал, что государство есть «достояние народа», а народ – не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а «соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов».

По мнению представителя философии права Нового времени Ж.-Ж. Руссо, власть государства, направляемая общей волей, представляет собой единый, неделимый и неотчуждаемый суверенитет народа. Любопытно, что указанная идея в дальнейшем была востребована теорией и практикой конституционализма, хотя порой и служила оправданием самых реакционных политических режимов.

В марксистско-ленинской теории очевиден классовый подход к проблеме народного суверенитета, ибо под народом здесь подразумевалась совокупность трудящихся и эксплуатируемых классов. Отсюда социалистическая демократия противопоставлялась буржуазной, а диктатура пролетариата объявлялась едва ли не самой демократичной формой государства в мире.

Действующая Конституция России, указывая на принадлежность всей власти в Российской Федерации ее многонациональному народу, запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Что же означает «народ»? В юридической науке нет единства мнений на этот счет. Отмечается абстрактность этого понятия, а по мнению О. Э. Лейста, доктрина практически не нуждается в раскрытии его содержания. Тем не менее термин «народ» присутствует в целом ряде конституционно-правовых норм, а значит, необходимо его правильное толкование. В связи с этим, вероятно, следует согласиться с О. Е. Кутафиным, считающим, что с юридической точки зрения слово «народ» отождествляется с понятием «граждане», ибо только они в подавляющем большинстве случаев обладают политическими правами и свободами. Таким образом, если вернуться к толкованию ряда положений отечественной Конституции, то многонациональный народ Российской Федерации есть совокупность ее граждан.

Суверенитет народа обладает рядом важнейших свойств: единством, верховенством, полнотой и неограниченностью, неотчуждаемостью.

Единство народного суверенитета означает, что народ является единственным источником власти в РФ. И в этом отношении народ выступает единой общностью людей, принимающей властные решения на основе волеизъявления большинства граждан при безусловном уважении мнения их меньшинства.

Верховенство власти народа выражается в том, что никто и ничто не может быть выше его воли. Решения, принятые на всенародном голосовании – референдуме, могут быть отменены только референдумом. Народ и только народ наделен правом выбирать главу государства и высший орган законодательной и представительной власти. Конституция, принятая народом, обладает верховенством и высшей юридической силой на всей территории РФ.

Полнота и неограниченность суверенитета народа подразумевает, что гражданам России принадлежит весь объем власти, который может быть реализован в предусмотренных Конституцией и законами РФ формах во всех ключевых сферах общественной жизни: в праве на землю и недра, на свободное экономическое развитие, на пользование достижениями науки, культуры, на участие в управлении государственными и общественными делами и т. п.

Наконец, неотчуждаемость народного суверенитета нашла свою реализацию в норме Конституции РФ (ч. 4 ст. 3) о том, что никто «не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

С процессуальной точки зрения, народ осуществляет принадлежащую ему власть в двух формах: непосредственно (прямая демократия), а также через выборные органы государствен-

ной власти и местного самоуправления (представительная демократия). В данном случае высшим проявлением и выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Интересно, что демократические процедуры в кризисные, неустойчивые периоды общественного и государственного развития нередко вызывают у значительной части народа недовольство и даже раздражение, потребность в «сильной руке». В это время, как отмечает О. Э. Лейст, возрастает активность антидемократических сил, обретающих возможность прийти к власти, а сам народ невольно становится инструментом подавления демократии. И «в случае победы над гражданским обществом и свойственной ему демократией тоталитарные режимы могут существовать продолжительное время». Вот почему так важно сохранение гражданского мира и согласия как основы поступательного демократического развития общества и государства.

4. *Россия как федеративное государство.* Ч. 1 ст. 1 Конституции РФ отвечает и на вопрос, какова форма государственного устройства современной России. Форма государственного устройства представляет собой внутреннее строение государства, его деление на составные части – административно-территориальные единицы, автономные политические образования или суверенные государства. Она отражает также характер соотношения государства в целом и отдельных его частей.

Общепризнано различие 3 форм государственного устройства: 1) унитарного государства, 2) федерации и 3) конфедерации.

Унитарное государство едино и делится на административно-территориальные части, не обладающие политической самостоятельностью и специфическим государственно-правовым статусом. То есть в унитарном государстве действует одна конституция, существуют абсолютно единые правовая и судебная системы, а государственную власть осуществляют только центральные органы.

В отличие от унитарного государства федерация состоит из государств либо государственноподобных образований, обладающих некоторыми элементами суверенитета, определенной политической самостоятельностью и именуемых субъектами данной федерации. Субъекты могут носить самые разные названия: штаты, земли, провинции, кантоны и т. п. Они имеют собственные органы государственной власти, издают законодательные акты, а нередко даже принимают конституцию.

Конфедерация является крайне редкой формой государственного устройства. По сути, это союз суверенных государств, которые образуют объединенные органы, главным образом, для координации совместных усилий в экономической, политической, военной или иной сферах международных отношений.

Россия стала отвечать признакам федеративного государства лишь в 1990-е годы. Ранее она, хотя и именовалась Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой (РСФСР), но по форме, а тем более по содержанию являлась унитарным государством.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов целостность России была поставлена под угрозу. Входящие в нее автономные республики, активно поддерживаемые руководством бывшего Союза ССР, стали активно заявлять о своем суверенном статусе и самостоятельном вхождении в уже распадавшийся СССР. Остановить разрушительный для России процесс удалось 31 марта 1992 года подписанием в Москве Президентом РФ и Председателем Верховного Совета РФ, с одной стороны, и руководителями регионов РФ – с другой Федеративного Договора. Он представлял собой три самостоятельных договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти:

- 1) суверенных республик в составе РФ;
- 2) краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- 3) автономной области, автономных округов в составе РФ.

Именно тогда было официально оформлено понятие субъектов РФ, которые получили значительный объем полномочий, но в рамках целостного неделимого Российского государства. Вместе с тем Федеративный Договор закрепил юридическое неравенство краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов по сравнению с суверенными республиками. Последние обладали высокой степенью самостоятельности (во многом независимо от федерального центра устанавливали собственные избирательную систему, законодательство, систему кадрового обеспечения органов власти, вели внешнеэкономическую деятельность и т. п.), тогда как остальные субъекты Федерации оставались на положении по-прежнему де-факто бесправных административно-территориальных единиц.

Поэтому в процессе разработки новой Российской Конституции главным требованием большинства регионов России было закрепление равноправия всех субъектов Федерации. И действительно, как справедливо указывает В. А. Туманов, равноправие есть «тот обязательный комплекс, без которого нет феномена, называемого федерацией». В окончательном проекте Основного закона страны это требование было учтено и вошло в Конституцию РФ 1993 г. в качестве принципа, составляющего основы конституционного строя.

Применительно к республикам в составе России исключено слово «суверенные». Тем не менее, оставаясь «государствами», они все-таки обладают несколько более объемным конституционно-правовым статусом, чем края, области и т. п. У них есть: собственные конституции, государственный язык, гражданство, особые органы государственной власти (президент, конституционный суд) и пр.

Конституция РФ закрепила следующие принципы федеративного устройства России: 1) суверенитет РФ; 2) верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории страны; 3) целостность и неприкосновенность территории РФ; 4) равноправие субъектов РФ, в частности, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; 5) наличие у субъектов РФ собственной правовой системы /конституции и законодательства – у республик, устава и законодательства – у краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов/; 6) единство системы государственной власти; 7) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов; 8) равноправие и самоопределение народов России.

В связи с этим важно дать определение понятий государственного и национального суверенитетов, на которые указывается в тексте Конституции РФ. Государственный суверенитет означает верховенство, независимость, полноту, всеобщность и исключительность власти государства, причем как во внутренних делах, так и в сфере внешней политики и международных отношений. Национальный суверенитет выражает право народов, проживающих в РФ, на самоопределение. Формы такого самоопределения могут быть различными: республика в составе России, автономная область, автономный округ, национально-культурная автономия. При этом в соответствии с принципами и нормами международного публичного права, самоопределение народов не должно вести к территориальному разделу существующих многонациональных государств.

5. Конституционное понятие правового государства. Конституция РФ провозглашает Российскую Федерацию правовым государством, то есть государством, во всей своей деятельности подчиняющимся праву, считающим главной своей целью и ценностью обеспечение прав и свобод человека.

Идея подчинения государства праву и закону возникла в глубокой древности. Она проявлялась в реформах знаменитого греческого мудреца Солон в VI веке до н. э. Мысль о том, что подлинная государственность возможна лишь там, где господствуют справедливые законы, последовательно отстаивали Сократ, Платон и Аристотель. Эти идеи античных мыслителей

в Средние века активно развивали Н. Макиавелли и Ж. Боден, в Новое время – Г. Гроций, Б. Спиноза, Т. Гоббс, Д. Локк, Ш. Монтескье и др. Но сам термин «правовое государство» сформировался и утвердился в немецкой юридической литературе в первой трети XIX века в работах К. Т. Велькера, Р. фон Моля и др. В России видными сторонниками доктрины правового государства были Б. Н. Чичерин, Б. А. Кистяковский, П. И. Новгородцев, И. А. Покровский, В. М. Гессен.

Российский путь к правовой государственности был крайне сложным, путаным и противоречивым. Господствовавший долгое время тоталитаризм радикально отрицал не только принцип верховенства права над государством, ценность прав и свобод личности, автономность гражданского общества, но и подменял государственную власть практикой жесткого партийного администрирования. Поэтому было бы некорректно утверждать, что сейчас мы находимся в завершении этого пути. Во многом положение Конституции РФ 1993 г. о правовом государстве – это норма-идеал, норма-цель, к которой надлежит последовательно и упорно стремиться в ходе дальнейшего развития России. Тем не менее в Конституции РФ закреплены важнейшие предпосылки построения правовой государственности:

1. Признание прав и свобод человека высшей ценностью.

2. Верховенство Конституции РФ. Ей не может противоречить ни один иной нормативный правовой акт. Все органы государственной власти и местного самоуправления обязаны неукоснительно соблюдать Конституцию и федеральные законы, а любое их действие в нарушение данного принципа может быть обжаловано в суде и повлечь меры юридической ответственности. Кроме того, Конституция РФ обладает прямым действием, то есть подлежит непосредственному применению в случае противоречия ей любого нормативного правового акта. Все принимаемые законы подлежат официальному опубликованию. Таким образом, все субъекты правоприменительной деятельности получают возможность ознакомиться с ними, действующее право становится открытым для граждан. Тем более исключается ситуация, сложившаяся в годы тоталитаризма, когда гражданин нередко привлекался к ответственности по секретным, неизвестным широкому кругу лиц законам. Неопубликованные законы не подлежат применению вообще. А любые нормативные правовые акты, будь то федеральный закон, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ и т. п., не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

3. Разделение властей. Принцип разделения всей государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, относительной самостоятельности указанных «ветвей» власти, их взаимосогласования по методу системы «сдержек и противовесов» применяется не только в отношении федеральных органов, но и органов государственной власти субъектов РФ. В главе 1 Конституции РФ закрепляются органы, осуществляющие государственную власть в Российской Федерации: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (состоящее, в свою очередь, из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации), Правительство РФ, суды РФ. Причем суды, непосредственно призванные защищать права и свободы личности, контролировать соблюдение Конституции и законов РФ, в своей деятельности независимы и подчиняются только Конституции и федеральным законам.

4. Признание и гарантии местного самоуправления в РФ. Конституция России впервые в истории нашего государства закрепила местное самоуправление как право населения соответствующей территории самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, его независимость от системы органов государственной власти.

5. Приоритет международного публичного права, который, в свою очередь, означает: а) включение общепризнанных принципов и норм МПП в качестве составной части в национальную правовую систему РФ; б) более высокая юридическая сила правил международного договора РФ по отношению к ее внутренним законам. Причем ратифицированные международ-

ные договоры РФ должны соответствовать Конституции России, а случае противоречия ей они могут быть предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ.

6. *Социальная сущность Российского государства.* Общеизвестно, что реализация в жизнь принципа социального государства (ст. 7 Конституции РФ) является исключительно важной задачей в плане построения в России правовой демократической государственности. Еще Ж.-Ж. Руссо писал, что «ни один гражданин не должен быть настолько богат, чтобы быть в состоянии купить другого, и ни один – настолько беден, чтобы быть вынужденным продаваться». «Если вы хотите придать государству прочность, то сблизьте крайние ступени, насколько это возможно, не допускайте ни богачей, ни нищих».

К сожалению, эта мудрая и, в общем-то, простая заповедь не соблюдалась в Советском государстве с его обеспечением весьма скромного достатка основной массе населения, подавлением частной хозяйственной инициативы, сокрытием от посторонних глаз богатства и власти кремлевских небожителей, других представителей партноменклатуры. Не соблюдалась она и в последние годы, когда новые «уравнители» на волне популистского лозунга «борьбы с привилегиями», обретая власть, быстро поделили между собой «общенародное» достояние, а пропасть между богатыми и бедными достигла угрожающих размеров. Данная тревожная ситуация в современной России заметно усугубляется отсутствием полноценного «среднего класса», служащего «буфером» между низшими (бедными) и высшими (богатыми) слоями общества. По мнению многих социологов, политологов, юристов-теоретиков, это и есть та «социальная цена реформ», о которой предпочитают не говорить официальные власти. Тем не менее, как справедливо отмечает Ю. А. Дмитриев, социальная политика Российского государства, являющаяся одной из важнейших составляющих обеспечения права человека на достойную жизнь, получив конституционное закрепление, на практике не соответствует своему содержанию, сформулированной в Основном законе цели – обеспечению достойной жизни и свободного развития человека.

В связи с этим конституционный принцип социального государства требует от властей проведения политики, сглаживающей наиболее острые противоречия между частным и публичным интересом, не допускающей противозаконных действий со стороны естественных монополий и иных субъектов хозяйственной деятельности, охраняющей права прежде всего социально незащищенных слоев населения России.

Но построение социального государства неосуществимо лишь посредством какой-то особой государственной политики. Необходима продуманная и эффективная законодательная реформа, пересмотр всей существующей административной практики в социальной сфере, а главное – создание гибкой социально-ориентированной экономической системы, обеспечивающей общественный консенсус.

Социально-ориентированная экономическая система государства должна отражать закрепленные в Конституции РФ (ст. 8) либеральные ценности: поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. В то же время неукоснительному соблюдению подлежат требования ст. 7 Конституции РФ: в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Перечисленные конституционные положения к настоящему времени конкретизированы значительным массивом законодательных и иных нормативно-правовых актов, среди которых можно назвать: Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.; Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г.; федеральные законы от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональ-

ных заболеваний», от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования», от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», от 27 октября 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и пр. Но до тех пор, пока многие установленные ими положения остаются на бумаге, бессмысленно утверждать о формировании в России социального государства.

Ключевым компонентом принципа социального государства выступает право человека на достойную жизнь и свободное развитие. Его содержание раскрывается в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В частности, право на достойную жизнь подразумевает: а) право на достаточное питание, одежду и жилище, как для человека, так и для его семьи; б) право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Свободное развитие человека требует непрерывного улучшения условий его жизни, что реализуется в праве индивида на повышение образовательного уровня, получение более высокого вознаграждения за труд в соответствии с его результатами, на улучшение состояния окружающей среды.

7. Российская Федерация – светское государство. Согласно Конституции РФ (ст. 14), Российская Федерация является светским государством, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Светский характер государства закреплён в основных законах большинства стран современного мира, при том что существуют государства, в которых одна из религий признаётся государственной, а руководители церкви осуществляют верховную власть (Иран, Ватикан).

Подробнее конституционные нормы о светском характере РФ раскрываются в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», принятом в ходе бурных и продолжительных дебатов между Президентом РФ и Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

В частности, конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства означает, что государство:

- не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;
- не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;
- не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит федеральному закону;
- обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

В свою очередь, религиозное объединение:

- создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям, то есть на него не распространяются нормы трудового права;
- не выполняет функций органов государственной власти и местного самоуправления;
- не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;
- не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Вместе с тем государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает им финансовую, материальную и иную помощь в реставрации, содержании и охране зданий и иных объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством РФ об образовании.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями. Должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, а также военнослужащие не вправе использовать свое служебное положение для формирования у граждан того или иного отношения к религии.

Отделение религиозных объединений от государства не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства, выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, деятельности политических партий, движений и других общественных объединений.

По просьбам религиозных организаций органы государственной власти РФ вправе объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями на соответствующих территориях. В частности, в РФ нерабочим днем является праздник Рождества Христова, в Республике Татарстан – мусульманский праздник Курбан-байрам.

Тема 4

Разделение властей в государственном устройстве Российской Федерации

1. Становление, развитие, современное понимание концепции (принципа) разделения властей. Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в качестве важнейшего принципа организации и функционирования Российского государства было впервые де-юре закреплено п. 13 Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой I Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. Со вступлением в силу Конституции РФ 1993 г. началась реализация разделения властей де-факто.

Для правильного понимания сущности данного феномена важно уяснить различия между концепцией и принципом разделения властей. Концепция – это теоретико-содержательный компонент разделения властей, в то время как принцип – это система конституционно-правовых и иных норм, регламентирующих разделения властей. Концепция, кроме того, обуславливает всестороннее осмысление и истолкование практики разделения властей применительно к государственному устройству РФ и других стран.

Общая характеристика содержательных аспектов концепции разделения властей может быть представлена следующими тезисами.

Во-первых, разделение властей представляет собой совершенно конкретный механизм организации и реализации публичной власти, адекватный исторически определенным доктринальным политико-правовым представлениям и обоснованиям. В связи с этим полагаем недостаточно аргументированным утверждение А. Н. Медушевского, который считает, что принцип разделения властей «выступает как некий абстрактный идеал, своего рода идеальный тип, который едва ли находит практическое применение в условиях современного политического процесса». В свою очередь, М. Н. Марченко подчеркивает, что теория разделения властей – «это не только и даже не столько «формально-юридическая», сколько «политическая и идеологическая теория». Будучи в известном смысле и при определенных конкретно-исторических условиях «идеальным типом», целью, еще не достигнутой, но вполне достижимой в будущем, теория разделения властей в ряде развитых демократических стран, прежде всего в США, нашла свое достойное конституционно-правовое воплощение и играет весьма важную роль в реальной общественной и государственной жизни.

Во-вторых, концепция разделения властей целиком и полностью относится к власти публичной, к сфере организации и функционирования государственного механизма в целом и отдельных его элементов. Иными словами – к области государственной деятельности, оказывающей прямое и косвенное воздействие на политическую, социально-экономическую и духовную сферы общественных отношений. Государственная власть – это власть политическая и публичная. Она в отличие от других властных проявлений распространяется на все общество в целом, охватывая своим воздействием наиболее значимые в нем отношения. Но государственную власть качественно характеризует также и то, что государственно-властные веления обеспечиваются в своем применении при необходимости и мерами государственного принуждения. И уж, конечно же, она при разделении ее на отдельные «ветви», обладает такой качественной определенностью как единство и целостность. Только государственной власти присущ суверенитет – верховенство внутри страны и независимость от какой-либо иной публичной власти на международной арене.

В-третьих, концептуально-теоретические основы разделения властей восходят к пониманию единства государственной власти. При этом в правовом государстве единство публичной власти гармонично сочетается с разделением ее функций и, соответственно, с адресной ответ-

ственностью за неисполнение, ненадлежащее исполнение указанных функций. Как отмечает В. И. Шамшури, «тут уже дело техники – отвечает ли за исполнение тех или иных функций одно или несколько лиц, один или несколько институтов (известно, что в ряде стран и в разные эпохи исполнение, например, законодательных, исполнительных и судебных функций совмещалось). Важно и принципиально, чтобы всегда было юридически ясно – за какую функцию, в какой момент и кто может быть спрошен по всей строгости закона».

Осуществление разных властных функций (законодательной, исполнительной, судебной) различными государственными органами отнюдь не противоречит пониманию власти как единого целого, вопреки утверждению ряда авторов. Признание рассматриваемого принципа в теоретическом и в практическом плане не ведет к отрицанию такого понимания власти, при котором она изначально представляет собой структурно упорядоченную целостность. Власть по своей природе едина. Поэтому если предположить, что ее «ветви» действуют полностью самостоятельно и независимо друг от друга, асинхронно преследуя различные цели, то результатом подобного развития событий будет, как правило, не стабилизация, что мы наблюдаем в действительности, а полное разрушение механизма власти, хаос в государстве, анархия в обществе. Кстати, история знает достаточно примеров, когда жесткое противостояние одной «ветви» власти другой приводило в конечном итоге к гражданским войнам, смутам, беспорядкам.

В-четвертых, основополагающая идея концепции разделения публичной власти заключается в том, что ни одна из ее «ветвей» не должна вмешиваться в прерогативы другой; тем более недопустимо слияние одной власти с другой. В 1748 г. Ш. Монтескье писал: для того чтобы предупредить злоупотребление властью, необходимо, как это вытекает из самой природы вещей, чтобы одна власть сдерживала другую; когда законодательная и исполнительная власти объединяются в одном и том же органе, тогда не может быть свободы; с другой стороны, не может быть свободы, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной; наконец, хуже не бывает, если одно и то же лицо или орган станет осуществлять все три вида власти.

Иное дело – распределение функций властей (законодательной, исполнительной, судебной) по «вертикали» и «горизонтали», выраженное в соподчиненности соответствующих органов государства; распределение «вширь» и «вглубь» полномочий (компетенции) «ветвей» власти. При этом в функционировании системы структурных элементов каждой из «ветвей» власти особое значение имеет следующее:

- одно, центральное, звено полноправно, обладает всем объемом властных полномочий, свойственных «ветви» власти, обеспечивает руководство и единство в рамках ее системы; остальные звенья дополняют и уравнивают полномочия центрального звена;
- каждое звено системы «ветви» власти имеет либо свою исключительную компетенцию, в которой оно не может быть подменено, либо свою преимущественную компетенцию, в которой оно может быть подменено рядом расположенным или вышестоящим звеном не иначе как при соблюдении определенных процедур и гарантий;
- каждое нижестоящее или рядом расположенное звено может участвовать в принятии вышестоящим или рядом расположенным звеном решений, затрагивающих специально предоставляемые им права, как внося инициативные предложения в вышестоящие или рядом расположенные органы, так и предоставляя им свои замечания и предложения по принимаемым решениям.

В-пятых, содержание концепции разделения властей предполагает тезис, что конституционная система должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой «ветви» государственной власти другими и содержать взаимные противовесы для всех властей. Суть принципа разделения властей, считает С. С. Алексеев, не столько в том, чтобы разъединить публичную власть по ее функциям на законодательную, исполнительную, судебную, т. е. как бы «раздробить» и тем самым не позволить ей превратиться в некую всемогущую, неподкон-

трольную обществу силу. Суть этого принципа прежде всего в том, чтобы организовать «разделенные» власти, создать систему «сдержек и противовесов», обеспечивающую их слаженное, согласованное функционирование и развитие. В свою очередь, в самой системе «сдержек и противовесов», мер взаимного контроля решающим инструментом, способным организовать и гармонизировать публичную власть, по мнению С. С. Алексеева, выступает институт главы государства.

Не существует и никогда не существовало универсальной системы «сдержек и противовесов», тем более что в каждой конкретной стране с ее специфической организацией государственного устройства по принципу разделения властей набор элементов системы «сдержек и противовесов», равно как и реальное значение каждого из них могут существенно изменяться во времени и пространстве.

В частности, оценивая конституционную систему США, А. А. Мишин отмечал, что в ней исследование системы «сдержек и противовесов» не может быть ограничено рамками треугольника, вершинами которого являются Конгресс, Президент и Верховный суд. Современная социально-политическая база системы «сдержек и противовесов» качественно иная, чем почти два столетия назад, когда эта система создавалась. Поэтому научно обоснованный анализ системы «сдержек и противовесов» невозможен без учета той роли, которую играют в нынешней социально-политической системе США такие внеконституционные «центры власти», как федеральный бюрократический аппарат, двухпартийная система, группы давления и средства массовой информации, за каждым из которых незримо, но вполне осязаемо действует монополистический капитал.

В-шестых, между прежде всего законодательной и исполнительной властями, реализуемыми конституционными полномочиями соответствующих государственных органов, должен быть обеспечен баланс, исключающий сосредоточение всей полноты государственной власти у одной из этих «ветвей». Как свидетельствует опыт поддержания такого баланса в разных странах, под влиянием различного рода объективных и субъективных факторов он может периодически меняться в пользу либо законодательной, либо исполнительной «ветви» власти, причем каждая из них стремится изменить баланс в свою пользу.

Например, в США в XIX веке преобладающий вес в балансе властей имела по преимуществу законодательная власть в лице Конгресса. Тогда широко использовался известный тезис Дж. Локка, повторенный Дж. Мэдисоном и А. Гамильтоном, о том, что при республиканском правлении законодательная власть с необходимостью должна доминировать над исполнительной. Однако в последующем первенство в государственном механизме стало постепенно смещаться от законодательной к президентской (исполнительной) власти. Нарушение баланса законодательной и исполнительной властей в конституционной истории США отмечается в практике так называемого делегирования законодательной власти от Конгресса к исполнительной власти во главе с Президентом, имевшего место в 1930-е годы в период «великой депрессии», в 1970-е годы во время президентства Р. Никсона и отчасти в 1980-е годы (президентство Р. Рейгана).

Разделение государственной власти на «ветви», относительно самостоятельные по отношению друг к другу, призвано обеспечивать, в конечном итоге, необходимый баланс интересов, который делает публичную власть цельной и единой. Этот баланс должен конституционно гарантироваться полномочиями законодательных, исполнительных, судебных органов, а споры властей должны разрешаться конституционным путем через правовую процедуру (конституционный суд).

Баланс властей не есть величина постоянная и неизменная. Он достаточно динамичен в обстановке часто меняющихся политических условий и факторов, сохраняя тем не менее принципиальную значимость своих «контуров». В свое время Ш. Монтескье отмечал, что для образования «умеренного правления» необходимо уметь комбинировать «ветвями»

власти, регулировать, умерять, приводить их в действие, «подбавлять, так сказать, балласту одной, чтобы она могла уравновешивать другую». В условиях современной России это особенно актуально, тем более что существуют силы, ставящие своей политической целью принципиально изменить баланс властей. Например, в Декларации Общероссийского общественного движения «Народно-патриотический Союз России» в качестве одной из основных задач движения в политической области провозглашается: «изменение конституционным путем баланса ветвей государственной власти на основе разумного разделения их полномочий и ответственности».

В-седьмых, президентская, законодательная, исполнительная и судебная «ветви» единой государственной власти и функциональные полномочия соответствующих президентского, законодательного, исполнительного, судебного институтов государственной власти – понятия при всей их содержательно-смысловой близости отнюдь не идентичные. Компетенция, пределы и рамки полномочий органов государства – это правовая форма (одновременно – и правовой метод), посредством которой определяются размеры и качественная определенность отдельных элементов единой государственной власти, конституционно предназначенных выполнять свои специфические функции по законодательствованию, исполнению законов, осуществлению правосудия.

Государственная власть, реализуемая через конституционные полномочия отдельных органов государства, для себя как таковой вовсе не нуждается в том, чтобы каждое из ее основных проявлений – президентское, законодательное, исполнительное, судебное – реализовывалось лишь через один конкретный орган или систему однородных органов (например, законодательных или исполнительных). Так, в соответствии с Конституцией РФ, такой ведущий государственный орган, каковым является Президент РФ, будучи вполне самостоятельным органом власти, обладает полномочиями и законодательной, и исполнительной власти. Исполнение законодательной власти как Федеральным Собранием РФ, так и Президентом РФ в полном соответствии с Конституцией России не приводит к дроблению самой этой власти, к образованию нескольких законодательных властей. То же самое относится и к исполнительной власти, отдельные функции которой также входят в конституционную прерогативу Президента РФ. Применительно к отечественному варианту системы разделения властей Президент РФ в соответствии с действующей Конституцией, обладает рядом других важнейших полномочий, позволяющих рассматривать его и как гаранта осуществления этого принципа, и как институт согласования баланса различных властей, их взаимоограничения и взаимоконтроля. Анализ характера и объема конституционных полномочий Президента РФ позволяет говорить о появлении в традиционной трехэлементной модели разделения властей качественно иного, четвертого, элемента, а именно – президентской власти как особой и отдельной разновидности («ветви») государственной власти.

Итак, согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть в РФ осуществляет Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ, а в субъектах РФ (п.2 ст. 11) государственную власть осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Тем не менее применительно к существующей де-факто в настоящее время в России системе разделения публичной власти правомерно, по нашему мнению, утверждение о наличии не традиционно трех, а именно четырех властей – президентской, законодательной, исполнительной и судебной, хотя ст. 10 Конституции РФ и говорит о разделении государственной власти на: 1) законодательную, 2) исполнительную и 3) судебную.

В-восьмых, вмещают ли основные «ветви» государственной власти – президентская, законодательная, исполнительная, судебная – в себя все властеотношения в сфере деятельности государства (обо всех властеотношениях в обществе, разумеется, в данном случае речь не идет), не остаются ли «на обочине» конкретные специфические властепроявления? Пред-

ставляется, что ответ может быть таков: да, вне действия основных «ветвей» государственной власти существуют и такие власти, которые ни к президентской, ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной властям отнести не представляется возможным. В указанном смысле действие принципа разделения властей может быть расширено, учитывая, что отдельные, выходящие за пределы основных, власти характеризуются не только своей специфичностью, но также и самостоятельностью, а органы, их осуществляющие, – подчиненностью другим органам государственной власти.

Примером может служить деятельность такого органа государственной власти, как Уполномоченный по правам человека в РФ. Согласно Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. о нем Уполномоченный по правам человека в РФ осуществляет обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При осуществлении своих функций Уполномоченный по правам человека в РФ, назначаемый и освобождаемый от должности Государственной Думой Федерального Собрания РФ (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ) и действующий в соответствии с названным ФКЗ «независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам».

В этом же плане следует говорить о месте и роли в системе разделения властей прокурорской власти. Органы прокуратуры функционально, по характеру выполняемых ими задач совместно с органами МВД России, Минюста России, ФСНП РФ, ФСБ России и таможенными органами РФ относятся к правоохранительным органам, поскольку призваны обеспечивать законность и правопорядок в обществе, защиту прав и свобод граждан. Но по государственно-правовой сущности реализуемых органами прокуратуры властных функций, по статусу и месту, занимаемому в системе государственных органов, прокурорские органы образуют особую, самостоятельную «нишу», которую можно было бы, очевидно, условно назвать «надзорно-законоприменительной».

Закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает, в частности, осуществление прокуратурой РФ надзора над исполнением законов РФ: а) органами власти субъектов РФ и местного самоуправления, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за соответствием законам РФ издаваемых ими правовых актов; б) органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; в) органами военного управления, воинскими частями и учреждениями. Важным направлением деятельности прокуратуры РФ является участие прокуроров в рассмотрении дел судами. Властные функции, осуществляемые органами прокуратуры, реализуют особый вид государственной власти – прокурорской власти.

В связи с этим отнесение Конституцией РФ органов прокуратуры (ст. 123) к судебной власти (гл. 7) является очевидным нонсенсом. Прокуратура РФ правосудие не осуществляет и судебную власть не реализует. Но этот очевидный недочет конституционного правотворчества также весьма показателен. Ни к законодательной власти (гл. 5 «Федеральное Собрание» Конституции РФ), ни к исполнительной (гл. 6 «Правительство Российской Федерации» Конституции РФ) деятельность органов прокуратуры отнести также было бы некорректно. Пришлось «приткнуть» прокуратуру к судебной власти, а как же иначе?! Предшествующая действующей Конституции РФ 1993 г. – Конституция РСФСР 1978 г., между тем, содержала специальную главу – 22, посвященную статусу прокуратуры в целом и определению основных ее функций.

В-девятых, компетенция органов государства может меняться конституционным, как правило, путем. Государственная власть, рассматриваемая и в целом, и в вариантах своих функциональных проявлений, по существу, неограниченна, что обусловлено ее суверенным характером, если, разумеется, не учитывать в качестве ограничителей объективные условия существования публичной власти. Между тем, сведение президентской, законодатель-

ной, исполнительной и судебной властей к компетенции соответствующих органов государства это – известное отождествление того и другого, из чего следует знаменитая, хотя, в принципе, и не совсем корректная формула: разделение властей = разделению труда (функций) по управлению государством, а поскольку разделение труда имеет место де-факто со времени появления государственно-организованного общества, то теми же сроками исчисляется появление и существование принципа разделения властей.

Французский политолог и правовед Ж.-Ш. Шабо в работе «Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления» отмечает, что среди читателей Монтескье встречаются люди, приписывающие этому мыслителю тезисы, которые он не придумал – взять хотя бы знаменитую французскую теорию разделения властей: «Монтескье написал II–VII книги трудов «О духе законов» еще до путешествия в Англию, читая «Политику» Аристотеля. Различия между исполнительной, законодательной и судебной властями были предметом исследования в «Политике»... Каждая из властей определяет себя на основе выполняемой ею функции, а сама эта тройная функциональность определяется актом, трактуемым в качестве центрального для любой политической власти – законом. Таким образом, имеются организмы, создающие закон, применяющие закон и следящие за его соблюдением. Нынешнее признание этого разделения властей и вытекающие отсюда теории политических режимов показывают, что без него не обойтись».

Если закон, вернее сказать, конституция определяет «тройную функциональность», а функция, в свою очередь, определяет соответствующую ей власть, то разделение властей, действительно, можно было бы в любое время «ввести», стоит лишь включить в текст основного закона необходимые для этого статьи. В действительности же, как мы хорошо знаем, самые демократические и прогрессивные формулы, включенные в конституцию, не создают правовую реальность. Ни демократический, ни правовой характер государства не становятся реальностью от того, что соответствующие определения содержатся в основном законе государства. Не возникает от этого и гражданское общество. Разделение властей не составляет исключения. Оно также не появляется путем его «введения» в конституцию. Отсюда, не столько де-юре, сколько де-факто разделение властей обусловлено потребностями формирующихся гражданского общества и правового государства.

В-десятых, разделение властей – это структуризация государственной власти правом. В статье «Конституционный строй: социальный и правовой аспект» А. М. Яковлев выделяет функциональное назначение конституции в качестве ограничителя государственной власти, подчеркивая при этом, что теоретические основы подобного представления о центральном предназначении основного закона прослеживаются еще со времен античности. Центральным институтом ограничения государственной власти, а тем самым и неотъемлемым признаком конституционного строя А. М. Яковлев считает принцип разделения властей.

При этом принципиальным для этой проблемы он полагает понимание предмета такого разделения: есть ли это разделение ветвей власти или речь идет о разделении властных функций, признается ли за принципом разделения властей роль гаранта от государственного всеислия, произвола правителя или этот принцип сводится к организационному методу различения функций государственного управления?

Не касаясь вопроса о роли конституции в качестве ограничителя государственной власти – проблемы большей частью намеренно отвлеченной, поскольку при таком подходе все право в целом, равно как и отдельные правовые установления и институты, права и свободы личности и др., можно отнести с равным основанием к ограничениям государственной власти, в то время как принципиальной важности вопрос о соотношении и взаимодействии государственной власти и права не только не решается, но и не ставится, подчеркнем, что принцип разделения властей, как уже было отмечено выше, призван ввести властные проявления государства, что, собственно, и есть государственная власть, в конституционно установленные

формы и методы (законодательствование, исполнение законодательства, правосудие) посредством наделения соответствующих государственных органов полномочиями (компетенцией) и добиваясь обеспечения определенного баланса властных проявлений (властей) в соотношении этих форм и методов, при том что власть государственная едина по своему источнику и по своей социальной и правовой природе. Структуризация государственной власти посредством права включает в себя по необходимости и возможности ее ограничения, хотя сводить все к ограничению, на наш взгляд, было бы неверно. Правовая структуризация государственной власти, понимаемая как разделение властей, включает в себя в качестве предмета разделения саму власть по «ветвям», что не лишает государственную власть ее основного качества – целостности и единства, и как следствие этого – разделение полномочий (компетенции) законодательных, исполнительных и судебных органов. Сами же эти полномочия (компетенция) не есть формы разделенной власти, а представляют собою правовые формы структуризации власти – согласно конституционному принципу разделения властей. Такая структуризация государственной власти имеет, разумеется, свое назначение, включающее в том числе и обеспечение гарантий от чрезмерной концентрации власти в руках одной из ее «ветвей», от государственного всеисилия и произвола.

В-одиннадцатых, все власти действуют на единой и, как правило, постоянной правовой основе. Однако необходимость функционирования всех властей в режиме законности, строгого и неуклонного исполнения всеми ими предписаний и установлений, содержащихся в актах, принимаемых органами законодательной власти, может послужить основанием для вывода о верховенстве законодательной власти, которое отдельные исследователи относят даже к общим постулатам теории разделения властей. Основание для такого рода выводов дают высказывания основоположников указанной теории. Например, по Дж. Локку: «То, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их. А поскольку законодательная власть является законодательной в обществе лишь потому, что она обладает правом создавать законы для всех частей и для каждого члена общества, предписывая им правила поведения и давая силу для наказания, когда они нарушены, постольку законодательная власть по необходимости должна быть верховной и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей».

Но совместимо ли сложившееся представление о разделении властей как властей не только самостоятельных, но и не подчиненных никаким другим властям с верховенством власти законодательной?

Само понятие «верховенство» предполагает подчиненность, а потому совершенно очевидно, что указанной совместимости быть не может. Умалает ли это обстоятельство законодательную власть как власть в условиях демократического государства представительную? Думается, что не умалает вовсе, поскольку следует различать законодательствование в качестве государственной функции (одной из ветвей или отраслей власти), конституционные полномочия (компетенцию) законодательного органа государства, что само по себе «властью» не является, и само законодательство, воздействующее на образование правового режима, в котором осуществляется вся жизнедеятельность общества и функционирует государство («правовое») со всеми своими институтами и органами, включая и законодательные. Законодательная власть в лице представительного органа монопольно осуществляет законотворчество, при том что в данном государстве законы обладают высшей юридической силой, законодательным верховенством. Исполнительная власть и власть судебная, будучи самостоятельными и независимыми, посредством конституционно уполномоченных на то государственных органов реализуют законы в процессе исполнительной и судебной деятельности и обладают правом лишь на ограниченное нормотворчество в рамках и в строгом соответствии с действующим законодательством.

Нормотворчество в соответствии с законом и в пределах предоставленных прав – со стороны исполнительных, а в некоторых случаях и судебных органов («прецедентное право» в англосаксонской правовой системе, руководящие разъяснения по конкретным делам Верховного Суда РФ и пр.) – необходимый вид государственной деятельности. В связи с этим трудно согласиться с позицией В. С. Нерсисянца, который утверждает, что «в принципе исполнительная власть не имеет правотворческих полномочий, не имеет права принимать общеобязательные акты; она обладает лишь законодательной (правотворческой) инициативой в соответствующих звеньях представительной системы и, следовательно, возможностью таким путем влиять на направление, характер и содержание правотворческого процесса. В этом один из существующих моментов разделения властей и правовой государственности. У нас же пока все звенья исполнительно-распорядительной власти системы наделены полномочиями «в пределах своей компетенции» издавать общеобязательные акты, что по существу означает признание за ними полномочий представительного и законодательного (правотворческого) органа. Однако ясно, что устанавливая общеобязательные нормы, органы исполнительной власти осуществляют не свойственные и не принадлежащие им функции представительной (правотворческой) власти и как раз выходят за «пределы своей компетенции». Отсюда неизбежные при таком смешении функций и полномочий представительных и исполнительных органов подмена закона и других актов представительной власти».

Конечно, подмена закона нормотворчеством исполнительных и других органов, к сожалению, весьма распространенная в условиях правового нигилизма, в атмосфере очевидного неуважения к закону, имевшая место на протяжении долгих десятков, а то и сотен лет истории нашей страны, не может быть терпимой в условиях формирующейся цивилизованной законности, в практике нормального правового государства. Но, с другой стороны, ограниченное нормотворчество во исполнение, на основе и в рамках действующего законодательства было бы ошибочно уравнивать и даже отождествлять с законодательствованием, осуществлением законодательной власти.

Принцип верховенства закона предполагает формирование субординированной правовой системы государства в соответствии с признаком юридической силы, в которой высшей юридической силой обладает главный закон государства – его конституция, а все остальные нормативные правовые акты (конституционные и обычные законы, указы, постановления, распоряжения и пр.) должны соответствовать ей.

К проблеме верховенства законодательного органа государства, о которой уже шла речь, непосредственным образом примыкает и вопрос о верховенстве представительного органа государства в системе разделения властей. Имеющиеся на этот счет в научной литературе суждения разнятся. Так, М. В. Баглай формулирует концепцию верховенства парламента, означающую, что никто, кроме избранного народом представительного органа, не вправе издавать и изменять законы, а также контролировать их исполнение правительственными органами. «Верховенство парламента, – пишет он, – означающее также, что ни над ним, ни параллельно с ним не может действовать какой бы то ни было орган с аналогичными функциями, требует существенного дополнения: применять законно принятые законы должен независимый суд, создающий в своей практике такие нормы, которые препятствуют принятию недемократических законов. Это начало начал конституционного режима, обеспечивающего демократический характер государства». Именно это, по мнению М. В. Баглая, обеспечивает демократическую направленность законов, выражает критерий заключенного в них демократизма.

Обращает внимание, что в такой интерпретации разделения властей не находится места органам исполнительной власти, как власти подлинно самостоятельной. Скепсис автора представленной концепции в отношении принципа разделения властей в данном случае очевиден: «Нельзя, в частности, не признать, – пишет он, – что принцип разделения властей оказался эффективным в решении, по крайней мере, одной важной проблемы: признания самостоя-

тельности судебной власти и ее правомочия применять право. Это имеет немалое значение для того, чтобы над высшими государственными органами (парламентом и правительством) стояли не только те законы, которые они сами принимают и исполняют («статусное право»), но и право, создаваемое судами, которое в определенной части изменить законами нельзя. А эта определенная часть как раз и включает основные гарантии охраны прав человека, гарантии, мешающие сползанию общества к режиму личной власти. Вот в чем должна состоять важнейшая роль суда в правовом государстве и вот почему, по нашему убеждению следует прямо приравнять судебную доктрину к источникам права».

Создаваемая судами та часть права, которую изменить законами нельзя, ставит судебные органы в какой-то особый разряд. Ведь они, по существу, могут законодательствовать и в известном смысле стоять выше обычных законодательных органов, поскольку некоторые из принимаемых ими правовых актов обладают высшей юридической силой. В целом же излагаемая М. В. Баглаем концепция по ряду позиций не согласуется с общепринято понимаемым принципом разделения властей. Признавая за этим принципом достоинства, сводящиеся к тому, что он помогает стабилизировать политическую систему и предотвратить злоупотребления властью, М. В. Баглай в то же время подчеркивает, что, как показывает зарубежный исторический опыт, принцип этот сам по себе «далеко не всегда срабатывал в пользу демократии».

Момент, связанный с верховенством представительных органов власти, выделяет и В. С. Нерсисянц. Такое верховенство, по его мнению, имеет ключевое значение для организации других властей – исполнительной и судебной. Как пишет В. С. Нерсисянц, высшие представительные органы «как авторитетные выразители народного суверенитета должны выступать в качестве не просто законодательных, а, по существу, учредительных органов, устанавливающих систему институтов, норм и процедур правовой государственности». Они должны стать суверенно-властными гарантами учреждения и реального функционирования правовой государственности.

По нашему мнению, верховенство представительного органа государства должно пониматься как исключительная прерогатива этого органа на осуществление законодательной власти, поскольку только представительный орган государства представляет волю всего общества. В системе разделения властей верховенство не может пониматься как обладание такими прерогативами, которые ставят представительный орган над органами исполнительной и судебной власти, создают такой дисбаланс публичной власти, который лишает ее «ветви» их самостоятельности и независимости.

В-двенадцатых, разделение властей обусловлено необходимостью существования подлинного конституционализма, формирования демократического права. Оговоримся сразу, что демократизм национальной правовой системы государства последовательно и устойчиво не могут гарантировать ни конституция в целом, будь она самая «демократическая в мире», ни конституционный принцип разделения властей. Подлинно демократические конституция и право есть конституция и право гражданского общества, где и государство является государством правовым. Только такие конституция и право структурируют государственную власть в соответствии с реальным принципом разделения властей. Только в таком праве, как справедливо уточняет С. С. Алексеев, формируются и занимают ведущее положение институты, которые «неподвластны простому государственному хотению и которые в силу этого ограничивают, обуздывают государственное всесилие». Среди указанных институтов С. С. Алексеев выделяет три, именуемые им как «три кита». Это:

1) частное (гражданское) право, т. е. обширная по объему сфера правового регулирования по вопросам собственности, договорно-рыночным связям и т. п., где решающее слово по юридическим вопросам принадлежит «частным лицам» – индивидуальным предпринимателям, коммерческим организациям, отдельным гражданам, а государство, признавая и поддер-

живая частнопрововые отношения, не имеет права в них вмешиваться. Самим фактом своего существования частное право ограничивает власть государства, притом в ключевой области жизни общества – экономике;

2) фундаментальные права человека – право на жизнь, на свободу мысли, на свободу передвижения и пр., которые признаются в обществе в качестве непосредственно действующих, юридически обязательных абсолютно для всех субъектов, в том числе и для государственных органов любого ранга. «Права человека, – пишет С. С. Алексеев, – следовательно, не только определяют границы государственного усмотрения, но являются своего рода камертоном для настройки всей государственной машины, всей государственной власти, которая (перед лицом императивных для нее прав человека) неизбежно должна быть умеренной, сдержанной, не выходящей за рамки действительной общественной потребности»;

3) подлинно независимое и сильное правосудие. «Настолько независимое, настолько сильное, когда бы суды (все суды, а не только Конституционный суд!) могли противостоять законодательной и административно-исполнительной властям, их произволу и, опираясь на закон, на писаное право, а при необходимости – непосредственно на фундаментальные права человека, на основополагающие правовые принципы, добиваться торжества права и законности».

Полагаем, что демократизм правовой системы обуславливается, с одной стороны, социально-экономическими, политическими и духовными устоями общества, а с другой – реально-демократическим, а не квазидемократическим, как это было на протяжении всех лет Советской власти, содержанием Основного закона государства, его Конституции. Это общие положения.

В современном же понимании подлинный и реальный конституционализм зиждется на ряде основополагающих устоев, одним из которых является принцип разделения властей, возможный лишь в свободном, гражданском обществе и в правовом государстве и который одновременно служит предпосылкой и условием существования таких общества и государства. Россия в 1990-х годах встала на путь формирования гражданского общества, правового государства, принципа разделения властей. В настоящее время она находится лишь в начале этого пути.

Принцип разделения властей как принцип не просто правовой, но прежде всего конституционный – это один из базовых устоев гражданского общества, не только структурирующий власть государства, но и держащий ее под контролем гражданского общества, обеспечивающий невозможность злоупотребления ею. Одновременно, и это необходимо особо отметить, принцип разделения властей выступает важнейшим фактором формирования и функционирования правовой системы гражданского общества.

В-тринадцатых, разделение властей – один из главнейших стабилизаторов политической системы общества. Это обусловлено тем, что данный принцип не допускает излишнего сосредоточения, сверхконцентрации публичной власти в руках одной из ее «ветвей», одного органа государства, одного должностного лица, обеспечивает тот баланс уравнивающих друг друга властей, который необходим обществу. Если же учесть, что государство объективно в любом обществе занимает центральное место и выполняет ведущую роль в его политической системе, становится очевидным, что сбалансированное функционирование государственной власти одновременно выступает стабилизирующим фактором деятельности политической системы общества. «Демократическое устройство, – замечает Р. Абдулатипов, – прежде всего традиции рассредоточения власти между различными субъектами, ее носителями во избежание опасности диктатуры, как государства, так и отдельного властвующего индивида. Там, где появляется неприкрытая воля харизмы партии, лидера, власти, заканчивается свобода человека, личности и начинается его подавление и подчинение тем, чей образ и деятельность отождествляются с партией, народом, государством».

В-четыренадцатых, концепция разделения властей традиционно, со времен Ш. Монтескье, имела дело с законодательной, исполнительной и судебной властями в лице соответствующих государственных органов. Именно органов государства. Однако разделение властей, по нашему мнению, имеет несколько уровней, при котором данное разделение посредством определенной организации законодательных, исполнительных и судебных органов занимает отнюдь не первоначальное место, а, скорее, производное и вторичное по сравнению с изначальным разделением, о котором, применительно к подлинно демократическому, правовому государству можно говорить как об изначальном, первичном, «корневом» разделении властей и на котором, собственно, как производное и вторичное строится и основывается разделение публичной власти на президентскую, законодательную, исполнительную и судебную.

Такое первичное и «корневое» разделение властей четко определено в ст. 3 Конституции РФ. В ней прежде всего говорится об источнике власти – многонациональном народе РФ, который характеризуется двумя существенными свойствами: во-первых, именно многонациональный народ является носителем суверенитета – народного суверенитета и, во-вторых, многонациональный народ выступает не просто источником всей власти в государстве, но именно единственным источником такой власти. Осуществление же этой власти производится также народом. Таким образом, многонациональный народ РФ одновременно является и источником власти, и субъектом ее осуществления, реализации.

Но если народ в качестве источника власти никто – ни государство в целом, ни какой-либо его орган – представлять не может, то осуществляет эту власть народ в нескольких формах. Такое осуществление власти народом в нескольких формах и есть изначальное, первичное, «корневое» разделение публичной власти на несколько видов, что, впрочем, не исключает, единства власти как по ее источнику, так и по ее существу.

2. *Разделение властей в конституционном законодательстве РФ.* Конституционное законодательство РФ предполагает разделение власти по следующим уровням и, соответственно, формам:

1) непосредственное выражение власти народом с помощью референдума и свободных выборов. Высшая юридическая сила формы власти, выраженной непосредственно народом на референдуме и свободных выборах, состоит в том, что решения, принятые на референдуме или путем свободных выборов, являются обязательными для всех граждан, организаций, органов государства, их должностных лиц. Эти решения не нуждаются в дополнительном утверждении, а отменены или изменены они могут быть не иначе, как путем, соответственно, новых референдума и свободных выборов. Какова природа власти, выраженной народом на референдуме и свободными выборами? Это обладающая высшей юридической силой власть государственная, поскольку сам многонациональный народ непосредственно выступает как государство, выражает высшую публичную волю;

2) осуществление народной власти через органы государственной власти. Концепция и принцип разделения публичной власти на президентскую, законодательную, исполнительную и судебную находит свое воплощение в рамках этой второй по значимости формы осуществления власти многонациональным народом РФ;

3) осуществление власти народа через органы местного самоуправления, которые согласно ст. 212 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти.

Касаясь вопроса об осуществлении народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления, Ю. А. Дмитриев полагает, что из этой формулы вытекает не только наделение органов местного самоуправления властными функциями, не тождественными функциям органов государственной власти, но и возможность осуществления народом своей власти в иной, негосударственной форме. По мнению автора, этот вид власти «может носить наименование политической власти».

Не останавливаясь на подробном анализе отличия так называемой политической власти от власти публичной – государственной, ограничимся констатацией того факта, что государственная власть есть, безусловно, власть политическая и что публичная политическая власть в силу ее суверенного характера есть власть государственная, и никакая иная. Вытекает ли из этого вывод о том, что местное самоуправление выпадает из сферы государственности, а власть этих органов, будучи одной из форм проявления народной власти, тем не менее государственной властью является?

Думается, что ответ на этот вопрос может быть следующим:

- власть подлинно демократического, народного государства не сводится только к той власти, которая выражается через деятельность органов государства – законодательных, исполнительных, судебных;
- она находит свое проявление, как уже отмечалось, в непосредственной власти народа, выраженной в форме референдума и свободных выборов, а также в форме деятельности органов местного самоуправления, главная особенность которых состоит в том, что в пределах своих полномочий они самостоятельны, именно как самоуправление, от других органов, но тем не менее власть органов местного самоуправления по своей природе и не может быть иной, чем властью публичной – государственной;
- местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением всех вопросов местного значения, в том числе владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; вместе с тем реформа местного самоуправления еще требует принятия мер для своего завершения.

3. Федерализм и разделение властей. Относительно самостоятельной формой разделения властей, занимающей следующую ступень после разделения публичной власти на президентскую, законодательную, исполнительную и судебную, является ее разделение в рамках единого федеративного государства между субъектами федерации и федерацией в целом.

В принципе Россия в силу обширности ее территории и огромного разнообразия жизненных условий населяющих ее народов – исторических, национальных, экономических, природных и пр. – в состоянии сохранить себя как единое и цельное государство при условии наличия одной из двух основополагающих основ государственно-правового устройства: а) либо унитаризма с жестким централизованным управлением, б) либо федерализма, предполагающего децентрализацию управления, опирающегося на строгое регулирование компетенции федеральной и региональных властей.

Федеративное устройство Российского государства имеет главным своим назначением установление оптимального соотношения между государственным целым и его частями, позволяющего преодолевать негативные последствия как излишней централизации, так и сепаратизма, раздробленности, а также приближать власть и управление к интересам всех групп населения и всех граждан. Именно федерализм дает выход стремлению территориальных общностей к самостоятельности и свободному развитию.

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург), автономной области, автономных округов. Эти субъекты Федерации, согласно Конституции РФ, являются равноправными. Статус республики, входящей в Федерацию, определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а статус входящих в Федерацию края, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Ряд прав субъектов РФ вытекает из Декларации о государственном суверенитете РСФСР, Федеративного Договора о разграни-

чении предметов ведения и полномочий (1992 г.), договоров РФ с отдельными субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

Статьи 71, 72 и 73 Конституции РФ определяют предметы ведения РФ, субъектов Федерации и совместного ведения РФ и ее субъектов.

В рамках предметов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) осуществляется государственная власть РФ в лице ее органов. Принимаемые по предметам ведения федеральные конституционные законы имеют прямое действие на всей территории Федерации. Для осуществления своих полномочий федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, причем по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ они могут передавать последним осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Ст. 72 Конституции РФ устанавливает перечень предметов совместного ведения РФ и ее субъектов. По предметам совместного ведения РФ принимает федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Федерации, а субъекты РФ принимают законы и иные нормативные правовые акты, которые должны находиться в соответствии с федеральными законами, изданными по предметам совместного ведения, и не противоречить им во избежание утраты юридической силы.

Наконец, вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ее и субъектов Федерации ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Система государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации и деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. По соглашению с федеральными органами исполнительной власти субъекты РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий. По предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в пределах ведения и полномочий РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

Конечно, разделение властных полномочий между федеральными органами государственной власти и соответствующими органами субъектов Федерации требует решения еще многих конституционно-правовых проблем, в частности, выстраивания и надлежащей «обкатки» системы т. н. «вертикали власти». Незавершенность формирования российской модели федерализма делает налаживание такой системы особенно актуальным. Далее – это защита единого общероссийского правового пространства. В числе ее мер предусматривается подписание договоров о разграничении пределов ведения и полномочий с проведением экспертиз на предмет соответствия нормативных актов субъекта Федерации Конституции России и федеральному законодательству. Правительству РФ, иным федеральным ведомствам поручено выявлять правовые дефекты конституций и уставов субъектов Федерации и подготавливать соответствующие запросы в Конституционный Суд РФ. Обязанность инициировать судебное оспаривание незаконных нормативных правовых актов, относящихся к предмету конституционного размежевания властных и исполнительных полномочий органов Федерации и субъектов Федерации, возложена Президентом РФ на Генеральную прокуратуру РФ. Вопросы о практике принятия органами власти субъектов Федерации актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, а также несоблюдения должностными лицами федеральных законов, указов Президента РФ, судебных решений, все чаще становятся предметом рассмотрения Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Многое в этом отношении зависит и от Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Усилива-

ется в данном плане и соответствующая скоординированная федеральным центром деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Таковы в общих чертах принципиально значимые конституционные рамки разделения власти между Федерацией и ее субъектами в рамках единого федеративного Российского государства.

4. О суверенитете и передаче полномочий. Согласно ст. 79 Конституции РФ, Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами РФ, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ.

Передача части властных полномочий – это есть конкретная форма разделения государственной власти между суверенным государством, поступившимся частью своих властных полномочий, и межгосударственным объединением, действующим в рамках делегированных ему государствами-учредителями полномочий. Любое межгосударственное объединение – субъект международного публичного права и отношения между ним и другими государствами, в том числе и государствами-учредителями, не носят властно-правового характера. Разделение властей в данном случае выступает в форме передачи государством-учредителем части своих полномочий межгосударственному объединению.

В соответствии со ст. 79 Конституции РФ и ст. 8 Конституции Республики Беларусь оба эти государства образовали Союз – межгосударственное объединение. Каждое государство – участник Союза сохраняет свои: государственный суверенитет, независимость и территориальную целостность, Конституцию, Государственный Флаг, Герб, Гимн и другие атрибуты государственности. Государства – учредители Союза имеют право вносить по взаимному согласию изменения и дополнения в Договор и Устав Союза, которые подлежат ратификации. Договор о Союзе Беларуси и России является бессрочным. Любая из сторон вправе выйти в любое время из Союза, уведомив об этом в письменной форме другое государство-участника за 12 месяцев до выхода.

Данная конкретная форма разделения властей имеет, безусловно, свою перспективу.

Итак, абсолютная власть принадлежит только народу, и он распределяет ее посредством выборов между различными органами государства, которые ограничивают друг друга и выполняют строго определенные функции. Между тем, как подчеркивал в одной из своих статей известный отечественный политолог Ф. М. Бурлацкий, «в разделении властей по горизонтали – между парламентом, правительством (президентом), судом и по вертикали – между общенациональным парламентом, республиканской властью (где она имеется) и муниципалитетом – вся суть представительной демократии XX века».

Соглашаясь в основном с этим утверждением, следует, однако, особо отметить, что разделение властных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, особенно когда речь идет о субъектах, обладающих собственным суверенитетом и строящих свои взаимоотношения с центром на договорных началах, носит качественно иной характер, чем просто разделение власти по горизонтали между законодательными, исполнительными и судебными органами в рамках единой федерации. Скорее здесь можно говорить о таком разделении федеративной власти, которое предполагает достижение между субъектами конституционно-правовых соглашений.

Тема 5

Гражданское общество: природа, эволюция, современность

1. Понятие гражданского общества. Современное понимание и значение гражданского общества могут быть раскрыты, исходя прежде всего из представления об обществе как саморегулируемом организме, который в процессе своего функционирования способен самостоятельно вырабатывать механизмы контроля, устойчивости, обеспечения стабильности и прогрессивного развития.

Известно, что самоорганизация и саморегулирование в системах разного уровня имеют свои специфические особенности, при этом закономерности одних – природных систем – не могут быть просто так перенесены на другие – системы социальные. Речь может идти об особом характере проявлений указанных закономерностей в таких сложноорганизованных системах как общественные.

Члены общества обладают сознанием и волей, ставят перед собой определенные цели, руководствуются мотивами своего поведения и определенными ценностными ориентациями. Наиболее действенным средством самоорганизации общества как относительно крупной и сложно организованной социальной системы выступает публичная власть, которая по мере эволюционного созревания и развития общества: а) усложняется, структурируется в государство с его органами управления и правовой системой; б) становится властью политической, государственной; в) наконец, в результате дальнейшего качественного преобразования из института самоорганизации и саморегулирования трансформируется по отношению к обществу во внешнюю силу, в значительной степени автономную и стоящую над ним.

Объединяющее и регулирующее воздействие государства и его институтов на общество закономерно обусловлено развитием самого общества. Но признание и понимание этого факта не должно умалять значение иных саморегулируемых общественных механизмов, благодаря которым общество обеспечивает свою стабильность и способность к саморазвитию, безотносительно к той роли, которую играет в указанном процессе государство.

В истории политической и правовой мысли нетрудно увидеть два принципиально разных подхода к определению перспектив общественного самоуправления и государственности.

Согласно одному, в исторической перспективе государство и его институты станут ненужными, уступят свое место вновь системе общественного самоуправления. Освободившись от оков государственного принуждения, общество приобретает возможность оптимальной самореализации. В программных установках различных течений коммунизма, социализма и анархизма традиционно звучит тезис о желательности изживания или даже насильственной отмены государства, воспринимаемого исключительно как паразитический нарост на теле общества, вызванный в основном к жизни своекорыстными потребностями эксплуататорского меньшинства, угнетающего большинство его членов. Отсюда и обостренный интерес, и сочувствие к различным деструктивным социальным движениям, направленным на ослабление и разрушение государства, всей политической системы общества, поскольку якобы это высвобождает творческую энергию масс, способных установить более совершенный общественный строй.

Одновременно с этим неслабые позиции и у других представлений, согласно которым общество отнюдь не является саморегулируемой системой, а потому-то нуждается в государстве, системе правовых норм как необходимых механизмах управления и принуждения. Разрушение же и ликвидация указанных механизмов равнозначно социальному катаклизму, ибо, потеряв в этом случае свою цельность, общество с неизбежностью подвергнется атомизации,

распаду на отдельные элементы. Социум деградирует с потерей общих, интегрирующих его связей к самоизоляции отдельных общественных ячеек с их собственными эгоистическими интересами. При этом вакуум власти, образуемый в результате череды социальных катастроф, с неизбежностью будет восполнен путем установления государственной системы управления и контроля, гораздо более жесткой, реально и потенциально более деспотичной, поскольку возрожденной системе предстоит в кратчайшие сроки реанимировать жизнедеятельность всех общественных сфер, реконструировать сложнейшую систему связей и отношений.

Обе вышеизложенные концепции, прослеживаемые на протяжении всей истории политических и правовых учений, выражают тем не менее лишь крайние, исключаящие друг друга позиции. В действительности общество, будучи самоорганизованной и саморегулируемой системой, предполагает существование государства и системы права (прежде всего законодательства) как важнейших и необходимых институтов такой самоорганизации и саморегулирования.

Гражданское общество эволюционно развивается от системы самоорганизации и саморегулирования, где процессы формирования государства и права отсутствует или выражены не столь очевидно, по направлению к такой системе, где над системой общественной самоорганизации и саморегулирования возвышается выросшая из нее и вставшая над нею еще одна система – система политической власти (государство и право /законодательство), а от нее – к системе общественной самоорганизации и саморегулирования, при которой с необходимостью преодолено отчуждение политической власти с ее государственными и правовыми институтами от общества, а сама государственность в преобразованном виде на ином качественном уровне образует с обществом единую систему общественной самоорганизации и самоуправления.

Принято считать, что крайняя степень отчуждения государства со всеми его властно-распорядительными, управленческими институтами от общества – это государственность, деспотическая, тоталитарная по существу и по форме организации и функционирования.

В Европе, а за ней и в других частях света, если не считать ряда «зигзагов» истории – появления и существования в некоторых странах коммунистической, фашистской диктатур, на смену эпохе средневекового абсолютизма по мере социально-экономического созревания общества пришли парламентаризм, демократические свободы, права человека и гражданина, правовое государство. В это же время окончательно формируется и реализуется в государственном устройстве концепция (принцип) разделения властей. Все это знаменует процесс ликвидации отчуждения, все большего сближения и координации системы общественного самоуправления и государственного управления обществом.

Движение к гражданскому обществу – закономерный этап развития современной цивилизации. Само понятие «гражданское общество» появилось в XVII в. в трудах Г. Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, а затем получило свое развитие в XVIII в. в работах Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, В. фон Гумбольдта, Дж. Вико и др.

Не проводя принципиального различия между понятиями «гражданское общество», «политическое общество», «государство», мыслители XVII в. тем не менее не отождествляли гражданское общество с реальными формами государства. При этом они исходили из концепции происхождения государства, в основу которой положена идея общественного договора, согласно которой законным считается то правительство, учредить которое и повиноваться которому добровольно согласились все или подавляющая часть членов общества.

Г. Гроций, например, полагал, что все люди объединились в государство «не по божественному повелению», а по доброй воле, на собственном печальном опыте убедившись в бессилии отдельных рассеянных семейств противостоять насилию, откуда ведет свое происхождение гражданская власть. К отрицанию гражданского общества приводила, по мнению мыслителей того времени, любая абсолютизация власти. В работе «Два трактата о правле-

нии» Дж. Локк отмечал, что «абсолютная власть, у кого бы она ни находилась, весьма далека от того, чтобы быть видом гражданского общества; она настолько же несовместима с ним, как рабство с собственностью». Провозвестник идеи народного суверенитета Ж.-Ж. Руссо попытался найти такую форму ассоциации, «которая защищает и ограждает всю общую силу личности и имущество каждого из членов ассоциации, и благодаря которой каждый, соединяясь со всеми, подчиняется, однако, только самому себе и остается столь же свободным, как и прежде».

У основоположников теории договорного происхождения государства, строго говоря, не могло быть, да и не было иллюзий относительно того, что функции саморегулирования, самоуправления гражданского общества относительно легко могут быть подавлены мощным управляющим воздействием государства. Особый акцент в связи с этим они делали на абсолютной монархии с ее неограниченной властью, подчеркивая, что она, как и всякая иная властная диктатура, принципиально несовместима с гражданским обществом, не может быть формой «гражданского правления». Сформированное на рубеже XVII–XVIII вв. представление о гражданском обществе включало в себя такие важные элементы самоорганизации и саморегулирования как общественное согласие (договор), системообразующая роль интересов индивидов, отдельных социальных групп, слоев.

О том, что между государством и гражданским обществом существует противоречие и что сама государственная деятельность должна быть подчинена удовлетворению интересов и потребностей человека, писал, пусть и без достаточной научной аргументации, В. фон Гумбольдт. В работе «Опыт установления границ деятельности государства» он выделял три фундаментальных, по его мнению, различия между государством и гражданским обществом. Их он видел: во-первых, в системе национальных, общественных учреждений, формируемых в обществе его членами, и в системе государственных институтов; во-вторых, в «естественном и общем праве» общества и «позитивном праве» государства; в-третьих, в «человеке» как субъекте общества и «гражданине» как субъекте государства. Вывод, к которому пришел В. фон Гумбольдт, заключался в том, что «государственный строй не есть самоцель, он лишь средство для развития человека».

В объяснении сущности гражданского общества ведущая роль принадлежит Г. В. Ф. Гегелю. Свой анализ гражданского общества великий мыслитель строил на двух фундаментальных принципах: индивиды руководствуются только своими частными интересами, и между ними образуется общественная связь, при которой каждый зависит от каждого. Выступая как частнособственническая социальная структура, гражданское общество представляет собой систему рыночных отношений, в которых необходимость прокладывает дорогу через конкуренцию и иные направляемые государственной властью процессы. В работе Г. В. Ф. Гегеля «Философия права» исследование гражданского общества предшествует исследованию той ступени нравственного духа, когда последний объективируется в государство. В развертывании нравственной идеи семья и гражданское общество, по Гегелю, предшествуют государству. «В действительности, – писал он, – поэтому государство есть вообще скорее первое, лишь в пределах которого семья развивается в гражданское общество, и сама идея государства раскалывает себя на эти два момента».

Гражданское общество – это, по Гегелю, общество, в котором хозяйственная свобода индивида как необходимое условие его личной свободы во всех сферах жизни обеспечивается приоритетом рыночной экономики. Рынок создает богатство и процветание общества, а тем самым и эффективную защиту слабых и обездоленных. Рынок способствует тому, чтобы человек, работающий на себя, тем самым больше и лучше работал на всех. Рынок, несомненно, влечет за собой имущественное неравенство людей, но ведет их вперед от равенства всех в нищете и безделье. Общество стремится обеспечивать справедливое вознаграждение за наемный труд, не допуская чьей-либо государственной или частной экономической и произ-

водственной монополии. Развивая экономическую, предпринимательскую активность, обеспечивая справедливые условия налогообложения, общество и государство не допускают возникновения социально-экономических условий, влекущих умаление прав и унижение достоинства человека. Государство, за исключением чрезвычайных обстоятельств, угрожающих жизни людей и общества в целом, не имеет право посягать на чью-либо свободу, в том числе свободу экономическую.

Гражданское общество, следовательно, можно определить как целостную общественную систему, характеризуемую: развитостью рыночных отношений; наличием широких социальных слоев, имеющих во многом собственные, независимые от государства источники существования; экономической активностью производителей всевозможных благ; признанием и уважением личных, политических, социально-экономических прав и свобод человека и гражданина; демократизмом политической власти; верховенством права во всех сферах общественной жизнедеятельности, прежде всего государственной.

2. *Институты гражданского общества.* В науке получил широкое признание подход к гражданскому обществу как к комплексу общественных отношений, независимому от государства, но активно взаимодействующему с ним. Этот комплекс включает в себя:

- добровольно, спонтанно сформировавшиеся первичные самоуправляющиеся общности людей (семья, кооперация, ассоциации, хозяйственные корпорации, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные, этнические, конфессиональные и другие объединения);
- негосударственные (неполитические), экономические, социальные, духовные, нравственные и другие отношения;
- производственную и частную жизнь людей, их обычаи, традиции, нравы;
- сферу самоуправления свободных индивидов и их организаций, огражденную законом от прямого вмешательства в нее со стороны государственной власти и политики;
- признание жизненно важной роли, которую играли демократия, политический плюрализм, верховенство закона и уважение прав и свобод человека и гражданина, а также развитие рыночной экономики в обеспечении общего процветания и всеобъемлющей безопасности.

Однородные группы общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности гражданского общества в науке конституционного права рассматриваются как сложные системные образования, как относительно самостоятельные институты. Некоторые авторы в структуре гражданского общества выделяют по меньшей мере пять 5 систем (институтов): 1) социальную (в узком смысле слова), 2) экономическую, 3) политическую, 4) духовно-культурную, 5) информационную.

Становление, формирование институтов гражданского общества происходило эволюционным путем, при прямом и опосредованном участии демократически ориентированного государства в странах с развитыми рыночными отношениями. Такое общество, разумеется, невозможно искусственно создать, учредить исходя только из идеологических установок и предпочтений. Оно складывается естественно, формируя внутри себя механизмы, предотвращающие действие деструктивных факторов: политических и национальных конфликтов, произвола и беззакония, противоречивых действий бюрократического аппарата и организованной преступности.

Гражданское общество характеризуется расширением сферы самостоятельности индивидов, действующих не только в соответствии с предписаниями и ожиданиями властей, но преимущественно исходя из собственных интересов и целей. Взаимоотношения между людьми и политическими институтами здесь приобретают личностную окраску, а индивидуальное существование становится доминирующей ориентацией членов общества.

Гражданское общество может быть охарактеризовано как закономерный этап длительной социально-культурной эволюции, продукт современной индустриальной и постиндустри-

альной цивилизации со всеми ее особенностями (развитые промышленность и сфера услуг, рыночная инфраструктура, демократическая форма правления и пр.).

В России предпосылки возникновения институтов гражданского общества появились на рубеже 1860-х годов – начала XX в.

В советский период их формирование было приостановлено. И лишь в последнее десятилетие XX в. наша страна возобновила свой трудный путь к гражданскому обществу, причем формирование и развитие институтов такого общества осложняется глубоким экономическим и социально-политическим кризисом, во многом обусловленным продолжительной дестабилизацией политических институтов, низким уровнем гражданской культуры населения, бюрократизацией госаппарата, криминализацией многих сфер общественной и государственной жизни.

Вплоть до начала радикальных экономических реформ (январь 1992 г.) в России сохранялся в почти неизменном виде тотальный контроль государства над экономикой. Прогрессивному развитию гражданского общества препятствовало отсутствие в стране самостоятельных субъектов хозяйственной деятельности. Реальное имущественное расслоение, необходимое для становления гражданского общества и формирования множества интересов, опирающихся на собственную экономическую базу, стало заметным лишь с началом проведения экономической реформы, процессов приватизации и акционирования. Появление финансово-промышленных групп, естественных монополий в топливно-энергетическом, агропромышленном, военно-промышленном комплексах как самостоятельных субъектов хозяйственной деятельности в результате приватизации и складывания рыночных механизмов привело к формированию капиталистических общественных отношений, служащих экономической основой формирования в стране гражданского общества. Однако процесс дальнейшего развития и упрочения такого общества в России идет очень тяжело, сталкиваясь с огромными трудностями. Хотя стремительные темпы приватизации и вывели из сферы государственного контроля более 2/3 основных средств производства, отсутствие со стороны новых их владельцев эффективного управления и инвестиций для технологического перевооружения приводят к быстрому разрушению основных производственных фондов, их проеданию.

Лишь часть экономики – в первую очередь, банковский сектор, топливно-энергетический комплекс и ориентированные на экспорт сырьевые отрасли – оказались в более благоприятных условиях, получив через связи с правительственными структурами бюджетно-финансовую поддержку, льготы по налогообложению, экспортно-импортным операциям. При слабости и беспрецедентной коррумпированности институтов государственной власти, их неспособности эффективно контролировать финансовые и сырьевые ресурсы страны и обеспечивать минимальную социальную поддержку населению, оказавшемуся в основной своей массе неготовым освободиться от опеки государства, формирование гражданского общества происходит непоследовательно и сопровождается многими издержками. Разрушаются некогда передовые отрасли промышленности. Бедствуют отечественные наука и культура, на скудном пайке прозябает система образования. Рост национальной экономики искусственно сдерживается засильем торгового и финансового капитала, при котором невыгодны какие-либо инвестиции в производственный сектор экономики.

При такого рода экономико-политическом режиме значительная часть прибыли субъектов предпринимательства «вымывается» из национальной экономики и оседает в зарубежных банках и оффшорах. По существу, происходит прямое и косвенное инвестирование экономики развитых стран Запада. Утечка капитала за рубеж намного превышает ту финансовую помощь, которую России оказывают в обмен на ее внешнеполитические уступки. Подлинным национальным бедствием и источником крайней социальной нестабильности стали систематические задержки в выплате заработной платы, пенсий и других социальных платежей работникам бюджетной сферы.

Новая власть в России так и не смогла приступить к ясной и последовательной политике, объединяющей и выражающей интересы всех российских граждан. Экономические реформы начались без какой-либо известной широкой общественности программы. Абсолютное большинство граждан России, занятых борьбой за выживание, оказались лишенными реальной возможности участвовать в рыночных реформах.

На смену административно-командному диктату в народном хозяйстве пока не пришла цивилизованная система государственного регулирования и стимулирования национальной экономики. Утвердившаяся паразитическая псевдорыночная стихия устремлена на максимально быстрое получение спекулятивной прибыли путем хищнической перекачки за рубеж невозполнимых природных ресурсов, махинаций с денежными вкладами населения, сомнительных валютных операций и т. п. Предпринимательство в стране формируется в условиях крайне путаной и неэффективной нормативно-правовой базы и недостаточно развитой предпринимательской культуры. Этим во многом обусловлена криминализация предпринимательской деятельности и в целом негативное отношение к предпринимательству у значительной части населения.

Российская экономика все более приобретает черты так называемой компраторской экономики колониального типа, в которой практически переработанное, а потому – дешевое сырье экспортируется в обмен на дорогие продукты питания, предметы ширпотреба и инвестиционное оборудование. В современных условиях, когда главным фактором экономического роста является научно-технический прогресс, складывающаяся в России структура народного хозяйства обрекает страну на длительную стагнацию и утечку капитала за рубеж.

Перед политическим руководством страны стоит задача определить с участием новых политических сил стратегический курс развития национальной экономики, принять экстренные меры, не останавливаясь перед самыми решительными действиями, к предотвращению катастрофического падения уровня общественного производства, к его стабилизации. Этому могли бы способствовать: проведение целенаправленной промышленной политики; использование механизма субсидирования и санирования оказавшихся в сложном положении производств; обеспечение эффективного управления государственными активами; осуществление на долгосрочной основе достаточно жесткой антиинфляционной политики, включающей взвешенную ценовую, налоговую, валютную политику; ужесточение государственного контроля над экспортом топливно-сырьевых ресурсов и др. Не свертывание и не замедление реформ, а, напротив, углубление и решительное их проведение, вовлечение в реформаторский процесс всего экономически активного населения России – жизненно важный для страны курс. Цель его – создание полноценной частной собственности во всех ее формах – индивидуальной, групповой, акционерной и пр., функционирующей в цивилизованно-конкурентной среде и формирующей подлинно рыночные отношения. На этой объективной основе происходит становление гражданского общества, его станового хребта – «среднего класса».

3. Социальная структура гражданского общества. Для понимания процессов формирования в России полноценного гражданского общества имеет принципиальное значение учет того обстоятельства, что в современном российском обществе произошла резкая поляризация социальных слоев. Полюса социальной структуры общества ныне образуют узкий высший и широкий низший слои, разделенные весьма аморфной и тонкой социальной прослойкой – нечто напоминающее, но весьма далекое от среднего слоя в развитых странах Запада.

Одну группу высшего слоя составляет политическая элита – преимущественно представители высшего государственного управленческого аппарата, хозяйственной, военной бюрократии, учредители, редакторы национальных СМИ, – выступающая распорядителем и реальным собственником национального достояния, непропорционально большую часть которого она расходует на самую себя.

Другая группа высшего слоя – это хозяйственная элита (крупные собственники и предприниматели, сумевшие в годы реформ «прихватизировать» значительную долю общественных богатств, в условиях хаоса и развала экономики сказочно обогатиться с помощью криминальных афер и спекулятивных сделок, не останавливаясь при этом перед хищническим ограблением народных масс при скрытой и заинтересованной поддержке госбюрократии).

Обе группы высшего слоя, образующие правящую элиту страны, в коренных интересах тесно смыкаются и взаимодействуют, что не исключает и реальных противоречий между ними, прежде всего в вопросах обладания политической властью. Срачивание частнособственнических и государственных структур порождает наихудший вид политической и экономической монополии.

Низший слой российского общества составляют группы наемных работников, охватывающие прежние классы рабочих, крестьян и трудовой интеллигенции. Отличительные особенности состояния этого слоя – практическое отсутствие собственности, крайняя ограниченность в реальном использовании конституционно провозглашенных прав и свобод человека и гражданина. Положение низшего слоя характеризуется неудовлетворительными уровнями доходов (позволяющими существовать на или за официально принятой на Западе чертой бедности), убогой структурой потребления, ориентированной на физическое выживание, крайней стесненностью жилищных условий и неблагоприятной экологической обстановкой жизнедеятельности, низким уровнем медицинского обслуживания и социальной защиты в целом, ухудшением состояния здоровья, ростом профессиональной заболеваемости и травматизма, снижением общей продолжительности жизни.

Многие десятки миллионов людей, принадлежащих к этому слою, не просто пролетаризованы, т. е. полностью лишены собственности, но и люмпенизированы, т. е. отчуждены не только от средств производства и политической власти, но и от собственной истории, культуры, национальных и общечеловеческих ценностей.

Социальную прослойку между высшими и низшими классами образуют социальные группы, обслуживающие правящую элиту и крупных частных собственников, удовлетворяющие их многообразные и все более возрастающие потребности: работники управленческой сферы («управленческий аппарат», менеджеры среднего звена), охранных структур, разного рода привилегированная «обслуга», штатные сотрудники средств массовой информации и т. п. Уровень благосостояния представителей данной социальной прослойки выше, чем у остальной части трудящихся, но в своей основной массе они не обладают ни полноценным правом частной собственности, ни возможностью пользоваться общественными благами. Их положение в значительной степени зависит от благорасположения высшего слоя. Поэтому говорить о том, что это тот «средний слой», который на Западе является стержнем гражданского общества, «буфером», гасящим столкновения на базе антагонистических интересов высшего и низшего слоев общества, было бы опрометчиво.

Главное социальное отношение современного российского общества характеризуется экономической эксплуатацией и политическим подавлением низшего слоя господствующим высшим слоем. Это, по сути, социальное противостояние носит во многом антагонистический характер и требует своего разрешения путем эволюционно-реформаторского смещения акцентов в системах общественного распределения и потребления и политической власти. Что касается социальной прослойки, то часть ее представителей поддерживает тот слой, из которого вышла, другая ее часть – преданно служит правящей элите, от которого всецело зависит.

В современной России в зачаточном состоянии пребывает средний слой – класс тружеников и одновременно собственников, включающий в себя экономически и политически свободных людей, естественным состоянием которых является потребность в условиях политической демократии, носителем и гарантом которой они в основном и являются. В развитых странах Запады по численности этот слой составляет 50–60 % экономически активного насе-

ления, что позволяет ему стабилизировать общество, своим положением гарантировать его от социально-политических потрясений. Практически ничего общего с существующей ныне в России социальной прослойкой такой средний слой не имеет.

Между тем, социальная сущность проводимых в России реформ должна в основном сводиться к формированию среднего слоя как определяющей, созидательной и демократической силы, как естественной основы формирующегося гражданского общества. Однако сегодня средний слой представляет собой жалкое зрелище. Средние и мелкие предприниматели, высококвалифицированные работники производства, науки и культуры, кадровые военнослужащие, представители других групп среднего слоя общества, составлявшие еще сравнительно недавно передовой отряд демократического движения за обновление страны, вновь оказались в положении подневольных и угнетенных. Приватизация государственных производственных фондов в форме выдачи так называемых «ваучеров» обернулась для них грандиозным обманом. Собственниками этих фондов они так и не стали. Это вызывает естественную реакцию обманутых в лучших надеждах людей. Положение усугубляется разрушающим воздействием депрофессионализации и падением интеллектуальности труда, снижением в целом удовлетворенности трудом. Пропадает мотивация стать собственником или завести собственное дело.

Одно из самых тяжелых последствий периода перестройки и реформ 1990-х годов в России состоит в резком углублении раскола общества на группы не только с разным экономическим статусом, но и с противоположными политическими интересами. Становится очевидным, что социальная структура современного российского общества не гарантирует общественный мир и согласие, превращая призывы к ним в очередное средство манипулирования общественным мнением и сознанием. Один из путей достижения общественного мира и согласия – это формирование общих ценностей, признаваемых приоритетными по сравнению с групповыми интересами. В здоровом гражданском обществе такие ценности разделяются большинством населения и поэтому выполняют интегрирующую роль. В настоящее время в России определение и пропаганда указанных приоритетных ценностей практически отсутствуют.

4. Гражданское общество и правовое государство. Утвержденная всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция РФ характеризует наше государство как правовое (п. 1 ст. 1) и одновременно ни разу не упоминает гражданское общество. Между тем, общепринято считать, что правовое государство существует лишь в паре с гражданским обществом и без последнего превращается в декорацию. Как отмечает В. Рац, «рыночное хозяйство можно отнести к самодостаточным, однако в отличие от него правовое государство, как бы его ни трактовать – как противовес гражданскому обществу или как орган последнего («ночной страж») – немислимо как «отдельно взятое». Все попытки «учредить» его посредством законов и указов заранее обречены на неудачу. В этом легко убедиться, фиксируя бесконечные нарушения властями предержащими собственных законов и Конституции».

Связь правового государства с гражданским обществом не ограничивается единством их генезиса и развития. Нормально функционировать и прогрессивно развиваться, эффективно решать стоящие перед ним задачи правовое государство может исключительно в рамках гражданского общества и никакого иного. Общество первично по отношению к государству, его конституции, институтам, принципам и пр., и оно, даже в значительной мере огосударственное, как это имеет место быть в условиях тоталитарных режимов, не говоря уже об обществе гражданском, не является подсистемой государства.

Правильное понимание соотношения государства, включая его правовую систему во главе с конституцией, с обществом позволяет корректно подойти к истолкованию воздействия государства как публичной власти на общество, процессы в нем происходящие.

Прежде всего публичная власть служит средством упорядочения социальных отношений. Она необходима для гармонизации и цивилизованной регламентации взаимодействий

социальных субъектов. Власть – это та сила, которая аккумулирует, дополняет уже действующие силы самоорганизации, саморегуляции и самоуправления. Смысл властного воздействия на поведение людей, как отмечает А. И. Демидов, «состоит в употреблении волевого, целенаправленного принуждения для обеспечения реализации тех возможностей, которые соответствуют интересам доминирующих в обществе социальных групп. Таким образом, власть выполняет регулирующую роль в отношениях между различными, зачастую противоположными тенденциями в общественной жизни, помогая реализации одних тенденций и блокируя другие».

В условиях переходного периода, имеющего место в современной России, наблюдаются два любопытных процесса. Один – решительная деполитизация различных сфер общественной жизни. Другой – толерантность, сбалансированное сотрудничество государственных и негосударственных институтов, становление многопартийности, массовых общественных объединений и организаций, иных форм политической активности населения. Политическая жизнь России в самое последнее время дает примеры образования и функционирования институтов, которые с полным на то основанием могут быть отнесены к институтам гражданского общества и которые являются во многом самостоятельными и независимыми от государственной власти.

Правовое государство играет роль «страхового полиса» гражданского общества, обслуживая его фундаментальные потребности, обеспечивая господство права и закона (режим правозаконности). Господство в обществе права – это, безусловно, важнейшая функциональная характеристика правового государства в условиях гражданского общества. Правовое государство как правовая форма организации и деятельности политической власти отличается:

- признанием, уважением и соблюдением прав, свобод, законных интересов личности;
- взаимной ответственностью государства и личности;
- господством права во всех сферах общественной жизни и верховенством закона, выражающего базовые правовые принципы;
- подчинением закону самого государства, всех его органов и должностных лиц;
- разделением властей;
- эффективным общественным контролем над реализацией законов.

В политической системе гражданского общества правовое государство представляет собой стержневой элемент. Если партии, общественные организации, объединения, движения и пр. призваны представлять интересы и позиции отдельных социальных слоев, групп и иных категорий граждан в политической жизни общества, то правовое государство выражает всеобщий интерес и единую позицию членов общества, основанные на нормах права и законе.

Правовое государство обеспечивает политическую поддержку гражданскому обществу. В самой основе этого государства заложена установка на достижение стабильности, устойчивости социальных отношений. Лишь при исчерпании всех возможных мирных путей к согласию и согласованию интересов правовое государство вправе прибегнуть к легальному и легитимному насилию для сохранения и упрочения гражданского общества.

Тема 6

Основы правового положения человека и гражданина в Российской Федерации

1. Понятие, содержание основ правового положения личности в Российской Федерации. Понятия-синонимы – «правовое положение», «правовой статус» – получили широкое распространение в действующих нормативных актах и современной юридической литературе. Они обозначают роль, место, условия участия личности в системе общественных отношений и подразумевают всю совокупность прав, свобод и обязанностей индивида, гарантий их соблюдения, закрепленную всеми без исключения отраслями права.

Термин «основы правового положения личности» имеет более узкое значение. Здесь речь не идет об участии индивида абсолютно во всех урегулированных правом отношениях. Подразумеваются лишь наиболее важные, основополагающие отношения, урегулированные основным законом страны – Конституцией Российской Федерации. Причем нормы Конституции, как справедливо считает Л. Д. Воеводин, нуждаются в конкретизации и развитии в законах, причем не только федеральных, но и региональных. Не случайно в Конституции РФ так много положений отсылочного характера. Это законодательство о гражданстве, о беженцах и вынужденных переселенцах, об основах правового положения иностранцев и лиц без гражданства и т. п.

Таким образом, основы правового положения личности в РФ есть совокупность предусмотренных Конституцией РФ и принятыми в ее развитие иными нормативными правовыми актами основополагающих прав, свобод и обязанностей индивида, реализация и исполнение которых обеспечивается особой системой конституционных гарантий.

Основы правового положения человека и гражданина в РФ представляют собой комплексный институт конституционного права, правовые нормы которого регулируют родственные отношения, складывающиеся между личностью, обществом и государством.

Данный институт включает следующие элементы:

- правовые нормы, регулирующие вопросы гражданства. В отношениях между государством и личностью гражданство приобретает особую роль, ибо только оно дает индивиду полный объем прав, свобод и налагает полный объем обязанностей в Российской Федерации, да и в любом другом государстве;
- основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. В единстве прав и обязанностей сочетаются частные и общественные интересы;
- конституционная правосубъектность, включающая конституционную правоспособность, т. е. способность индивида обладать основными правами и свободами; конституционная дееспособность, т. е. способность индивида сознательно, включая активные действия, осуществлять основные права и свободы, а также нести основные обязанности. Например, с момента рождения любой человек обладает правом свободного выезда за пределы РФ, однако граждане, не достигшие совершеннолетия, могут сделать это только с согласия одного из родителей или заменяющих их лиц. Личные права и свободы в основном принадлежат каждому человеку от рождения. Полная правосубъектность у гражданина РФ наступает, как правило, в 18 лет. В частности, в этом возрасте он может избирать в органы государственной власти и местного самоуправления, обязан нести военную службу по призыву и т. п. В то же время важное конституционное право гражданина быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления наступает еще позднее;
- основные принципы правового положения человека и гражданина:

- равенство каждого перед законом и судом; запрет любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Следует отметить, что отдельным категориям лиц (ветеранам, инвалидам, военнослужащим и т. п.) государство может предоставлять льготы, преимущества и особые права с целью обеспечения не только их юридического, но и фактического равенства;

- неотчуждаемость основных прав и свобод – согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 55), в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина;

- гуманизм: человек, его права и свободы признаются в Российской Федерации (ст. 2 Конституции РФ) высшей ценностью; тем самым интересы личности становятся приоритетными по отношению к классовым, национальным, региональным, государственным и прочим интересам;

- социальная свобода: человек свободно пользуется правами и свободами, закрепленными Конституцией РФ и действующим законодательством, разрешено все, что не запрещено законом;

- гарантированность основных прав и свобод. Российское государство должно создавать условия для свободной реализации личностью ее конституционных прав и свобод. Одновременно обеспечивается непреложность обязанностей: в случае их неисполнения непременно должны последовать меры юридической ответственности.

2. *Понятие и принципы гражданства РФ.* Гражданство есть устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Наличие гражданства присуще в основном республиканской форме правления. Для отражения правовых связей лица и монархического государства используется и другое понятие – «подданство».

В отечественном правоведении и государствоведении одно общее для всего населения России наименование – «гражданин Российской Республики» было введено декретом ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов».

В настоящее время правовое регулирование вопросов гражданства осуществляется на основе Конституции РФ, международных договоров РФ, Федерального закона от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации», сменившего Закон РФ от 28 ноября 1991 г. с аналогичным названием, который действовал десять лет с многочисленными изменениями и дополнениями. В их развитие принят целый ряд подзаконных нормативных правовых актов.

Каждый гражданин РФ является одновременно гражданином Союза Беларуси и России.

Признаки гражданства:

1. Гражданство является правовым состоянием, то есть длящимся двухсторонним отношением (в науке и законодательстве оно именуется связью) между личностью и государством, не имеющим четко определенного, конкретного объекта и содержания.

2. Гражданство – устойчивая правовая связь между человеком и государством. Оно существует постоянно, не подвержено автоматическому воздействию различных внешних факторов. На этот счет даже существуют особые законодательные гарантии:

- постоянное или длительное проживание гражданина РФ за границей не прекращает его гражданства РФ;

- заключение или расторжение брака гражданином РФ с лицом, не принадлежащим к гражданству РФ, не влечет за собой изменения гражданства.

3. Гражданство – правовая связь. Гражданство не приобретается, изменяется или прекращается произвольно, например, в силу соглашения, «договоренности» между гражданином и органом власти. Все вопросы, связанные с гражданством, решаются в строгом соответ-

ствии с действующим законодательством. Более того, прием в российское гражданство и выход из него по ходатайству гражданина осуществляется исключительно Указом Президента РФ.

4. Наличие гражданства обуславливает признание за личностью особой совокупности прав, свобод и обязанностей. В частности, в отличие от иностранцев и лиц без гражданства российские граждане вправе избирать и быть избранными, могут участвовать в отправлении правосудия, обязаны нести военную службу и т. п.

Законодательство РФ о гражданстве основано на целом ряде важнейших правовых идей, руководящих установок, именуемых принципами гражданства в Российской Федерации.

Принципы гражданства в Российской Федерации:

1. Право каждого на гражданство.

Закрепляя указанный принцип, Федеральный закон о гражданстве РФ точно следует требованию ст. 15 Всеобщей декларации прав человека. Тем самым подчеркивается, что Россия не является неким «закрытым» государством, что возможность приобретения российского гражданства при соблюдении установленных законодательством правил и процедур дана любому человеку. Причем эти правила и процедуры не очень сложны для выполнения.

Кроме того, Российская Федерация осуществляет политику сокращения безгражданства: поощряет приобретение гражданства РФ лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства.

Следует также учитывать, что право на гражданство – это не обязанность в течение всей жизни быть российским гражданином: никто в Российской Федерации не может быть лишен права изменить свое гражданство.

2. Недопустимость произвольного лишения гражданства.

Акты РСФСР о гражданстве 1918–1921 гг., положения о гражданстве СССР 1924, 1930, 1931 гг., законы СССР о гражданстве 1938, 1978, 1990 гг. предоставляли государству возможность лишать человека своего гражданства без его согласия. Причем соответствующие правовые нормы были сформулированы так, что давали простор для произвола компетентных государственных органов и должностных лиц. Лишь Закон РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» закрепил предельно демократичное положение о том, что в Российской Федерации никто не может быть лишен своего гражданства. Оно закреплено и Федеральным законом от 31 мая 2002 г.

3. Равное гражданство.

Гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований его приобретения. Российское законодательство не признает различий в статусе своих граждан в зависимости от оснований приобретения гражданства: по признанию, рождению, регистрации и т. п. Все они обладают равными правами и несут равные обязанности.

4. Единое гражданство.

Принцип единства гражданства обусловлен федеративным устройством Российского государства, в состав которого входит в числе других субъектов Федерации 21 республика. А каждая республика, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 5), является государством, имеющим собственное гражданство.

В науке это явление воспринимается неоднозначно. В частности, В. Н. Лысенко полагает, что наличие у республик собственного гражданства противоречит Конституции РФ. В самом деле, прямого упоминания о республиканском гражданстве в Конституции России нет. Однако, согласно п. «в» ст. 71 Основного закона страны, в ведении Российской Федерации находится «гражданство в Российской Федерации». Предлог в данном словосочетании имеет вполне определенный смысл: Россия, во-первых, регулирует свое, т. е. федеративное гражданство; во-вторых, устанавливает общие правила относительно гражданства, обязательные для субъектов РФ.

В соответствии с указанной конституционной нормой Федеральный закон о гражданстве РФ предусматривает, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики.

Таким образом, в республиках гражданство не может устанавливаться произвольно. Чтобы стать гражданином, к примеру, Татарстана или Удмуртии, требуются всего два условия: российское гражданство и постоянное проживание на территории Татарстана или Удмуртии.

Невозможно быть гражданином республики в составе РФ, не являясь гражданином РФ. Прекращение российского гражданства автоматически означает прекращение республиканского гражданства.

5. Право на двойное гражданство.

Длительное время в советском и российском законодательстве отрицалась сама идея двойного гражданства. Однако Конституция РФ (ч. 1 ст. 62) и Федеральный закон о гражданстве РФ предоставляют каждому российскому гражданину право иметь одновременно гражданство другого государства. Причем за лицом с двойным гражданством сохраняются все права, свободы и обязанности гражданина России, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным законом. В настоящее время действует ряд исключений из этого общего правила: в частности, для лиц с двойным гражданством установлен более сложный порядок допуска их к государственной тайне.

Российскому гражданину может быть разрешено иметь одновременно гражданство только того государства, с которым имеется соответствующий международный договор РФ. В противном случае второе гражданство за лицом не признается, на территории России оно ничтожно. Разрешение на двойное гражданство по ходатайству заинтересованного лица дает Президент РФ.

6. Защита и покровительство граждан РФ, находящихся за пределами РФ.

Граждане Российской Федерации за ее пределами пользуются защитой и покровительством Российской Федерации.

3. Основания и порядок приобретения гражданства РФ:



Итак, Федеральным законом о гражданстве РФ установлено, что оно приобретается: а) в результате его признания; б) по рождению; в) в порядке его регистрации; г) в результате приема в гражданство; д) в результате восстановления в гражданстве РФ; е) путем выбора гражданства (оптации); ж) по иным основаниям, предусмотренным данным Законом. Указанный перечень существенно отличается от предусмотренного прежним союзным законодательством, что обусловлено особыми условиями становления российского гражданства, как бы выделившегося из гражданства Союза ССР. Кратко рассмотрим эти основания.

1. Признание гражданства как основание его приобретения не предусматривалось в предшествующем законодательстве.

Во всех прежних законах содержалась общая норма, определяющая принадлежность к гражданству, то есть дающая ответ на вопрос о том, кто является гражданином государства. Обретение такого статуса связывалось с 2 основаниями: 1) признанием гражданства, 2) приобретением гражданства в порядке, устанавливаемом каждым данным законом.

Второе основание начинало действовать с момента вступления в силу нового закона, то есть было нацелено на будущие отношения гражданства. Но каждый новый закон должен решать и вопрос о тех, кто уже имел гражданство данного государства до его принятия. Введение какого-либо основания для нового оформления приобретения гражданства миллионами людей нереально и нецелесообразно. Вот, собственно, почему применяется форма признания гражданства, означающая законодательное решение вопроса о том, за кем из числа лиц, состоявших в гражданстве данного государства на момент вступления в силу нового закона, сохраняется этот статус. При этом законодатель обычно следует «нулевому варианту», который заключается в том, что по новому закону гражданами государства признаются все лица, которые состояли в его гражданстве на момент вступления в силу данного закона. Именно эта формула была использована в законах о гражданстве СССР 1978 и 1990 годов. Однако по Закону 1938 г. признание гражданства СССР распространялось только на лиц, состоявших к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи и не утративших советское гражданство. По предшествующим актам о гражданстве гражданами Союза ССР признавались все

лица, находящиеся на его территории, если не доказана их принадлежность к гражданству иностранного государства.

При принятии Закона о гражданстве РФ 1991 г. не имелось возможности выделить признание гражданства из оснований его приобретения. Ст. 2 Закона было установлено, что гражданами РФ являются лица, приобретшие гражданство в соответствии с настоящим Законом, а норма о признании включена в статью об основаниях приобретения гражданства. Закон 1991 г. не мог использовать форму признания в качестве граждан РФ всех лиц, которые состояли в ее гражданстве на день вступления в силу Закона. Объясняется это тем, что гражданство РФ (как и других союзных республик) за весь период ее пребывания в составе Союза ССР не имело юридического оформления. Хотя по союзной и республиканской конституциям Россия и обладала собственным гражданством, тем не менее, оно «размывалось» в союзном гражданстве, не фиксировалось ни в каких нормативно-правовых актах и документах. Действовал единый паспорт гражданина СССР, и нельзя было правовыми средствами ни подтвердить, ни опровергнуть факта принадлежности его обладателя к гражданству РФ. Поэтому в Законе 1991 г. признание гражданства получило необычную форму выражения и зафиксировано как основание приобретения гражданства. Для последующего законодательства о гражданстве такая форма уже теряет свое значение, что, собственно, и закреплено в новой редакции Закона о гражданстве, вступившего в силу летом 2002 года.

Согласно ст. 13 Закона о гражданстве РФ 1991 г. гражданами РФ признавались все граждане бывшего Союза ССР, постоянно проживающие на территории России на день вступления в силу настоящего Закона, если в течение 1 года они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве РФ. Следовательно, основаниями признания явились такие признаки, как обладание гражданством Союза ССР и постоянное проживание на территории РФ. По сути дела, это «нулевой вариант», так как фактически никому из проживающих в России граждан Союза ССР не пришлось принимать какие-либо меры для подтверждения своего гражданства.

Нетрадиционна для законодательства о гражданстве и оговорка о возможности в течение 1 года заявить о нежелании состоять в гражданстве РФ. Наличие ее в Законе обусловлено тем, что среди лиц, отвечающих условиям для признания их гражданами РФ, могли быть такие, которые считали себя гражданами других бывших союзных республик, и Закон этому не препятствовал. Отсутствовали правовые нормы о том, на каких основаниях определяется республиканское гражданство, и какое-либо их документальное оформление. В Положении о гражданстве СССР 1931 г. указывалось на возможность признания гражданина СССР по его желанию гражданином не той республики, где он проживает, а другой. Поэтому отсутствие в Законе оговорки о возможности заявить о нежелании состоять в гражданстве РФ означало бы нарушение прав, основных свобод человека и гражданина, принудительное зачисление лица в корпус ее граждан вопреки его представлениям о своем гражданстве, не расходящимся с правовыми установлениями по данному вопросу. Заявление о нежелании состоять в гражданстве РФ не означает отказа от ее гражданства, поскольку данное лицо еще не состояло в этом гражданстве.

Для решения вопросов, связанных с приобретением гражданства в результате признания, регистрации, восстановления в гражданстве, имеет значение порядок определения гражданства лиц, родившихся 30 декабря 1922 г. (дата вхождения России в состав Союза ССР) и позднее и утративших гражданство бывшего Союза ССР. Закон определил, что такие лица считаются состоявшими в гражданстве РФ по рождению, если родились на ее территории или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином Союза ССР и постоянно проживал на территории России. Под территорией РФ в данном случае понимается ее территория по состоянию на дату их рождения.

В результате признания, то есть без каких-либо активных действий со своей стороны, приобрели гражданство РФ все лица, отвечающие условиям, предусмотренным ч. 1 ст. 13

Закона. Заявления о нежелании состоять в гражданстве РФ со стороны лиц, считавших себя гражданами других республик, были дефакто единичными.

Признание гражданства как форма его приобретения – это и процесс, который реализуется одноактно. Между тем решение вопросов о признании российского гражданства отдельных лиц в индивидуальном порядке не имеет временных ограничений, что подтверждено нынешним Федеральным законом о гражданстве РФ

2. Базовым основанием пополнения корпуса граждан любого государства является приобретение гражданства по рождению. Указанное основание исходит из сочетания 2 принципов приобретения гражданства: 1) «права крови», то есть с учетом гражданства родителей, и 2) «права почвы», то есть в зависимости от места рождения.

Ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве РФ, является ее гражданином независимо от места рождения.

Если один из родителей ребенка на момент его рождения состоит в гражданстве РФ, а другой – представляет собой лицо без гражданства, ребенок является гражданином РФ независимо от места рождения.

При различном гражданстве родителей, если только один из них состоит в гражданстве РФ, вопрос о гражданстве ребенка независимо от места его рождения определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такового ребенок приобретает гражданство РФ, если он родился на ее территории либо если иначе он стал бы лицом без гражданства.

Принцип «права почвы» применяется в отношении гражданства детей, родители которых неизвестны. Согласно Федеральному закону о гражданстве РФ, находящийся на территории РФ ребенок, оба родителя которого неизвестны, является ее гражданином. Этот же принцип действует и в отношении родившихся на территории РФ детей от лиц без гражданства, а также детей, родившихся на территории РФ от родителей, состоящих в гражданстве других государств, если последние не предоставляют ему своего гражданства.

3. Действующее законодательство о гражданстве РФ не отрицает такое сравнительно новое для отечественного конституционного законодательства основание, как приобретение гражданства РФ в порядке регистрации. Регистрация – это

упрощенный порядок приобретения гражданства. Она не связана со сложными процедурами, сопутствующими решению о приеме в гражданство, которое оформляется указом Президента РФ. Регистрация может осуществляться соответствующими органами внутренних дел.

Введение такой формы было обусловлено рядом обстоятельств, связанных с новейшей историей нашего государства. Дело в том, что многие лица – граждане Союза ССР, считавшие себя гражданами России или желавшие ими быть, ко времени его распада проживали на территории других союзных республик, превратившихся в независимые государства. Вопрос об их гражданстве должен был быть решен исходя из их безусловного права на гражданство РФ. Поэтому Закон РФ о гражданстве 1991 г. определял, что лица, проживавшие в бывших союзных республиках, а также прибывшие для проживания на территорию РФ после 6 февраля 1992 г. (день вступления Закона о гражданстве РФ в силу) могут приобрести российское гражданство в порядке регистрации, если они до 31 декабря 2000 г. заявят о таком своем желании (п. «г» ст. 18).

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова» форма регистрации как основание приобретения российского гражданства не может распространяться на лиц, которые согласно ч. 2 ст. 13 Закона считаются состоявшими в российском гражданстве по рождению. Пункт «г» ст. 18 Закона о гражданстве в этой части признан Судом противоречащим Конституции РФ. Гражданство таких лиц оформляется в порядке его признания. При этом допустима только уведомительная регистрация.

Право приобретения гражданства путем регистрации закреплялось и за лицами без гражданства, постоянно проживавшими на территории России или других республик, непосредственно входивших в состав бывшего Союза ССР, а также за иностранными гражданами и лицами без гражданства независимо от их места жительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и если они в течение 1 года после вступления в силу Закона заявят о своем желании приобрести гражданство РФ. Закон РФ о гражданстве РФ исходил также из необходимости восстановления справедливости в отношении лиц, бывших граждан Союза ССР, признанных состоявшими в гражданстве РФ по рождению, неправомерно лишенных гражданства Союза ССР, а также из интересов восстановления семей. В указанных целях и был установлен упрощенный порядок приобретения гражданства РФ путем регистрации для отдельных категорий лиц.

Среди них – те, у кого супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином РФ, а также те, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РФ, но которые приобрели иное гражданство по рождению. Последние могут воспользоваться правом регистрации российского гражданства в течение 5 лет по достижении 18-летнего возраста. Это право распространяется на тот же срок и на детей бывших граждан РФ, родившихся после прекращения у родителей ее гражданства.

4. Рассмотренные выше основания приобретения гражданства РФ связаны с наличием особых условий для этого. Они касаются тех или иных форм причастности в настоящем или прошлом к российскому гражданству. Такое основание, как прием в гражданство, не связано с подобными рода условиями. Этим правом может воспользоваться всякое лицо, отвечающее общепринятым и закрепленным в законодательстве РФ требованиям. Ими являются: дееспособность, достижение 18-летнего возраста, определенный срок постоянного проживания в России.

Условием постоянного проживания в России для иностранных граждан и лиц без гражданства является срок в общей сложности 5 лет или 3 года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством (с обязательным получением вида на жительство). Для беженцев, признаваемых таковыми законом РФ, международным договором РФ, указанные сроки могут быть сокращены вдвое. Срок проживания считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы РФ для учебы или лечения не более чем на 3 месяца.

Решение вопроса о приеме в гражданство РФ исключает дискриминационный подход – в зависимости от происхождения, социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Закон о гражданстве РФ содержит перечень обстоятельств, которые облегчают прием в гражданство, посредством сокращения установленных для проживания в России сроков, вплоть до полного снятия указанных требований.

Вместе с тем предусмотрены и основания, при наличии которых отклоняются ходатайства о приеме в гражданство РФ. Это относится к тем лицам, которые выступают за насильственное изменение конституционного строя РФ; состоят в партиях и организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами РФ (например, экстремистских), осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые по законам РФ.

5. Основанием приобретения гражданства является также восстановление в гражданстве РФ. В первые годы после окончания Великой Отечественной войны (1946–1947 гг.) эта форма широко использовалась для восстановления в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории различных стран.

В действующем Законе о гражданстве РФ предусмотрены различные формы восстановления в гражданстве: 1) в порядке регистрации; 2) признание факта восстановления; 3) по ходатайству лица.

Так, регистрация может использоваться лицами, у которых гражданство РФ прекратилось в связи с усыновлением, установлением опеки и попечительства, а также в связи с изменением гражданства родителей. В последнем случае установлен срок 5 лет по достижении 18-летнего возраста. Признание факта восстановления распространяется на бывших граждан РФ, лишенных гражданства или утративших его без их свободного волеизъявления. Те лица, которые не имеют оснований для восстановления в гражданстве РФ в первых двух формах, могут подать ходатайство о восстановлении.

6. Гражданство РФ может приобретаться в результате выбора гражданства (оптации). Такая форма применяется при изменении государственной принадлежности территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами России. Проживающим на таких территориях лицам предоставляется право на выбор гражданства: либо оставление прежнего гражданства, либо приобретение гражданства того государства, к которому отходит данная территория. Условия этого, порядок и сроки определяются международным договором РФ. Обычно такой выбор в соответствующих случаях связывается с переселением лиц, избравших иное гражданство.

7. К иным основаниям приобретения гражданства, предусмотренным действующим Законом о гражданстве РФ, относятся усыновление, опекунов, соглашение родителей о российском гражданстве ребенка, предоставление почетного гражданства и пр.

Например, в Договоре от 9 декабря 1999 г. о создании Союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь предусмотрено, что граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства и что никто не может стать гражданином Союзного государства без приобретения гражданства государства-участника, приобретение и утрата которого регулируется национальным законодательством каждого из участников. До введения единого образца документов, удостоверяющих личность гражданина Союзного государства, на его территории одинаково признаются документы, выданные органами государств-участников.

4. *Прекращение гражданства РФ.* Гражданство РФ может прекращаться также по различным основаниям. Федеральным законом о гражданстве РФ предусмотрены: выход из гражданства; отмена решения о приеме в гражданство; выбор гражданства (оптация) при изменении государственной принадлежности территории и другим основаниям, предусмотренным международными договорами РФ; по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом.

Выход из гражданства РФ – базовое основание его прекращения. Право на изменение гражданства закреплено ст. 6 Конституции РФ. Закон о гражданстве РФ предусматривает 2 формы выхода из него: 1) по ходатайству гражданина РФ и 2) в порядке регистрации.

В первом случае решение о выходе принимается Президентом РФ. Во втором – прекращение гражданства регистрируется соответствующими ОВД. В таком упрощенном порядке заявить о намерении выйти из гражданства РФ может любое лицо, у которого хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеют иное гражданство либо если лицо выехало на постоянное жительство в другое государство в установленном законом порядке и отсутствуют препятствия, определенные Законом.

Федеральный закон о гражданстве РФ определил 2 группы оснований, которые препятствуют выходу из гражданства: 1) при наличии одних в выходе из гражданства может быть отказано; 2) другие – вообще исключают возможность выхода (ст. 23).

К первой группе оснований относится наличие у гражданина России имущественных обязательств перед физическими или юридическими лицами РФ либо неисполненных обязательств перед государством, вытекающих из оснований, определяемых законом РФ.

Положения современного российского законодательства о гражданстве значительно сузили рамки свободного усмотрения государственных органов и их должностных лиц при решении вопроса выхода из гражданства по сравнению с установлениями бывшего союзного законодательства. Условия отклонения ходатайства о выходе касаются только тех случаев, когда ходатайствующий о выходе гражданин РФ проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с Россией договорными обязательствами о правовой помощи. Кроме того, новеллой является положение о том, что препятствующие выходу причины должны вытекать из оснований, определяемых законодательством РФ.

Вторая группа оснований исключает возможность выхода из гражданства. Выход не допускается: а) после получения повестки о призыве на срочную военную или альтернативную службу и до ее окончания; б) если гражданин, ходатайствующий о выходе из гражданства, привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Закон предусматривает, что отклонение ходатайства о выходе из гражданства РФ или отказ в регистрации выхода должны быть мотивированы полномочными органами.

Основанием прекращения гражданства является также отмена решения о приеме в гражданство РФ. Причиной этого является приобретение гражданства на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Чтобы должным образом гарантировать права гражданина РФ, закон закрепляет судебный порядок установления такого рода фактов, не связывает отмену решений о приеме в гражданство конкретного лица с прекращением гражданства супруга и детей (если не будет доказана их осведомленность в приобретении гражданства незаконным путем). Кроме того, оговаривается, что отмена решения о приеме в гражданство возможна только в течение 5 лет после приема.

5. Процедура изменения гражданства детей. Специальную главу Федеральный закон о гражданстве РФ посвящает регулированию гражданства детей при изменении гражданства родителей, при усыновлении, опекунов, попечительстве, максимально полно учитывая интересы ребенка в возможных жизненных ситуациях. Исходным принципом при этом является стремление обеспечить одинаковое гражданство всех членов семьи, учесть желание детей, которые могут в соответствующем возрасте делать сознательный выбор, исключить состояние безгражданства детей, по возможности сохранить российское гражданство детей в их интересах.

Закон закрепляет общие положения о том, что гражданство детей в возрасте до 14 лет следует гражданству родителей; гражданство детей в возрасте от 14 лет до 18 лет изменяется при наличии их письменного согласия; гражданство детей не изменяется при изменении гражданства родителей, лишенных родительских прав, а на изменение гражданства детей не требуется в таком случае согласие родителей. Указанные положения относятся ко всем ситуациям, когда необходимо решить вопрос о гражданстве ребенка при изменении гражданства родителей, опекунов, усыновлении.

Если оба родителя или единственный родитель приобретают гражданство РФ, то при соблюдении указанных выше условий соответственно меняется гражданство детей. В случае если один из родителей приобретает гражданство РФ, то ребенку предоставляется ее гражданство по ходатайству этого родителя и при наличии письменного согласия другого родителя. Если гражданство РФ прекращается только у одного родителя, то ребенок сохраняет это гражданство. По ходатайству данного родителя и при письменном согласии другого российского гражданство ребенка прекращается, но только если он не останется лицом без гражданства.

На аналогичных подходах основывается и норма Закона о гражданстве детей при их усыновлении. Во всех возможных случаях обеспечиваются сохранение или приобретение усыновленными российского гражданства. Однако, исходя из интересов одинакового гражданства

в семье, не исключается и иное решение вопроса. В качестве условий предусматривается наличие ходатайства об этом, соглашение усыновителей и предоставление ребенку другого гражданства, т. е. недопустимость его безгражданства.

Закон устанавливает, что гражданство недееспособного лица следует гражданству опекуна.

Споры между родителями, опекуном или попечителем о гражданстве детей и недееспособных лиц рассматриваются в судебном порядке исходя из интересов ребенка или недееспособного лица.

6. Порядок решения дел о гражданстве РФ. Реализация рассмотренных выше норм об основаниях приобретения, прекращения и изменения российского гражданства связана с необходимостью ее фактического правового регулирования. Этому посвящена значительная часть статей Федерального закона о гражданстве РФ, иных нормативно-правовых актов и документов, прямо и косвенно касающихся рассмотрения вопросов гражданства РФ. При этом надлежит учитывать, что в соответствии со ст. 71 (п. «в») Конституции РФ регулирование вопросов гражданства отнесено к исключительному ведению РФ.

Законодательством РФ предусмотрено, какие государственные органы ведают делами о гражданстве и каковы полномочия этих органов, закреплены порядок производства и обжалования решений по этим делам.

В системе органов, связанных с решением вопросов гражданства, основными полномочиями обладает Президент РФ как глава государства, олицетворяющий его. Российская Конституция устанавливает, что Президент РФ решает вопросы гражданства РФ (п. «а» ст. 89). К их числу относятся: прием в гражданство; восстановление в гражданстве; выход из гражданства; отмена решения о приеме в гражданство. По перечисленным вопросам Президент РФ издает указы. Другие государственные органы, связанные с решением этих вопросов, осуществляют лишь подготовительную работу.

К таким органам относится Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ. В ее задачи входят подготовка предложений для Президента РФ по делам о гражданстве, обеспечение проведения единой государственной политики в области гражданства, контроль над исполнением решений по вопросам гражданства. Президент РФ назначает председателя Комиссии и по предложению последнего утверждает ее состав. Члены Комиссии участвуют в ее работе на общественных началах. Кроме того, в Администрации Президента РФ в качестве ее подразделения действует Управление Президента РФ по вопросам гражданства.

Остальные государственные органы, принимающие прямое и опосредованное участие в решении вопросов гражданства РФ, входят в систему органов федеральной исполнительной власти. К ним относятся МВД России и его органы, а также МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения.

Полномочия, возложенные на указанные органы по решению вопросов гражданства, аналогичны, с тем лишь различием, что первые – принимают их в отношении лиц, проживающих на территории РФ, а вторые – за ее пределами. В число таких полномочий входят: прием заявлений и ходатайств по вопросам гражданства РФ; проверка фактов и представленных документов; направление ходатайства вместе с документами в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ; определение принадлежности лиц к гражданству РФ; осуществление регистрации приобретения или прекращения гражданства РФ в предусмотренных Законом случаях.

В процедуре оформления и решения вопросов о приобретении и прекращении гражданства в порядке регистрации (то есть в упрощенном порядке) и во всех остальных случаях имеются существенные различия. Они касаются: установленной формы обращения; органов, принимающих решения; актов, которыми оформляются решения; порядка обжалования.

Для решения вопроса о регистрации гражданства подается заявление; решение по этому вопросу принимают соответствующие ОВД либо Министерство иностранных дел РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения; оформляются решения заключением (в необходимых случаях представлением); срок рассмотрения – не более 6 месяцев; решения могут быть обжалованы в суд в 1-месячный срок.

Во всех других случаях приобретения и прекращения гражданства, не подпадающих под регистрационный порядок, оформляется ходатайство на имя Президента РФ, который и принимает решения по этим вопросам; оформляются они Указом Президента РФ; срок рассмотрения ходатайств – не более 9 месяцев; решения обжалованию не подлежат, что не исключает возможности повторного ходатайства.

Как заявление, так и ходатайство подаются в письменном виде по установленной форме в ОВД по месту жительства лица (за пределами РФ в соответствующее дипломатическое представительство или консульское учреждение).

Гражданство РФ считается приобретенным или прекращенным со дня принятия решения полномочным органом или издания Указа Президента РФ. Исполнение решений возлагается соответственно на МВД России и его органы или на МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения.

7. Особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Сравнительно недавно в России применялся Закон СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» – в части, не противоречащей российскому законодательству. Его сменил Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который имеет следующую структуру: гл. I. Общие положения (ст. ст. 1-15); гл. II. Порядок оформления приглашений на въезд в РФ (ст. ст. 16–19); гл. III. Регистрация иностранных граждан в РФ (ст. ст. 20–25); гл. IV. Учет иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих в РФ (ст. ст. 26–29); гл. V. Контроль над пребыванием и проживанием иностранных граждан в РФ (ст. ст. 30–32); гл. VI. Ответственность за нарушение настоящего федерального закона (ст. ст. 33–35); гл. VII. Заключительные положения (ст. ст. 36–38).

Закон о правовом положении иностранных граждан в РФ определяет правовое положение иностранных граждан в РФ, регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в РФ и осуществлением ими на территории РФ трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Согласно ст. 2 данного Закона иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства; лицо без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Здесь же содержатся дефинитивные нормы, раскрывающие содержание: приглашения на въезд в РФ; миграционной карты; разрешения на временное проживание; вида на жительство, депортации и пр.

Иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

По общему правилу, срок временного пребывания иностранного гражданина в РФ определяется сроком действия выданной ему визы, при этом срок временного пребывания в РФ иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток. Срок временного пребывания в РФ иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюде-

нием требований законодательства РФ, продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на 1 год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в РФ. Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в РФ принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, о чем делается отметка в миграционной карте.

Согласно ст. 6 Закона о правовом положении иностранных граждан в РФ разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ. Срок действия разрешения на временное проживание составляет 3 года. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством РФ по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте РФ и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину, в частности: а) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории РФ; б) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве РФ; в) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве РФ; г) состоящему в браке с гражданином РФ, имеющим место жительства в РФ; д) осуществившему инвестиции в РФ в размере, установленном Правительством РФ.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в РФ иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ в государстве проживания этого гражданина, в 6-месячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

При рассмотрении заявления иностранного гражданина о выдаче разрешения на временное проживание данный орган направляет запросы в органы безопасности, службу судебных приставов, налоговые органы, органы социального обеспечения, органы здравоохранения, органы миграционной службы и другие заинтересованные органы, которые в 2-месячный срок со дня поступления запроса представляют информацию о наличии либо об отсутствии обстоятельств, препятствующих выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание.

В случае если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание, он вправе повторно подать в том же порядке заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через 1 год со дня отклонения предыдущего заявления.

Разрешение на временное проживание содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче разрешения, срок действия разрешения, наименование органа исполнительной власти, выдавшего разрешение.

Разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин:

- 1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя РФ, иными действиями создает угрозу безопасности РФ или граждан РФ;
- 2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;
- 3) в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы РФ либо депортации;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории РФ либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) два и более раза в течение 1 года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства РФ в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в РФ;

8) не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в РФ в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным;

9) по истечении 3 лет со дня въезда не имеет в РФ жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством РФ;

10) выехал из РФ в иностранное государство для постоянного проживания;

11) находится за пределами РФ более 6 месяцев;

12) заключил брак с гражданином РФ, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;

13) является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека, либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих.

Согласно ст. 8 Закона о правовом положении иностранных граждан в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство.

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.