



**С. А. Авакьян**

# **Конституционное право России**

**Учебный курс**

*Рекомендовано  
Учебно-методическим объединением  
по юридическому образованию высших учебных заведений  
в качестве учебного пособия для студентов вузов,  
обучающихся по направлению и специальности  
«Юриспруденция»*

5-е издание, переработанное и дополненное

В двух томах  
**Том 1**

НОРМА  
ИНФРА-М  
Москва, 2014

УДК 342(470+571)(075.8)  
ББК 67.400(2Рос)я73  
А18

### Сведения об авторе

**Сурен Адиебекович Авакьян**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный профессор МГУ им. М. В. Ломоносова, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.

### Рецензенты:

**Е. И. Колошин**, доктор юридических наук, профессор;  
**В. А. Лебедев**, доктор юридических наук, профессор.

А18 **Авакьян С. А.**  
Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.

ISBN 978-5-91768-483-3 (Норма)  
ISBN 978-5-16- (ИНФРА-М)

Т. 1. — 864 с.

ISBN 978-5-91768-484-0 (Норма)  
ISBN 978-5-16-004156-1 (ИНФРА-М)

В книге освещаются вопросы российского конституционного права, становления и развития конституционно-правовых институтов, анализируются проблемы формирования конституционно-правовых основ политического развития России.

В первом томе издания рассмотрены вопросы предмета конституционного (государственного) права России как отрасли права и науки, конституционного строя России, конституционного статуса личности, гражданства и др.

Для студентов, обучающихся в магистратуре, а также для студентов, обучающихся по программам бакалавриата и специалитета, аспирантов, преподавателей юридических вузов и всех, кто интересуется различными аспектами российского конституционализма.

УДК 342(470+571)(075.8)  
ББК 67.400(2Рос)я73

© Авакьян С. А., 2010  
© Авакьян С. А., 2014, с изменениями

### Оглавление

Краткое предисловие к пятому изданию .....	16
Предисловие к первому изданию .....	18
Учебная литература, рекомендуемая ко всем разделам .....	20
<b>Раздел I. Конституционное право России — отрасль права и наука</b>	
<b>Глава 1. Понятие и предмет конституционного права России как отрасли права .....</b>	<b>21</b>
§ 1. Предмет конституционного права .....	21
§ 2. Конституционно-правовые отношения и их субъекты .....	41
1. Конституционно-правовые отношения .....	41
2. Субъекты конституционно-правовых отношений .....	46
§ 3. Дискуссии о наименовании и предмете отрасли .....	62
1. Дискуссии о наименовании отрасли .....	62
2. Дискуссии о предмете отрасли .....	66
§ 4. Методы конституционно-правового регулирования и их специфика .....	70
§ 5. Источники конституционного права России как отрасли права .....	81
§ 6. Структура конституционного права России. Нормы конституционного права .....	94
1. Структура конституционного права: подотрасли и институты .....	94
2. Нормы конституционного права .....	99
§ 7. Конституционно-правовая ответственность .....	106
1. Общие подходы .....	107
2. Что есть конституционно-правовая ответственность? .....	109
3. Виды мер негативной конституционно-правовой ответственности (санкций) .....	114

4. Проблема субъектов конституционно-правовой ответственности и вины .....	130
§ 8. Место конституционного права в системе права Российской Федерации. Роль и перспективы конституционного права в современных условиях .....	133
<b>Глава 2. Конституционное право России как наука .....</b>	<b>138</b>
§ 1. Задачи науки .....	139
§ 2. Развитие науки конституционного права России .....	143
1. Монархический период .....	143
2. Советский период .....	146
§ 3. Современная наука конституционного права России .....	152
<b>Раздел II. Учение о конституции. Конституция Российской Федерации</b>	
<b>Глава 3. Основы учения о конституции .....</b>	<b>155</b>
§ 1. Общие положения .....	156
§ 2. Функции конституции .....	161
1. Учредительная функция .....	161
2. Организаторская функция .....	164
3. Внешнеполитическая функция .....	165
4. Идеологическая функция .....	166
5. Юридическая функция .....	167
§ 3. Причины появления новых конституций .....	167
§ 4. Предмет и пределы конституционного регулирования. Содержание и структура конституций .....	171
1. Определяющие факторы в отношении предмета и пределов конституционного регулирования .....	172
2. Структура конституции .....	179
§ 5. Основные черты конституции .....	185
1. Основополагающий характер .....	185
2. Народность .....	186
3. Реальность .....	187
4. Стабильность .....	188

§ 6. Юридические свойства конституции .....	189
1. Конституция — основной закон государства .....	189
2. Юридическое верховенство .....	197
3. База текущего законодательства .....	199
4. Особый порядок принятия и изменения .....	201
<b>Глава 4. Краткая история конституционного развития России .....</b>	<b>204</b>
§ 1. Акты конституционного значения до Октябрьской революции 1917 г. ....	206
§ 2. Конституционное оформление нового строя в первые месяцы после Октябрьской революции 1917 г. ....	214
§ 3. Конституция РСФСР 1918 г. ....	220
§ 4. Конституция СССР 1924 г., Конституция РСФСР 1925 г. ....	222
§ 5. Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г. ....	229
§ 6. Конституция СССР 1977 г., Конституция РСФСР 1978 г. ....	237
<b>Глава 5. Конституционные реформы в России 1988—1992 гг. ....</b>	<b>250</b>
§ 1. Немного о предпосылках .....	250
§ 2. Реформы 1988—1989 гг. ....	254
§ 3. Реформы 1989—1990 гг. ....	258
§ 4. Реформы 1991 г. ....	268
§ 5. Реформы 1992 г. ....	273
§ 6. Некоторые выводы и обобщения .....	278
<b>Глава 6. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. ....</b>	<b>281</b>
§ 1. Вводные пояснения .....	281
§ 2. Проект Конституционной комиссии .....	283
§ 3. Некоторые альтернативные проекты .....	290
1. Проект рабочей группы под руководством С. М. Шахрая .....	290
2. Проект Российского движения демократических реформ .....	293
3. Проект депутатов-коммунистов .....	298

§ 4. Основные шаги по подготовке проекта Конституции в 1992—1993 гг. ....	301
1. Работа над проектом Конституции в 1992 — начале 1993 г. ....	301
2. Проект Конституции Президента Российской Федерации (май 1993 г.) ....	304
3. Борьба вокруг проектов. Конституционное совещание	310
4. Дальнейшее развитие событий. Вынесение проекта Конституции на всенародное голосование 12 декабря 1993 г. ....	312
<b>Глава 7. Основные особенности содержания Конституции 1993 г., ее действия и изменения</b> .....	318
§ 1. Основные особенности содержания Конституции 1993 г.	318
§ 2. Проблемы действия Конституции Российской Федерации и ее соотношения с иными нормативными актами .....	324
§ 3. Проблемы пересмотра Конституции Российской Федерации и внесения в нее поправок .....	328
1. Пересмотр Конституции Российской Федерации .....	331
2. Поправки к гл. 3—8 Конституции РФ .....	338
3. Изменения ст. 65 Конституции РФ, касающиеся состава субъектов РФ .....	344
4. Изменения Конституции РФ, касающиеся наименования субъекта РФ .....	345
§ 4. О способах принятия новой Конституции Российской Федерации .....	346
<b>Раздел III. Основы конституционного строя России</b>	
<b>Глава 8. Понятие конституционного строя</b> .....	349
§ 1. Общие положения .....	349
§ 2. Конституционный строй, общественное устройство, общественный строй, государственный строй .....	351
§ 3. Основные характеристики (черты) конституционного строя .....	354

<b>Глава 9. Народовластие (народный суверенитет) как основа конституционного строя России</b> .....	358
§ 1. Общая характеристика .....	359
§ 2. Государственная власть .....	363
§ 3. Общественная власть .....	367
§ 4. Власть местного самоуправления .....	367
§ 5. Народный суверенитет и государственный, национальный суверенитет .....	368
<b>Глава 10. Российское государство — организация всего народа, основа конституционного строя</b> .....	371
§ 1. Демократическое государство .....	372
§ 2. Федеративное и суверенное государство .....	373
§ 3. Правовое государство .....	375
§ 4. Республиканская форма правления .....	377
§ 5. Принцип разделения властей .....	378
1. Содержание принципа .....	379
2. Некоторые проблемы разделения властей .....	383
§ 6. Социальное государство .....	388
§ 7. Светское государство .....	390
<b>Глава 11. Институты непосредственной и представительной демократии в конституционном строе Российской Федерации</b> .....	394
§ 1. Понятие и институты непосредственной демократии .....	394
§ 2. Референдум в системе прямого народовластия .....	398
1. Нормативная правовая база .....	400
2. Природа референдума .....	402
3. Референдумы в отечественной истории: краткий обзор	418
4. Действующий порядок назначения, подготовки и проведения референдумов .....	428
5. Определение результатов референдума и юридическая сила его решения .....	440
§ 3. Выборы как институт непосредственной демократии .....	442

§ 4. Отзыв депутатов и выборных должностных лиц .....	446
1. Отзыв и природа мандата депутата, выборного должностного лица .....	447
2. Современная ситуация .....	450
3. Процедура отзыва .....	454
§ 5. Опрос (консультативный референдум) .....	456
§ 6. Всенародные обсуждения .....	461
§ 7. Публичные слушания .....	466
§ 8. Коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции) .....	468
§ 9. Народная правотворческая инициатива .....	472
§ 10. Российские общественные инициативы с использованием Интернета .....	475
§ 11. Наказы избирателей .....	480
§ 12. Собрания, сходы граждан по месту жительства .....	485
§ 13. Понятие и институты представительной демократии .....	488

## **Глава 12. Институты гражданского общества в системе конституционного строя России .....**

§ 1. Вопрос о гражданском обществе как элементе конституционного строя .....	493
§ 2. Идеологическое многообразие и политический плюрализм в конституционном строе России .....	498
§ 3. Общественная палата Российской Федерации .....	503
§ 4. Конституционно-правовые основы статуса общественных объединений .....	519
1. Основные характеристики общественных объединений	520
2. Организационно-правовые формы (виды) общественных объединений .....	523
3. Порядок создания и государственной регистрации общественных объединений .....	528
4. Права, обязанности и имущество общественных объединений .....	531
5. Основы взаимоотношений с государством. Контроль и надзор за деятельностью общественных объединений	535

§ 5. Особенности конституционно-правового регулирования статуса политических партий .....	541
1. Понятие, общие условия создания и деятельности политических партий .....	542
2. Права и обязанности политической партии .....	553
3. Имущество и денежные средства политических партий	556
4. Контроль, приостановление деятельности и ликвидация политических партий .....	559
§ 6. Институционализация лично-общественных и профессиональных контактов граждан как членов гражданского общества .....	563

## **Глава 13. Конституционное закрепление форм собственности и основ экономической деятельности в Российской Федерации**

§ 1. Конституционное закрепление многообразия форм собственности в Российской Федерации .....	568
§ 2. Конституционные основы экономической деятельности в Российской Федерации .....	571

## **Раздел IV. Конституционный статус личности в Российской Федерации**

### **Глава 14. Основы и принципы конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации .....**

§ 1. Исходные положения .....	577
§ 2. Принципы конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации .....	581
1. Свобода личности .....	581
2. Принадлежность человеку основных прав и свобод от рождения и их неотчуждаемость .....	583
3. Соответствие статуса личности в Российском государстве требованиям и стандартам, сложившимся в международном сообществе .....	586
4. Сочетание индивидуальных интересов личности и интересов других лиц, государства и общества .....	587
5. Принцип всеобщности .....	587
6. Юридическое равенство граждан (равноправие) .....	588

7. Соответствие конституционным основам статуса личности его регулирования в текущем законодательстве и практической реализации .....	590
8. Гарантированность конституционного статуса личности .....	591
<b>Глава 15. Гражданство Российской Федерации .....</b>	<b>591</b>
§ 1. Общие начала .....	592
1. Понятие и нормативная основа .....	592
2. Гражданство и подданство .....	593
3. Гражданство как естественное состояние индивидов .....	595
4. Проблема лишения гражданства .....	596
5. Предпосылка полного объема прав, свобод и обязанностей .....	598
6. Устойчивая связь .....	598
7. Правовая связь .....	599
8. Единство и равенство гражданства .....	600
9. Гражданство и федерализм .....	601
10. Двойное гражданство .....	605
11. Защита и покровительство. Невозможность высылки или выдачи .....	612
§ 2. Приобретение российского гражданства: общие положения, новое и прежнее, динамика .....	615
§ 3. Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению .....	619
§ 4. Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке .....	622
1. Общие условия .....	622
2. Сокращение сроков проживания при приобретении гражданства Российской Федерации в общем порядке .....	628
3. Учет особых заслуг перед Россией при приобретении гражданства Российской Федерации в общем порядке .....	630
4. Принятие в гражданство Российской Федерации иностранцев, ставших российскими военнослужащими .....	631
§ 5. Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке .....	633

§ 6. Восстановление в гражданстве Российской Федерации .....	638
§ 7. Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации .....	641
§ 8. Выбор гражданства при изменении границы Российской Федерации (оптация) .....	646
§ 9. Прекращение гражданства Российской Федерации .....	647
1. Общие подходы .....	647
2. Выход из гражданства Российской Федерации .....	648
§ 10. Отмена решений по вопросам гражданства .....	650
§ 11. Гражданство, брак, дети .....	651
1. Общие требования .....	651
2. Гражданство детей при изменении гражданства родителей .....	653
3. Усыновление (удочерение), опека, попечительство и гражданство .....	654
§ 12. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации .....	655
§ 13. Решения по вопросам гражданства: форма, сроки и даты, исполнение, обжалование .....	658
§ 14. Новеллы 2012 года относительно приема в гражданство Российской Федерации .....	660
<b>Глава 16. Основные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации .....</b>	<b>662</b>
§ 1. Общие подходы .....	663
1. Понятие .....	663
2. Классификация .....	666
§ 2. Основные личные права и свободы .....	668
1. Право на жизнь .....	668
2. Достоинство личности .....	670
3. Право на свободу и личную неприкосновенность .....	672
4. Право на тайну частной жизни, защиту персональных данных и доступ к информации, затрагивающей права и свободы человека .....	674

5. Право на неприкосновенность жилища .....	696
6. Право на определение и указание национальной принадлежности .....	697
7. Право на пользование родным языком .....	700
8. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства .....	708
9. Свобода совести и свобода религиозного вероисповедания .....	713
<b>§ 3. Основные публично-политические права и свободы .....</b>	<b>723</b>
1. Свобода мысли и слова .....	723
2. Право на информацию .....	725
3. Право на объединение .....	727
4. Право на манифестации .....	729
5. Право на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления .....	749
6. Избирательное право .....	751
7. Право на обращение .....	752
<b>§ 4. Основные экономические, социальные и культурные права и свободы .....</b>	<b>756</b>
1. Право на свободное осуществление экономической деятельности .....	758
2. Право частной собственности .....	760
3. Право на свободный труд .....	761
4. Право на отдых .....	771
5. Право на защиту материнства, детства и семьи государством .....	772
6. Право на социальное обеспечение и социальную защиту .....	774
7. Право на жилище .....	777
8. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	779
9. Право на благоприятную окружающую среду .....	781
10. Право на образование .....	783
11. Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания .....	788
12. Право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям .....	790

<b>§ 5. Основные права по защите других прав и свобод граждан</b> .....	<b>792</b>
1. Право на сочетание государственной защиты прав и свобод с возможностями самозащиты .....	794
2. Право на судебную защиту прав и свобод .....	795
3. Право на рассмотрение дела в надлежащем суде .....	796
4. Право на получение квалифицированной юридической помощи .....	797
5. Право на презумпцию невиновности .....	803
6. Право на гуманизм правосудия .....	803
7. Право на защиту интересов пострадавших от нарушения закона .....	805
8. Право на применение действующего закона .....	806
<b>§ 6. Основные обязанности граждан</b> .....	<b>806</b>
<b>§ 7. Проблема ограничений прав, свобод и обязанностей</b> .....	<b>810</b>
<b>§ 8. Гарантии осуществления и охраны основных прав и свобод, исполнения обязанностей человека и гражданина</b> .....	<b>813</b>
<b>Глава 17. Конституционные основы политики Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, пострадавших от конфликтов за рубежом или внутри страны, а также российских соотечественников вне пределов страны</b> .....	<b>823</b>
<b>§ 1. Вынужденные переселенцы</b> .....	<b>825</b>
<b>§ 2. Российские соотечественники за рубежом</b> .....	<b>828</b>
<b>Глава 18. Конституционные основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации</b> .....	<b>834</b>
<b>§ 1. Общие основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации</b> .....	<b>835</b>
1. Виды режимов и статусов иностранцев .....	836
2. Въезд, регистрация, передвижение, проживание .....	844
3. Права и обязанности .....	851
<b>§ 2. Особенности положения в Российской Федерации отдельных категорий иностранцев</b> .....	<b>856</b>
1. Беженцы .....	856
2. Временное убежище .....	862
3. Политическое убежище .....	864

### Краткое предисловие к пятому изданию

Первое издание данного учебного курса вышло в 2005 г. и разошлось очень быстро. Автор и издательство задумались о том, не напечатать ли дополнительный тираж. Но жизнь подсказала свои решения. Во-первых, многие коллеги посоветовали автору включить в книгу новый раздел, посвященный конституционным основам статуса судебной власти и прокуратуры в Российской Федерации, и это было сделано. Во-вторых, за прошедшее время появились новые нормативные правовые акты и весьма существенные корректировки действующего законодательства, что следовало учесть по соображениям и практической пользы, и научной этики.

Поэтому было подготовлено и выпущено в 2006 г. (с допечаткой в 2007 г.) второе издание курса. И оно нашло своих читателей, прежде всего ими являются студенты, аспиранты, преподаватели юридических высших учебных заведений. В 2010 г. без ведома и участия автора издательство, готовившее прежние издания, сделало в качестве стереотипного третье издание курса. Не соглашаясь с таким, мягко говоря, своеобразным вариантом действий, автор подготовил четвертое издание курса, переработанное и дополненное. Оно было издано в конце 2010 г. издательством «Норма».

Время показывает, что основные научные и методологические концепции и конструкции, положенные в основу курса, в целом положительно оценены юридической общественностью, появились соответствующие рецензии в российской и зарубежной литературе. Но жизнь, в том числе конституционно-политическая, не стоит на месте. В результате появились новые федеральные и региональные нормативные правовые акты конституционно-правового содержания, внесены изменения и дополнения в ранее принятые документы. Таких документов довольно много, естественно, это обязывает автора, издателей обеспечить читателей обновленной информацией.

Вузы страны, в том числе и юридические, переживают радикальную реформу образовательного процесса — на смену пятилетнему периоду подготовки специалистов пришла система «бакалавр — магистр», включающая четырехлетний срок бакалавриата и двухлетний — магистратуры, кстати не исключая в принципе прежнюю

систему специалитета как формы подготовки юристов с высшим образованием.

С учетом этих обстоятельств подготовлено настоящее, существенно дополненное и обновленное, пятое издание учебного курса. Есть надежда на то, что оно будет полезно для магистрантов, имеющих за плечами опыт освоения основ конституционного (государственного) права, но конечно же им могут пользоваться и студенты, обучающиеся по программам бакалавриата и специалитета. Кроме того, курс может быть полезен аспирантам и соискателям, более углубленно осваивающим конституционное (государственное) право России. Двухтомное издание пригодится и коллегам-преподавателям.

Действующие (и действовавшие) нормативные акты учтены в книге по состоянию на конец декабря 2013 г. По вопросам конституционной реформы использованы последние редакции документов, разработка которых началась в 2013 г., а принятие намечено на 2014 г.

## Предисловие к первому изданию

Настоящая книга адресована всем, кто изучает конституционное право России как обязательную учебную дисциплину в юридических вузах, преподает этот предмет, а также тем, кто интересуется Конституцией РФ, развитием политических отношений в нашей стране.

Перед автором стояли сложные задачи. С одной стороны, хотелось подготовить пособие, полезное для тех, кому приходится заниматься конституционным правом России, пополнить знания читателя. С другой стороны, уж очень не желал автор превратить свое издание в пересказ Конституции и иных нормативных актов. Была потребность, кроме обычной и неизбежной «фотографии» конституционно-правовой действительности, показать развитие соответствующих явлений, подходы к ним ученых-конституционалистов на разных этапах отечественной истории, а также высказать собственные суждения. В итоге родилось нечто не совсем привычное, некий синтез учебника и курса конституционного права. Я назвал это *учебным курсом*.

И приходится прежде всего повиниться перед разными группами читателей. Перед «обычным» студентом — за то, что ему приходится держать в руках излишне толстые тома, хотя надо «всего лишь сдать предмет и... забыть о нем». Перед вдумчивым студентом, перед аспирантом, а уж тем более перед коллегой по науке — за то, что это не научное издание с многосторонними теоретическими выкладками, суждениями, точками зрения и т. д. Перед тем, кто впервые соприкоснулся с конституционным правом, — за то, что кроме первичных знаний предлагается еще и поглубже войти в материю.

И все-таки автор надеется на то, что его замысел будет понятен читателю и найдет у него отклик. Данный курс имеет целенаправленный *познавательно-учебный* и *информационно-научный* характер, дает представление о состоянии, а нередко и о становлении, развитии конституционно-правовых институтов.

Каждый, кто захочет поделиться своими оценками книги и мыслями о сути конституционного права, об освещении предмета в данном учебном курсе, может написать автору на хорошо известный в нашей стране и во всем мире адрес вуза, с которым связана лучшая часть моей жизни: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ им. М. В. Ломоносова.

В учебнике автор вынужден называть ограниченное число научных источников по соответствующим вопросам. Тем, кто хочет получить более широкую информацию, можно обратиться к изданию: *Авакьян С. А.* Библиография по конституционному и муниципальному праву России. 2-е изд. М., 2007. Кроме того, следует иметь в виду, что многие работы имеют комплексный характер, но не всегда упоминаются в каждом частном случае. Поэтому рекомендую читателю смотреть перечни работ по смежным темам.

## Учебная литература, рекомендуемая ко всем разделам

*Авакьян С. А.* Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2007; *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. 10-е изд. М., 2013; *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право России: учебник: в 3 т. М., 2003; *Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д.* Конституционное право России: учебник. М., 2010; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: учебник. М., 2010; *Кокотов А. Н.* Конституционное право России. Курс лекций: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2009; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. *В. Д. Зорькина*. 3-е изд. М., 2013; Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общ. ред. *Н. В. Витрука*. М., 2011; Конституционное право Российской Федерации: хрестоматия: в 2 т. / сост. *С. М. Шахрай, А. А. Клишас*. М., 2011; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. *В. В. Лазарева*. 4-е изд. М., 2009; *Чиркин В. Е.* Конституционное право России. 6-е изд. М., 2009; *Чиркин В. Е.* Сравнительное конституционное право: учебное пособие для магистрантов и аспирантов. М., 2011; *Чиркин В. Е.* Государствоведение: учебник для магистрантов по направлению «Юриспруденция». 3-е изд. М.; Воронеж, 2012.

## Раздел I КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ — ОТРАСЛЬ ПРАВА И НАУКА

### Глава 1. Понятие и предмет конституционного права России как отрасли права

#### § 1. Предмет конституционного права

##### Литература

*Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В.* Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации — от исторических истоков к современности. М., 1998; *Еременко Ю. П.* Предмет российского конституционного права. Ростов н/Д, 1996; *Ким А. И.* Еще раз о государственном праве как отрасли советского права // Вопросы теории права и государственного строительства. Томск, 1978; *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1; *Кондратьева М. А.* Конституционное право и политика в Российской Федерации: соотношение в сфере регулирования и конституционного контроля: дис. ... канд. юрид. наук; *Коток В. Ф.* О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право социалистических стран. М., 1963; *Он же.* О предмете советского государственного права // Вопросы советского государственного права. М., 1959; *Он же.* Содержание конституционного права // Сов. государство и право. 1971. № 2; *Кравчук С. С.* Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1956. № 10; *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001; *Лепешкин А. И.* К вопросу о понятии советского государственного права // Сов. государство и право. 1959. № 6; *Он же.* Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1; *Он же.* О так называемом «конституционном праве» и предмете советского строительства // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976; *Он же.* Соотношение советского государственного права и норм Советской Конституции // Сов. государство и право. 1971. № 2; *Лепешкин А. И., Махненко А. Х., Щетинин Б. В.* О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1; *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976; *Мухачев И. В.* Проблемы теории россий-

ского конституционного права. М., 1998; *Равин С. М.* Сущность советского государственного права. М., 1963; *Саликов М. С.* Конституционное судебное процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Конституционная юстиция в Российской Федерации: сб. статей. Екатеринбург, 2003; *Он же.* Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина // Право и политика. 2000. № 4; *Он же.* Предмет конституционно-процессуального права Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2000. № 1; *Страшун Б. А.* Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997. № 4; *Фарбер И. Е., Ржевский В. А.* Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967; *Чиркин В. Е.* Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. № 4; *Щетинин Б. В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.

*Конституционное право России* — отрасль отечественного права. Как и все российское право в целом, конституционное право служит задачам укрепления и развития существующего строя, осуществления внутренней и внешней политики Российского государства, обеспечения прав и свобод личности, формирования гражданского общества, достижения если уж не общественной гармонии, то, по крайней мере, взаимопонимания (или хотя бы взаимотерпения) между различными социальными и общественными группами и слоями, соблюдения правопорядка и законности.

Но, естественно, у конституционного права, как и у любой отрасли права, есть собственные задачи и своя специфика.

*Предметом конституционного права России как отрасли отечественного права являются наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя Российского государства, сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.*

Конституционное право *закрепляет и регулирует* названные общественные отношения, способствует их развитию.

Как видно уже из первых слов о сущности российского конституционного права, эта отрасль права связана с *ключевыми* общественными отношениями. Они являются *базовыми* для государства и общества, соответственно — для иных общественных отношений. Прежде всего на *конституционно-правовом фундаменте* действуют (должны

действовать) государство, общественные слои и силы (в первую очередь политические партии), граждане, должностные лица и т. д.

Общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, можно назвать *политическими отношениями*<sup>1</sup>.

Чтобы лучше понять суть политических отношений, надо иметь в виду следующее. Люди живут в обществе, им надо управлять. И управление обществом — это целенаправленная деятельность, реализация определенной концепции, иначе говоря, *политики*. Для управления обществом создается государство. Теми или иными способами в управлении и обществом, и самим государством участвуют граждане и их объединения. При этом государство, общественные объединения, граждане влияют друг на друга. Возникают многообразные отношения между ними. *Общественные отношения, возникающие в связи с управлением государственными и общественными делами, и есть политические отношения.* Эти отношения составляют предмет конституционного права как отрасли права.

Однако *не все политические отношения регулируются конституционным правом*. Многие из них не имеют, а то и не могут иметь правового характера. В чем же тогда проявляется роль конституционного права? Некоторые исследователи, особенно в прежние годы, связывали назначение конституционного права только с государством, полагая, что эта отрасль права отражает лишь характеристики государства, регулирует статус и деятельность его органов. Такая задача у конституционного права действительно есть, но сводить только к ней назначение данной отрасли неверно. Спектр политических отношений в современном обществе весьма широк, и для их существования и развития требуются определенные правовые ориентиры. Они как раз и закрепляются в нормах конституционного права.

С учетом сказанного предмет конституционного права можно связать с несколькими *комплексными объектами его воздействия*.

*Во-первых*, предмет конституционного права включает такой комплексный объект, как *существование и жизнедеятельность общества как социального и политического организма*. Сегодня мало кто утверждает, что общество не подвержено воздействию норм права. Наоборот, с учетом конструктивной роли права можно говорить о его положительной роли в обеспечении развития общества. И задача именно конституционного права — установление *основ* существования и жизнедеятельности общества.

<sup>1</sup> Одним из первых признал политические отношения предметом государственного права И. Е. Фарбер. См.: Советское государственное право / под ред. *И. Е. Фарбера*. Саратов, 1979. С. 31.

К этой задаче конституционного права у многих исследователей отношение настороженное по ряду причин: широты самой категории «общество» и его «неподверженности» воздействию права; боязни того, что нормы права как нормы, исходящие от государства, опутают общество и сделают его придатком государства, подчинят общество государству; опасности безбрежного расширения границ конституционно-правового регулирования.

Безусловно, о такой опасности и о ее предотвращении надо думать всегда. Но все-таки факт очевиден: само *существование* общества, возникающие в нем политические отношения *требуют конституционно-правового фундамента*. Задача конституционного права — создать *основы для всех политических отношений* (а если требуется, то и для *недопущения* нежелательных политических отношений). Другими словами, определенные *условия их существования* оформляются в нормах конституционного права.

Установление конституционно-правовых основ общества — это та примечательная особенность, которая характеризует современное российское конституционное право. Причем общество рассматривается не как «придаток» государства, а как самостоятельное явление, хотя и связанное с государством. Примечательно, что основы общества устанавливает отрасль права, исходящая от государства. Иначе говоря, *государство своими нормами способствует развитию общества не только как своего фундамента, своей среды существования, но и как субстанции, живущей собственной жизнью*. Основой этой жизни могут быть и иные социальные нормы (обычаи, традиции, политические правила и др.), однако при их недостаточности используется и такой вид социальных норм, как правовые (в данном случае конституционно-правовые) нормы. В этом — предпосылка формирования такого состояния общества, когда будет возможно его называть уже гражданским обществом, констатируя тем самым более высокий качественный уровень.

Именно в нормах конституционного права можно (и нужно) записать, что вся общественно-политическая жизнь в стране основывается на принципах народного суверенитета (принадлежности народу всей полноты власти в обществе и государстве), демократии, уважения к личности, политического плюрализма (т. е. идеологического многообразия и возможности создания различных политических объединений). Если надо провозгласить общий запрет посягательств насильственным путем на существующий социальный строй, на разжигание розни между людьми, это тоже будет сделано посредством норм конституционного права.

Конституционное право применительно к обществу выполняет функции, типичные для права в целом: оно *отражает существование* одних политических отношений, *признает нежелательными, не допускает* другие. Конституционное право в определенной степени может *прогнозировать* и *моделировать* возникновение соответствующих общественных отношений, становясь их базой.

Например, в обществе должны существовать различные формы выражения своего мнения меньшинством. Если конституционное право не фиксирует на этот счет каких-то гарантий, реальные политические отношения все равно могут возникать — в частности, в форме политического протеста, подпольных течений и движений, преследуемых властями. Если же конституционное право содержит гарантии, определенные политические отношения приобретают легальность и упорядоченность, например возможность создания различных, в том числе не поддерживающих данный строй, политических партий.

В этом случае конституционное право идет уже несколько далее — закрепляет приемлемые правила «политического сосуществования», т. е. политического состязания. Но что-то конституционное право все равно объявляет невозможным и запрещенным (например, запрет общественных объединений, преследующих экстремистские цели, — насильственное свержение конституционного строя, возбуждение национальной и религиозной розни).

Применительно к общественно-политической жизни конституционное право не ограничивается установлением основ и более подробно регулирует определенные политические отношения. Необходимость в такой миссии конституционного права обусловлена рядом обстоятельств:

1) *если такое регулирование выгодно самим участникам подобных политических отношений и выглядит как установление гарантий их существования и деятельности*. Например, в принятии Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» и регулировании в нем их общественно-политического и государственного статуса заинтересованы прежде всего сами партии, поскольку это дает возможность бороться за ведущие позиции в политической жизни общества, в том числе в сопоставлении с иными общественными объединениями, добиваться избрания своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправления;

2) *если такое регулирование необходимо в интересах безопасности граждан, общества, государства, чтобы определить рамки функционирования соответствующих общественно-политических институтов*.

Например, может появиться акт государственного органа о запрещении какой-то идеологии, о необходимости борьбы с нею, о запрете создания и деятельности общественных объединений, проповедующих эту идеологию, если в их деятельности появляются признаки опасности, о которой сказано выше.

Для иллюстрации сошлемся на Указ Президента РФ от 23 марта 1995 г. «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации». В Указе идет речь о том, что в Российской Федерации участились случаи разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни, распространения идей фашизма. Антиконституционная деятельность экстремистски настроенных лиц и объединений приобретает все более широкие масштабы и дерзкий характер; создаются незаконные вооруженные и военизированные формирования; нарастает угроза сращивания последних с некоторыми профсоюзными, коммерческими, финансовыми, а также криминальными структурами.

Далее в Указе отмечается: «Эти крайне опасные явления в жизни нашего общества создают угрозу основам конституционного строя, ведут к попранию конституционных прав и свобод человека и гражданина, подрывают общественную безопасность и государственную целостность Российской Федерации». Поскольку, как говорится в Указе, «на эти угрожающие конституционному строю процессы практически не реагируют органы государственной власти и органы местного самоуправления», Президент РФ потребовал от соответствующих органов обеспечить соблюдение законодательства и контроль в данном направлении. Примечательно и то, что Президент предложил Российской академии наук в двухнедельный срок представить в Государственно-правовое управление Президента РФ «научное разъяснение понятия “фашизм” и связанных с ним понятий и терминов для подготовки предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство».

Не все намеченное в Указе было выполнено, и вообще соответствующая работа несколько затянулась, но все же в конце концов появился Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности», который, помимо прочего, обращен к таким структурам общества, как общественные объединения, религиозные организации, требует, чтобы они не допускали подобной деятельности, и предусматривает меры ответственности вплоть до ликвидации соответствующих объединений граждан;

3) *если такое регулирование необходимо, поскольку участники (субъекты) политических отношений не в состоянии обеспечить учет взаимных интересов без норм права либо посредством норм права такой учет обеспечивается в более полной мере.* Например, можно установить законом возможность создания и деятельности общественных объединений без государственной регистрации, что предусмотрено Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях». И если несколько общественных объединений претендуют на одно и то же наименование и не могут прийти к согласию, это, как говорится, их проблемы. Однако государство посредством норм о регистрации общественных объединений может урегулировать решение соответствующих спорных вопросов с участием органа юстиции, регистрирующего общественные объединения, либо суда;

4) *если общественно-политические институты имеют выход на государство, властные механизмы, тогда тем более используется их конституционно-правовое регулирование.* Например, только нормами конституционного права регулируется право выдвижения кандидатов в депутаты. По последним годам отечественной истории можно видеть эволюцию регулирования.

Первоначально (1993 г.) допускались к участию в выборах все общественные объединения, обозначившие в своих уставах соответствующее желание. Поскольку их стало очень много, в конституционном праве появилась (1998 г.) категория «политические общественные объединения», и только им предоставлялась возможность воздействовать на осуществление государственной власти и местного самоуправления, выдвигать соответствующих кандидатов. Это не очень уменьшило круг общественных объединений, желающих стать «политическими» и поучаствовать в избирательных кампаниях и в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому право выдвижения кандидатов из числа всех общественных объединений было предоставлено Федеральным законом «О политических партиях» только партиям. Однако избирательное законодательство (федеральные законы от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» — утратил силу, ему пришел на смену аналогичный Федеральный закон 2005 г.) вновь предоставило общественным объединениям право участвовать в выборах, но только в составе избирательных блоков, возглавляемых политическими партиями, и этим путем выдвигать своих кандидатов.

В 2003 г. в законодательство опять были внесены изменения, предусматривающие на будущее создание избирательных блоков только из политических партий. Иные общественные объединения снова утратили возможность активного участия в политической жизни и воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления. А новеллами от 21 июля 2005 г. было вообще запрещено образование избирательных блоков. Однако прошло время, и в этом процессе появились новые явления: в своем Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. Президент РФ поставил вопрос о необходимости привлечения общественных объединений к выборам представительных органов муниципальных образований. И Федеральным законом от 5 апреля 2009 г. в законы «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесены изменения: допускается создание объединения или союза политической партии и иных (не более двух) общественных объединений на указанных выборах и выдвижение общего списка кандидатов, в котором есть и представители от общественных объединений, правда, не более 15%. Как видим, о блоках партий речи нет, но ведь ранее допускались блоки партий с иными общественными объединениями, поэтому дело не в понятиях, а реальных процессах. К тому же в связи с введением в 2012 г. облегченного порядка образования политических партий при малой минимальной численности партии (500 членов партии на всю страну) снова стал предметом дискуссий вопрос о возможности создания их избирательных блоков.

Кстати, интересен и такой пример: в советский период руководящие органы общественных организаций имели право законодательной инициативы, т. е. право вносить проекты законов в верховные советы СССР или союзных, автономных республик от своего имени. В последующем от такого права отказались. Теперь общественным объединениям оставалось лишь лоббировать свои законопроекты через те субъекты права законодательной инициативы, которые названы в соответствующих основных законах. В конституциях, уставах некоторых субъектов РФ за общественными объединениями сохранили право законодательной инициативы<sup>1</sup>, но реально они этим правом почти не пользуются.

<sup>1</sup> Например, в ст. 55 Устава Краснодарского края в числе субъектов права законодательной инициативы названы краевой совет профессиональных союзов, Торгово-промышленная палата края.

Президент РФ в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. предложил предусмотреть дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей неправительственных организаций, Общественной палаты. Было бы полезным, отметил Президент РФ, их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы: свободы человека, здоровья, собственности. И хотя, как видим, по логике речь идет о рассмотрении уже внесенных кем-то законопроектов, кто знает, не придет ли когда-то следующий этап — возрождение права законодательной инициативы определенных видов общественных объединений.

Названные выше условия (позиции первых четырех пунктов) конституционно-правового регулирования негосударственных политических отношений могут и существовать по отдельности, и переплетаться.

Это хорошо видно на примере общественных объединений:

1) создавать общественные объединения или нет, решают сами граждане, и нормами конституционного права данный вопрос не регулируется, кроме самой возможности создания и запрета общественных объединений с определенными целями. Если люди захотят создать общественное объединение, то обязаны соблюдать порядок, установленный нормами конституционного права;

2) граждане вольны свободно выбирать организационную форму своего объединения; однако в зависимости от целей объединения нормы конституционного права могут предопределить выбираемую его форму (как говорилось ранее, если общественное объединение хотело самостоятельно выдвигать кандидатов в муниципальные депутаты, надо было становиться политической партией, теперь же это можно сделать в союзе с партией);

3) после образования общественного объединения его члены или участники будут сами решать, какую избрать организационную структуру объединения, название руководящих органов и структурных подразделений, порядок созыва съездов, конференций, порядок выполнения своих решений, взаимоотношения внутри объединения и др. Это неправовые отношения. Но, принимая устав, объединение обязано зафиксировать в нем позиции, обозначенные в Федеральном законе «Об общественных объединениях»;

4) общественные объединения сами решают, как взаимодействовать друг с другом, какими методами деятельности пользоваться. Это — неправовая материя, и хотя возникающие в связи с этим обще-

ственные отношения являются политическими, они не становятся правовыми. Однако, если ранее политические общественные объединения решали сообща вести кампанию по выборам депутатов и выборных должностных лиц, их союз мог облекаться в такую конституционно-правовую форму, как избирательный блок. Теперь же это может выражаться лишь в средствах политической поддержки политическими партиями друг друга.

*Во-вторых*, предмет конституционного права включает такой комплексный объект, как *государство, его характер, главные сущностные признаки, а также устройство (государственное устройство)*. В отношении соответствующей группы политических отношений уже нельзя говорить, что они *могут* быть урегулированы правовым путем. Они *должны* быть урегулированы.

Это означает, что конституционное право России, и в первую очередь Конституция РФ, отражает *природу Российского государства*, содержит положения о нем как о демократическом, федеративном, правовом, с республиканской формой правления, социальном, светском государстве (о деталях — ниже). Чаще всего это именно *конституционные определения, т. е. характеристики государства*. Их содержание не раскрыто в нормах конституций, в том числе Конституции РФ, позволяя широкое толкование. Однако не исключено и более подробное конституционно-правовое раскрытие названных дефиниций, отражение в нормах права функций государства. Возможно даже принятие специального закона о государстве, хотя абсолютное большинство государств включает необходимые нормы в основной закон — конституцию.

Что касается *государственного устройства, т. е. внутреннего устройства государства*, иначе говоря, его *структуры, территориальной организации*, этот элемент объекта и предмета конституционного права отражается прежде всего в конституции государства (включая Конституцию РФ). В государстве федеративном его структура тем более подробно раскрывается в нормах конституции (не исключены и специальные законы о федерации). Если государство унитарное, наряду с нормами конституций возможны законы об административно-территориальном устройстве государства, в которых содержатся основные критерии административно-территориального деления и характеристика различных видов административно-территориальных единиц.

*В-третьих*, предмет конституционного права включает такой комплекс, как *исходные начала статуса личности в обществе и государст-*

*ве, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина* как соответственно первичного компонента общества, гражданина своего государства, участника любых политических, а также экономических и социальных отношений.

Специфика этой части объекта конституционного права состоит в том, что он конструируется с учетом природы личности как существа, образно говоря, биологического, а также политического и государственно-правового, экономико-социального. Это означает, что нормы прежде всего конституционного права (а далее на их основе и нормы всех отраслей права) должны обеспечить существование индивида вообще и в каждом его качестве; что конституционное право должно отразить основы его статуса и главные права, свободы, обязанности в универсальном виде независимо от того, возникают ли они в общественной жизни, государственной жизни либо в их переплетении.

К примеру, если личности по Конституции РФ гарантируется свобода мысли и слова, она обеспечивается и в межличностном политически не окрашенном поведении, и в акциях просто общественного значения, и, наконец, в государственно значимых акциях. Если граждане имеют право на объединение, они могут создать и общество любителей изящной словесности, далекое от политики, и политическую партию — основой в обоих случаях будет одна и та же норма Конституции РФ.

*В-четвертых*, предмет конституционного права включает такой комплексный объект, как политические отношения, возникающие *в процессе осуществления власти народа в Российской Федерации, т. е. публичной власти в трех ее формах — государственной власти, общественной власти и власти местного самоуправления*. В конце концов все в государстве и обществе вращается вокруг категорий власти. Она представляет собой совокупность средств управления жизнью государства, общества. От того, как осуществляется власть, в немалой степени зависят успехи экономики, решение социальных задач. Действия власти предопределяют режим жизни, реальную свободу членов общества, защиту прав индивида и т. д. Конечно, в процессе формирования и деятельности власти возникает много таких отношений, которые не подвластны правовому регулированию, особенно тех, что связаны с психологией и так называемыми технологиями власти. В целом власть народа во всех ее проявлениях требует и правовых основ, и более детального регулирования механизмов ее осуществления, все это — объект конституционного права.

Причем институты власти и связанные с ними отношения не могут иметь «явочного» характера, сначала возникнуть, а потом найти отражение в нормах права. Нельзя, например, «обычным путем» создать и начать осуществление функций парламента или президента — сначала надо принять конституционно-правовые нормы, и они должны стать фундаментом соответствующих видов общественных отношений.

Путей осуществления государственной власти и местного самоуправления довольно много, и поэтому возникает вопрос: все ли здесь регулируется нормами конституционного права? Нет, не все. Конституционным правом закрепляются:

- 1) вся система механизмов осуществления государственной власти и местного самоуправления;
- 2) все способы осуществления государственной власти и местного самоуправления, в которых участвует народ, население непосредственно;
- 3) выполнение функций высшего руководства делами страны Президентом РФ;
- 4) организация и деятельность парламента — Федерального Собрания РФ;
- 5) основы статуса Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти;
- 6) система всех органов судебной власти и прокурорского надзора Российской Федерации и более подробно — организация и деятельность Конституционного Суда РФ как специального органа конституционного контроля в Российской Федерации;
- 7) организация и деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;
- 8) основы статуса главы (президента) республики, губернатора иного субъекта РФ, статуса правительств и иных органов исполнительной власти субъектов РФ;
- 9) организация и деятельность конституционных, уставных судов субъектов РФ как их органов конституционного контроля;
- 10) статус и организация институтов местного самоуправления.

Там, где предметом конституционного права являются *основы статуса* соответствующих органов, более подробно их организация и деятельность составляют предмет иных отраслей права (например, это касается федеральных министерств и ведомств, отраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов).

Таким образом, предмет конституционного права охватывает объекты, обусловленные *назначением* этой отрасли права. Еще раз подчеркнем, что конституционное право призвано:

1) *быть основой существования всех политических отношений, регулировать отдельные стороны общественно-политической жизни*, если это способствует более полному учету интересов участников и упорядочению соответствующих отношений;

2) *закрепить природу государства и его устройство*;

3) *оформить статус, закрепить основные права, свободы и обязанности личности в обществе и государстве*;

4) *быть основой всех отношений политического властвования*, подробно регулировать те из них, которые возникают в процессе осуществления власти народа в Российской Федерации в форме государственной власти и местного самоуправления.

Следует подчеркнуть, что *предмет отрасли* определяется с учетом *объектов* ее воздействия, в основном им *корреспондирует*, но все-таки формулируется исходя из того, что общественные отношения переплетаются в их развитии, а также из задач самого регулирования. Поэтому *объект и предмет могут не совпадать в их конструировании* (но не по сути!). Сказанное относится и к конституционному праву. Так, мы выделили два самостоятельных объекта конституционного права — общество и государство. Но в предмете конституционного права они объединены в такой структурной части предмета, как основы конституционного строя Российского государства. Выше мы назвали государство одним из комплексных объектов конституционного права, однако в предмете конституционного права то, что связано с сущностью государства, отнесено к основам конституционного строя, а устройство государства выделено в самостоятельный элемент предмета — государственное (федеративное) устройство.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью является одной из характеристик конституционного строя Российской Федерации, в целом же конституционный статус личности считается самостоятельным элементом предмета конституционного права. В первую часть предмета конституционного права (основы конституционного строя) включают характеристику власти, ее видов, организация же государственной власти и местного самоуправления — самостоятельный элемент предмета конституционного права. В дальнейшей подаче материала мы ориентируемся именно на предмет конституционного права.

## § 2. Конституционно-правовые отношения и их субъекты

### 1. Конституционно-правовые отношения

#### Литература

Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958; Коток В. Ф. Конституционные правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1964. № 1; Кравчук С. С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1956. № 10; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001; Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976; Машиаров Е. И. Структура и содержание конституционно-процессуальных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Мокина Т. В. Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных отношений // Общество и права. М., 2010. № 5; Мухачев И. В. Понятие и особенности конституционно-правовых отношений // Право и жизнь. 1998. № 17; Овсянян Ж. И. Конституционное судебно-процессуальное право: у истоков отрасли права, науки и учебной дисциплины // Правоведение. 1999. № 2; Она же. Конституционный процесс. Критерии и виды отраслевого самоопределения в системе российского права // учен. зап.: сб. науч. трудов РГУ. Ростов н/Д, 2000; Основин В. С. Процессуальные отношения в советском государственном праве // Сов. государство и право. 1982. № 8; Он же. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965; Саликов М. С. Конституционное судебное процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Конституционная юстиция в Российской Федерации: сб. статей. Екатеринбург, 2003; Скуратов Ю. И. Политические отношения как объект конституционного регулирования // Конституционные основы государственного строительства: межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск, 1981; Тархов В. А. Конституционные отношения // Правоведение. 1981. № 2; Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967; Чиркин В. Е. О системном анализе социалистических государственно-правовых отношений // Правоведение. 1982. № 3; Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.

Те *политические общественные отношения*, которые охватываются предметом конституционного права и закрепляются его нормами, можно уже называть *конституционно-правовыми отношениями*. Допустимо и использование понятия *конституционные правоотношения*.

Какие ключевые слова можно положить в основу предмета конституционного права как отрасли права и объединить регулируемые им политические общественные отношения? Пожалуй, это могут

быть несколько исходных понятий: *строй общества и государства, личность, власть*. Роль конституционного права, как мы уже видели, заключается в закреплении *основ всего строя общества и государства, статуса личности, организации власти в стране*; эти основы развиваются и детализируются далее в нормах различных отраслей права, в первую очередь самого конституционного права. Кроме того, задачей конституционного права является регулирование *механизмов осуществления государственной власти и власти местного самоуправления*.

Если же попытаться найти одно ключевое понятие, являющееся символом конституционного права, на такую роль скорее всего может претендовать термин *власть*, в условиях Российской Федерации — *народовластие*. Для этого есть основания: весь строй общественных отношений в Российской Федерации служит интересам народа, поскольку народ либо сам осуществляет власть, либо формирует для этого соответствующие органы.

Нередко коллеги-государствоведы полагают, что предметом данной отрасли права являются отношения народовластия. Такой подход имеет право на существование. Ведь в конце концов вопрос о принадлежности и сути власти является кардинальным в любой социальной системе.

В то же время сводить предмет конституционного права лишь к государственной власти и властеотношениям не совсем верно. Следует принять во внимание следующие факторы.

Во-первых, создавая условия для развития ряда общественных отношений, конституционное право может иметь в качестве как бы их фона властный аспект, однако сам он при этом не регулируется. Например, закрепляя право на жизнь, свободу мысли и слова, Конституция РФ подразумевает и предназначение государства, и деятельность органов власти по их обеспечению. И все же прямо о власти здесь не говорится.

Во-вторых, даже имея какое-то касательство к власти, многие отношения не выражают прямо властного начала, хотя и характеризуют возможности граждан. Например, выборы названы в Конституции РФ вместе с референдумом высшим выражением власти народа, но ориентироваться надо на конечный результат, промежуточные действия осуществлением власти не всегда назовешь — например, если человек расписывается в подписном листе для поддержки кандидата в депутаты, становится наблюдателем на избирательном участке или, наконец, попросту пришел на встречу с кандидатом.

В-третьих, даже когда обоснованно утверждается, что предмет конституционного права — отношения властвования, следует непременно подчеркнуть: в современных политических отношениях элемент властвования выглядит совсем иначе, чем это было раньше, когда властеотношения зачастую связывали с субординацией (т. е. подчинением одного субъекта другому). Субординация зачастую исключается, но от этого отношения не утрачивают характера властеотношений. Например, отношения Президента РФ, Государственной Думы и Совета Федерации — типичные властеотношения, но ни одна сторона не находится в подчинении у других.

В-четвертых, «общественно-политическая жизнь», «управление государственными и общественными делами» — категории широкие. Они не всегда связаны с государством, государственной властью. Многие возникающие при этом политические отношения весьма важны для формирования политического климата в обществе, взаимоотношений между различными социальными слоями и силами, обеспечения гласности и публичности различных как государственных, так и общественных мероприятий. Как отмечалось выше, возможность и условия возникновения и существования всех подобных политических отношений должны быть заложены в праве, чему и служит конституционное право. Не случайно в нашем толковании назначения конституционного права первая его задача связана с закреплением не просто основ власти, а основ всех политических отношений.

О сущности и содержании конституционно-правовых отношений многое сказано ранее. Здесь обратим внимание на то, что палитра этих отношений многообразна. Отсюда возможна их характеристика по разным основаниям.

1. По *природе* конституционно-правовые отношения являются, как уже говорилось выше, *политическими*.

2. По *видам* деление конституционно-правовых отношений соответствует предмету конституционного права как отрасли права. Следует выделять *группы общественных отношений*, составляющих предмет российского конституционного права:

а) связанные с основами конституционного строя Российского государства, сущностью и формами власти народа в нашей стране;

б) связанные с основами правового положения личности в Российской Федерации;

в) по поводу государственного устройства Российской Федерации;

г) связанные с установлением системы, порядка формирования, принципами организации и механизмами деятельности органов госу-

дарственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

3. По *степени обобщенности* конституционно-правового регулирования конституционно-правовые отношения можно разделить на общие и конкретные.

*Общие* конституционно-правовые отношения — это так называемые *правовые состояния*. Такие отношения существуют объективно, вне зависимости от конкретных действий соответствующих субъектов. Более того, им и не требуется совершать какие-либо действия в подтверждение правового состояния. Типичным примером общего конституционно-правового отношения является состояние гражданства. Оно возникает в большинстве случаев с рождением человека и длится всю жизнь. Человеку обычно не надо подкреплять свое нахождение в гражданстве данного государства. Государству также не требуется предпринимать специальные шаги для демонстрации того, что оно есть участник состояния гражданства.

*Конкретные* конституционно-правовые отношения возникают только при совершении соответствующих действий потенциально возможными субъектами подобных отношений. Если действие не совершается, то и конкретное конституционно-правовое отношение не возникает. Например, в дополнение к названному выше общему правовому состоянию гражданства может возникнуть конкретное конституционно-правовое отношение в сфере гражданства, если гражданин РФ захочет выйти из гражданства России. Для этого он должен обратиться с ходатайством на имя Президента РФ, его документы пойдут по инстанциям, и в конституционно-правовое отношение по мере подготовки вопроса будут включаться органы внутренних дел, департамент по вопросам гражданства Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ и другие органы, а завершится все изданием соответствующего указа Президента.

Кстати, с выходом из гражданства прекращается не только данное конкретное конституционно-правовое отношение, но и общее отношение (состояние) гражданства данного лица и Российского государства, т. е. конкретные конституционно-правовые отношения исчерпываются соответствующими действиями, для возобновления отношений понадобятся новые действия.

4. По *фактору существования во времени* конституционно-правовые отношения могут быть поделены на статические и динамические.

*Статические* отношения — это постоянные отношения, не обусловленные фактором времени существования. Они возникают с введением соответствующих конституционно-правовых норм, созданием государств, объявлением формы их устройства, образованием органов управления и т. д. Например, Российская Федерация — федеративное государство, поэтому в целом федеративные отношения статические. Наличие двух палат в парламенте — Совета Федерации и Государственной Думы — порождает постоянное существование парламентаризма на федеральном уровне. Примеры можно продолжить, но главное в том, что именно наличие постоянных конституционно-правовых отношений обуславливает закономерности и стабильность конституционно-политического развития и соответствующее конституционно-правовое сознание.

*Динамические* отношения уже в силу определяющего слова возникают в результате действий участников конституционно-правовых отношений. Иначе они возникнуть не могут. Но по совершении конкретных действий конституционно-правовое отношение достигло своих целей и поэтому прекратилось. Динамичность предполагает, что в дальнейшем данное конституционно-правовое отношение может возникать неоднократно, но в каждом случае понадобятся действия соответствующих субъектов.

Например, участие избирателей в голосовании на выборах — это динамичный процесс, он выражается в том, что человек приходит на избирательный участок, получает избирательный бюллетень, заполняет его и опускает в избирательный ящик. На этом все закончилось, и следующий цикл может возникнуть не просто с проведением очередных выборов, а именно с явкой гражданина на избирательный участок для совершения перечисленных действий.

В какой-то мере соотношение статических и динамических отношений можно сопоставить с математическими категориями аксиомы и теоремы. Статика должна отразить те черты конституционно-правовых отношений, которые сродни аксиомам. А возникающие динамические отношения — это те жизненные теоремы, которые надо решать с учетом конституционно-правовых аксиом. Между прочим здесь и коренится различие в общественных системах и природных законах. Сформировавшиеся законы материи вечны, отсюда и постоянны аксиомы. Что касается статики бытия людей, каждая новая группа, пришедшая к власти, пытается создать свои общественные аксиомы и придать им конституционно-правовую «плоть». Как подтверждает история, их постоянство можно выразить лишь в длительности новых общественных отношений, но отнюдь не в их вечности.

Причем, поскольку жизнь подвижна, именно динамические отношения со временем могут привести к разрушению существующих постоянных (статических) конституционно-правовых отношений и появлению новых закономерностей. Это лишь означает зарождение новых статических состояний, которые опять найдут конституционно-правовое отражение. И так далее. Вечное общественное мироздание пока не просматривается.

В науке конституционного права используются и другие характеристики (классификационные группы) конституционно-правовых отношений.

По *юридическому значению* их делят на *материальные* и *процессуальные* (см., например, указанные в списке литературы работы Ж. И. Овсепян, М. С. Саликова). Такое деление возможно, но как условно-научное. В дальнейшем мы покажем, что материальное и процессуальное начала существуют в конституционном праве, отражаются в наличии соответствующих групп *норм* этой отрасли права. Однако процесс правореализации строится на соединении материальных и процессуальных отношений, поскольку любое материальное полномочие (право, свободу, обязанность) возможно осуществить только в определенном процессуальном порядке. Например, право Государственной Думы принимать федеральные законы — это материальное полномочие, а его осуществление — процессуально-процедурный порядок. И одно без другого не существует (см. по этому поводу указанные в списке литературы работы В. О. Лучина, В. С. Основина).

По *целевому назначению* выделяют *правореализационные* и *охранительные* конституционные правоотношения. Такое деление допустимо как условно-научное по той причине, что в жизни любое осуществление конституционно-правовых норм есть и их реализация, и обеспечение (охрана) интересов субъектов правоотношений.

## 2. Субъекты конституционно-правовых отношений

### Литература

Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972; Бурцев А. А. Система субъектов конституционно-правовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Замотаева Е. К. К вопросу о юридическом лице как субъекте публичного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15; Казьмина Е. А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Кузьмин А. Г. Юридические лица как субъек-

екты конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007; *Кутафин О. Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007; *Малый А. Ф.* Использование понятия «юридическое лицо» в конституционном праве // Проблемы юридической техники: сб. статей / под ред. *В. М. Баранова*. Н. Новгород, 2000; *Мионов О. О.* Конституционное право Российской Федерации и его субъекты // Личность и власть (конституционные вопросы): межвуз. сб. науч. работ. Ростов н/Д, 1995; *Он же.* Субъекты советского государственного права. Саратов, 1975; *Новицкий А. И.* Понятие субъектов государственного права и правоотношений в социалистических странах // Труды ВЮЗИ. Т. 48. М., 1977; *Он же.* Система субъектов государственного права и правоотношений в социалистических странах // Труды ВЮЗИ. Т. 58. М., 1978; *Ромашко Е. А.* Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Архангельск, 2006; *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2008.

*Субъектами* любых, в том числе конституционно-правовых, отношений являются те лица, объединения, органы, территориальные образования, которые могут быть *участниками (сторонами)* соответствующих общественных отношений, причем такая их возможность закрепляется нормами права.

Спецификой рассматриваемой отрасли права является то, что круг субъектов конституционно-правовых отношений весьма широк, причем некоторые из них могут быть участниками только данных отношений и их невозможно представить в иных правоотношениях. Многим субъектам правоотношений не требуется предпринимать конкретные шаги для обозначения своего участия в них, или, как говорят юристы, для выражения своей правосубъектности. Как говорилось выше, конституционные правоотношения могут быть общими, выглядеть как правовые состояния. И достаточно юридической фиксации в качестве элемента такого состояния, чтобы считаться субъектом соответствующего правоотношения.

С учетом сказанного можно прежде всего отметить наличие таких субъектов конституционно-правовых отношений, как *народ*, население, нация (народность, этническая общность), государство.

Когда мы говорим о *народе* как субъекте конституционно-правовых отношений, имеется в виду не просто демографическая категория, а народ как совокупность индивидов, составляющих общество конкретной страны и основу ее государственного бытия. Для иллюстрации: географы и этнографы используют категорию «народы Сибири», а в конституционно-правовом плане они — часть категории

«народ Российской Федерации» либо «многонациональный народ Российской Федерации». Именно эти понятия отражены в Конституции РФ.

Таким образом, субъектом конституционных правоотношений является не просто народ, а именно *народ (или многонациональный народ) Российской Федерации*.

Можно выделить следующие общие конституционные правоотношения, в которых народ участвует.

Во-первых, народ выступает *источником всей власти в обществе и государстве*, что отражено в Конституции РФ. Согласно ч. 1 ст. 3 «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Это означает, что отношения властвования как правовое состояние основываются на участии в них народа.

Во-вторых, народ рассматривается как *субъект отношений по принятию конституции государства*. Это отражено в первых словах российской Конституции: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

В-третьих, можно говорить об отношении «народ — государство» как о *правовом состоянии, в котором народ является основой государства, а оно предназначено служить своему народу*.

С учетом федеративной структуры государства, а также наличия местного самоуправления можно выделить и такие субъекты конституционно-правовых отношений, как *народ республики* в составе Российской Федерации, *население* края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как субъекта РФ, а также *население* муниципального образования. Применительно к населению специально отметим, что в конституционно-правовом плане оно не может рассматриваться лишь как совокупность индивидов, проживающих на данной территории. Оно должно восприниматься именно как субъект ряда конституционно-правовых отношений, например, только после выявления воли населения могут решаться вопросы, связанные с изменением статуса субъекта РФ, существованием или реорганизацией муниципальной единицы.

Субъектом конституционных правоотношений могут быть *нации*. Как правило, это общие правоотношения, правовые состояния. Например, возможно говорить о национальном суверенитете как средстве выражения воли нации к созданию своего государства, автономной единицы или отказу от их создания. Допустимо общее правоотношение «нация — государство», когда интересы нации воплощаются

в данном государстве, а государство, в свою очередь, направляет свои усилия на выражение и защиту интересов нации. Порой предпринимаются попытки предусмотреть возможность конкретных правоотношений с участием нации. Например, если проводится голосование о судьбе республики, территории, вводится правило отдельного подсчета голосов для граждан, относящихся к так называемой титульной нации (т. е. нации, давшей имя данной республике, территории). Тем самым она воспринимается как самостоятельный субъект конституционного правоотношения. Правда, возникает вопрос, насколько это законно, поскольку данная нация является частью народа республики, населения территории, и воля целого должна превалировать над волей части, имеющей определенную национальную принадлежность. Кроме того, в связи с выявлением воли нации придется сначала установить национальную принадлежность граждан, и не станет ли это своеобразным их принуждением, поскольку Конституция РФ (ч. 1 ст. 26) говорит о праве каждого свободно определять и указывать свою национальную принадлежность.

Весьма интересно, что Президент РФ в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. употребил словосочетание «российская нация», не раскрывая его содержания. Конечно, возник вопрос: как толковать это понятие? Мы еще обратимся (в разд. III настоящего учебного курса) в связи с категориями народного и национального суверенитетов к соотношению понятий «народ» и «нация». Однако отметим здесь кратко, что в странах с населением преимущественно однопациональным (или, как принято говорить, мононациональным) зачастую, говоря о нации, подразумевают народ, и наоборот. И напротив, в странах с многонациональным составом, говоря о едином народе, помнят о его национальной «пестроте».

Поэтому уже при первом употреблении понятия «российская нация» в названном документе были основания полагать, что оно тождественно понятию «многонациональный народ России», употребленному в Конституции РФ. Тем более это стало очевидным на основе «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. В п. 8 записано: «Стратегия носит комплексный межотраслевой социально ориентированный характер, призвана развивать потенциал *многонационального народа Российской Федерации (российской нации)* и всех составляющих его народов (этнических общностей)». Выделенные нами слова в единстве используются по всему тексту документа.

И следовательно, представителям различных наций в нашей стране не надо опасаться того, что официальный курс страны якобы ориентируется на отказ от национального фактора для разных, в том числе небольших, национальных групп населения.

Наряду с понятием «нация» в политических науках используются также категории *народности, этнические общности, этносы*. Одинакового подхода к этим категориям нет. Не вдаваясь в дискуссии, отметим их родство с понятием нации. И тогда следует констатировать, что они тоже могут быть субъектами общих, а порой и конкретных конституционных правоотношений. Это могут быть, в частности, отношения, связанные: с самоопределением народностей, этнических общностей и созданием автономных образований или обычных территориальных единиц, учитывающих интересы данных народностей, этнических общностей; выражением воли и интересов лиц соответствующей национально-этнической принадлежности в форме голосования по какому-то вопросу либо проведения собраний, митингов; наличием представительства от народностей, этнических общностей в органах государственной власти и местного самоуправления.

Специально отметим, что возможны конституционно-правовые отношения с участием народностей, этнических общностей, связанные с гарантированием их прав на землю и иные природные объекты собственности.

Такие отношения существуют во многих странах, где есть так называемые аборигенные народы. Например, в США предоставлен особый юридический статус индейцам, эскимосам и алеутам. В частности, индейцы, проживающие компактно, имеют национально-территориальную автономию — земли-резервации. Введены неотчуждаемость земель, общинное (коллективное) владение и пользование ими. На Аляске коренному населению предоставлены в вечное пользование государственные земли в районах их постоянного проживания, и соответствующие права осуществляют туземные поселки и их региональные корпорации. В Канаде конституционно признаны и подтверждены права коренных народов — индейцев, инуитов и метисов, в том числе договорные права на землю. В развитие конституционного положения заключаются соглашения между коренными народами и государством, которые одобряются голосованием коренных народов и ратифицируются парламентом государства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Кряжков В.* Право коренных народов на земли // Российский бюллетень по правам человека. М., 1997. Вып. 7; *Он же.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

Соответствующие отношения постепенно получают перспективу и в Российской Федерации. В частности, Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» говорит о *праве указанных народов, а также объединений малочисленных народов и лиц* на отношения с органами государственной власти и местного самоуправления, на то, чтобы «безвозмездно пользоваться (в ред. от 26 июня 2007 г., до этого — «владеть и пользоваться» — С. А.) в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации».

Эту линию продолжают федеральные законы от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Последний предусматривает образование таких территорий в ранге федерального, регионального и местного значения по решению соответственно Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления — на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Субъектами конституционных правоотношений являются *государства*. В нашей стране данный субъект характеризуется как *Российское государство* и как *Российская Федерация*. Речь идет об одном и том же субъекте. Вместе с тем каждое из приведенных понятий имеет свои оттенки, лучше проявляющиеся в тех или иных отношениях. Так, категория «Российское государство» особенно важна для отношений «народ — государство», «общество — государство», «гражданин — государство», «государство — общественные объединения», «экономика — государство», «государственная собственность — государство». Во всех этих отношениях Российское государство выступает в качестве целостного субъекта, стороны соответствующих правовых состояний. Качества же федерации особенно важны для государства в федеративных отношениях, его внутренней структуре, национальной и региональной политике.

Самостоятельными субъектами конституционных правоотношений выступают *органы государственной власти*. На федеральном уровне это Президент РФ, Федеральное Собрание (парламент Российской Федерации и его палаты — Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд РФ, а в ряде случаев и иные федеральные суды, прокуратура, а также многие другие государственные органы, нередко принимающие участие в конституционно-правовых отношениях, — Центральная избирательная комиссия РФ (далее — ЦИК РФ), Уполномоченный по правам человека, Банк России, Счетная палата РФ и др. На уровне субъектов РФ субъектами конституционных правоотношений выступают высшие должностные лица (главы исполнительной власти) субъектов, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, высшие коллегиальные и иные исполнительные органы государственной власти субъектов, конституционные (уставные) суды субъектов, а в ряде случаев и другие суды, кроме того, органы субъектов, аналогичные названным выше федеральным органам, — те же избирательные комиссии субъектов РФ, уполномоченные по правам человека, счетные (контрольно-счетные) палаты и др.

Субъектами конституционных правоотношений являются *органы местного самоуправления* — представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований, местные администрации, контрольные органы местного самоуправления, избирательные комиссии муниципальных образований, иные органы местного самоуправления, а также входящие в систему местного самоуправления территориальные органы общественного самоуправления.

Зачастую субъектами конституционно-правовых отношений являются не только названные государственные органы и органы местного самоуправления, но и их *должностные лица, структурные подразделения*. В частности, в представительных органах таковыми выступают *депутаты, должностные лица и внутренние органы, организующие текущую работу, комитеты и комиссии*.

Важной составной частью конституционного права является избирательное право. Поэтому большой круг субъектов составляют *участники избирательных правоотношений*: субъекты выдвижения кандидатов в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления; сами кандидаты; их доверенные лица; избирательные объединения; избирательные комиссии, члены избирательных комиссий с правом решающего и совещательного го-

лоса; сотрудники аппаратов избирательных комиссий; наблюдатели; избиратели, участвующие в этом своем качестве в мероприятиях избирательных кампаний и в голосовании.

Конечно, субъектом многих конституционных правоотношений является *гражданин*. С одной стороны, это правовые состояния — например, состояние гражданства, где второй стороной выступает государство, состояние принадлежности к народу как источнику власти. С другой стороны, это и конкретные конституционно-правовые отношения, где гражданин выступает в данном своем качестве — например, при создании общественных объединений, в том числе политических партий, проведении демонстраций, собраний, пикетирования, обращении в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение его (гражданина) прав законом.

В наши дни следует ожидать повышения роли некоторых форм общественной активности граждан. В связи с этим придется более четко определить, как возникает конституционно-правовое отношение (а порой возникает ли оно?) и каково место в нем гражданина. Речь идет, в частности, о таких институтах непосредственной демократии, как референдум, народная правотворческая инициатива, российская общественная инициатива, публичные слушания. Эти институты будут более подробно рассмотрены в разд. III данного курса. Но в связи с характеристикой гражданина как субъекта конституционных правоотношений надо подчеркнуть, что без индивидуального участия личности названные институты просто не могут существовать. Так, народная инициатива референдума означает, что гражданин может как поставить свою подпись в поддержку референдума, так и быть сборщиком подписей; при народной правотворческой инициативе он может и подготовить проект нормативного правового акта, и собирать подписи в его поддержку; при российской общественной инициативе индивид может направить свое общественно значимое предложение интернет-оператору и при размещении такого предложения на сайте побудить к участию в его обсуждении тысячи граждан; при публичных слушаниях гражданин может прийти на подобное слушание (собрание), поучаствовать в нем и, возможно, выступить. Почти во всех названных случаях можно говорить о том, что индивид инициирует конституционно-правовое отношение и становится его участником. Одновременно не исключены и сопутствующие проблемы (например, какие возникают обязанности у властей, должностных лиц, каковы последствия обращений граждан и т. д.).

Помимо граждан своего государства, субъектами конституционных правоотношений могут быть *иностранные граждане и лица без гражданства*.

В Российской Федерации это возможно через категорию общих правовых состояний («иностранцы, лица без гражданства — государство»), в которых воплощается государственная политика в отношении названных категорий лиц. Конституционно-правовые отношения с участием иностранных граждан и лиц без гражданства могут быть и конкретными, динамическими — например, если они хотят приобрести российское гражданство, получить политическое убежище или временное убежище на территории РФ, приобрести статус беженцев в Российской Федерации. Законодательство даже позволяет иностранным гражданам избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в голосовании на местных референдумах, если это оговорено в международном договоре РФ и далее отражено в законе.

Специфическим порождением нашего времени стала категория *российских соотечественников* за рубежом, и разновидность правоотношений с участием этой группы «Российское государство — российские соотечественники». Помимо общих правовых состояний, возможны и конкретные отношения с их участием — в частности, обусловленные въездом и режимом пребывания в Российской Федерации.

Как указывалось ранее, объектом воздействия конституционного права является гражданское общество. Нередко именно конституционно-правовыми актами предусматриваются образование и функционирование ряда институтов гражданского общества, их возможности как субъектов конституционно-правовых отношений. Так, на основе Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» создана *Общественная палата РФ*, она может вступать в конституционно-правовые отношения с Государственной Думой, Советом Федерации, органами исполнительной власти и т. д. Свои *общественные палаты* созданы во многих субъектах РФ. Нередко на уровне местного самоуправления тоже есть общественные палаты или там создаются *советы общественности, форумы* и т. п.

Участниками многих конституционно-правовых отношений являются *общественные объединения* и прежде всего такая их разновидность, как *политические партии*.

В частности, они могут выявлять общественное мнение и доводить его до сведения государственных органов. Политические партии вправе предусмотренными законом средствами влиять на формирование государственной воли. Как уже упоминалось выше, Федеральный закон «О политических партиях» из числа всех видов общественных объединений предоставил только партиям право выдвигать кандидатов в депутаты и на выборные должности государственной власти. Естественно, основой всех соответствующих избирательных действий политических партий являются нормы конституционного права.

Причем надо сказать, что партии являются субъектами конституционных правовых отношений не только в их контактах с органами власти и претензиями на участие в выборах. Определенные внутренние отношения в партии тоже могут быть урегулированы нормами конституционного права. Например, это прежде всего правила, касающиеся минимальной численности партий и их региональных отделений. Именно Закон «О политических партиях» в начальной редакции обязал партию иметь не менее 10 тыс. членов для ее регистрации и существования, а также отделения численностью не менее 100 человек в более чем половине субъектов РФ; далее он же (в ред. от 20 декабря 2004 г.) предписал иметь не менее 50 тыс. членов партии на территории РФ, соответственно повысив и численность отделений в субъектах РФ; затем по Федеральному закону от 28 апреля 2009 г. было спланировано поэтапное снижение минимальной численности членов политических партий, с тем чтобы с 1 января 2012 г. эта цифра составила 40 тыс. Наконец, Законом от 2 апреля 2012 г. численность политической партии была сокращена до 500 членов на всю страну, а вместо императивного определения в Законе минимальной численности отделений партий в субъектах РФ Закон указал, что она устанавливается уставом самой политической партии.

Субъектом конституционного права партия до недавнего времени могла стать и в отношениях с другой партией, например при создании избирательного блока; кроме того, одно время разрешались избирательные блоки из трех участников — одной-двух политических партий плюс одного иного общественного объединения либо одной политической партии и двух иных общественных объединений, затем избирательные блоки были упразднены. Как уже упоминалось выше, 5 ноября 2008 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию сказал о том, что надо повысить качество работы муниципальных представительных органов; для этого требуется, чтобы «они избира-

лись при самом активном участии как политических, так и неполитических объединений местных жителей — правозащитных, добровольческих, благотворительных и просветительских». Далее Президент отметил, «что право не только политических партий, но и общественных организаций выдвигать избирательные списки на муниципальных выборах предусмотрено законом. Однако большинство партий и общественных организаций в муниципальных советах представлены пока слабо. Это положение закона должно стать действенным».

Мы уже отметили выше, что на основании Федерального закона от 5 апреля 2009 г. допускаются договоры об объединениях и союзах политических партий и других общественных объединений при выдвижении списков кандидатов в депутаты на этих выборах. Таким образом, в определенных ситуациях отношения между партиями, иными общественными объединениями перестают быть только их внутренним делом, поскольку такие отношения превращаются уже в конституционно-правовые, а стороны приобретают статус субъектов конституционного права.

Вопрос о возможности признания субъектами конституционных правоотношений *иных организационных форм коллективного выражения* гражданами своих интересов теоретически не разрешен до конца. Например, традиционно говорят, что субъектами этих отношений являются *собрания граждан* в городском микрорайоне или *сельский сход* в деревне (т. е. по месту жительства населения). Но собрания могут быть и *по месту работы* граждан, и *в иных местах*, где они захотели провести данное мероприятие. Кроме собраний, можно признать субъектами конституционно-правовых отношений *митинги, демонстрации, шествия, пикеты* (обобщенно — *манifestации*). Однако надо отметить следующее: с одной стороны, манифестация, организованная в законном порядке, должна рассматриваться как *многостороннее правоотношение* (между гражданами, между ними и организаторами манифестации, между манифестантами и органами публичной власти); с другой стороны, если манифестация проводится внутренне определенным образом спаянной совокупностью людей, скорее всего, это будет объединение и его следует считать субъектом конституционно-правовых отношений, а манифестацию — организационной формой их самовыражения.

Субъектами конституционных правоотношений могут быть *религиозные группы и религиозные организации*. С одной стороны, существуют общие конституционные правоотношения «Российское государство — религиозные объединения (церковь)», характеризующие поли-

тику государства в отношении указанных объединений и исходные начала их положения в государстве. С другой стороны, возможны конкретные конституционные правоотношения с участием религиозных групп и организаций, в частности обусловленные их созданием и текущей деятельностью.

*Круг субъектов конституционно-правовых отношений не является чем-то раз и навсегда данным. Он зависит от конкретной страны, ее строя и ценностных подходов к тем или иным конституционно-правовым явлениям и институтам, эволюции институтов власти.*

Достаточно сказать, что в нашем государстве до определенного времени не было президентства, а потому и отсутствовали соответствующие субъекты конституционно-правовых отношений на общегосударственном уровне и в субъектах РФ. Теперь субъектами конституционных правоотношений являются Президент РФ, президенты (главы) республик в составе Российской Федерации, губернаторы и иные главы исполнительной власти субъектов РФ.

Раньше тоже существовала двухпалатность в высшем представительном органе государства — Верховном Совете СССР, но палаты того времени резко отличались от палат введенного потом профессионального парламента, а тем более от сегодняшних Совета Федерации и Государственной Думы — палат Федерального Собрания РФ (т. е. по факту существования как будто такие же субъекты, по сути — совсем другие). В советский период проект закона в высший представительный орган власти могли внести общественные объединения, в наши дни такого субъекта законодательного процесса на федеральном уровне нет (хотя, как говорилось ранее, в некоторых субъектах РФ это возможно). До известного времени субъектом конституционных правоотношений была только одна политическая партия, затем появились другие политические партии, а ранее существовавшая партия потеряла свое привилегированное положение и стала обычным субъектом конституционных правоотношений. Не было института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Счетной палаты РФ.

На пути усиления защиты конституций сначала был учрежден институт конституционного надзора, в том числе в Российской Федерации. Однако довольно быстро было отдано предпочтение конституционному правосудию, в Российской Федерации появился такой субъект конституционного права, как Конституционный Суд РФ (а в последующем — конституционные, уставные суды ряда субъектов РФ).

Методом «проб» формируются аппарат Президента РФ и структура федеральной исполнительной власти. В результате сначала появляются, затем исчезают одни органы, подразделения и появляются новые. Можно наблюдать динамику и обновление таких субъектов конституционных правоотношений, как советы и комиссии при Президенте РФ, различные подразделения и должностные лица Администрации Президента, федеральные министерства и ведомства.

Ошутимую эволюцию прошли субъекты избирательных правоотношений. Как частично упоминалось, до определенного времени любые общественные объединения имели право выдвигать кандидатов, затем появилась категория «политические общественные объединения», далее данное право оставили лишь за политическими партиями, а сейчас на муниципальном уровне законодатель разрешил и другим общественным объединениям подключаться к выдвижению списков кандидатов в депутаты. Сначала возникли такие субъекты выдвижения кандидатов, как инициативные группы граждан, но по новому избирательному законодательству РФ они уже не имеют права на выдвижение. Избирательное законодательство предусматривает возможность выдвижения человеком самого себя в качестве кандидата (самовыдвижение), чего не было ни в советский период, ни в первые годы постсоциалистического развития; правда, круг выборов, на которых разрешается самовыдвижение, сокращается; а если и введено самовыдвижение, все равно кандидаты обязаны собрать в свою поддержку подписи избирателей и какого-то круга лиц (например, муниципальных депутатов и глав муниципальных образований). Появился новый субъект избирательных правоотношений — наблюдатели.

В советский период элементом политической системы общества (см., например, ст. 8 Конституции СССР 1977 г.) были трудовые коллективы. И они являлись субъектами многих конституционных правоотношений, в частности могли выдвигать кандидатов в депутаты. Сегодня трудовые коллективы не воспринимаются как элемент конституционного строя, играют довольно скромную роль и могут выступать субъектами лишь очень узкого круга конституционных правоотношений, хотя можно говорить о повышении их активности в политических отношениях, ее отражении в конституционно-правовом регулировании.

Как отмечалось выше, в выделении (появлении) субъектов конституционных правоотношений существенную роль могут играть и концептуальные подходы. К примеру, в период разработки Феде-

рального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне утратил силу) в 1993—1995 гг. шла дискуссия о том, какими понятиями лучше обозначить совокупность граждан как субъект местного самоуправления — «население», «территориальное сообщество», «территориальный коллектив». Эти понятия нашли воплощение в разных официальных проектах федерального закона, а из них перекочевали в законы субъектов РФ о местном самоуправлении, которые принимались ранее данного Федерального закона (в зарубежных моделях местного самоуправления тоже используются различные варианты). Однако при принятии указанного Федерального закона в 1995 г. победила все же концепция населения как субъекта местного самоуправления. Но это не мешает ученым называть субъектами конституционных правоотношений территориальные сообщества и территориальные коллективы — на базе того, что обозначено в законах субъектов РФ.

Завершая разговор о субъектах, отметим, что многие из них специфичны только для конституционно-правовых отношений. Например, если Государственная Дума обсуждает и принимает федеральный закон, это всегда конституционное правоотношение. При рассмотрении вышестоящей избирательной комиссией жалобы на решение нижестоящей избирательной комиссии между ними возникают конституционно-правовые отношения.

Зачастую наличие соответствующего субъекта в правовом отношении уже есть основание для оценки отношения в качестве конституционно-правового, что не исключает одновременного возникновения и иных, уже отраслевых, отношений. Так, если Государственная Дума рассматривает обращение Генерального прокурора РФ о лишении депутата неприкосновенности в связи с совершенным уголовным преступлением, возникает конституционно-правовое отношение, хотя в соответствующих действиях есть и элемент уголовно-процессуально-го отношения.

Естественно, во многих случаях важен и предмет общественного отношения. Например, если депутат по вопросам своей депутатской деятельности обратился к прокурору, отношение между ними будет конституционно-правовым. Но если возбуждено уголовное дело, в рамках которого депутат дает свидетельские показания или привлечен к уголовной ответственности, конституционно-правовых отношений не возникает.

Сказанное относится и к случаям, когда к конституционно-правовым отношениям и их субъектам пытаются применить понятия частного права, особенно категорию юридического лица (интересующимся рекомендуем обратиться к названным в курсе публикациям С. В. Дорохина, Е. К. Замотаевой, А. Г. Кузьмина, О. Е. Кутафина, В. Е. Чиркина). Напомним кратко, что юридическим лицом считают субъект права с определенными признаками: правами владения и распоряжения обособленным имуществом, вступления в материально-имущественные отношения, обязанностью нести материально-имущественную ответственность, возможностью защищать свои материально-имущественные интересы. Особенно выделяют цель юридического лица — участие в хозяйственном обороте. Причем все указанные признаки надо брать в их совокупности. Но в общем-то категорию юридического лица прежде всего связывают с коммерческой деятельностью.

С учетом сказанного желательно учитывать следующие моменты при попытках применить категорию юридического лица в конституционном праве.

Во-первых, есть немало субъектов конституционно-правовых отношений, к которым данную категорию нельзя применить, они *не являются и не могут быть юридическими лицами* — народ, нация, государство, Президент, Федеральное Собрание, Конституционный Суд, депутаты и т. д. Иначе говоря, они не могут быть субъектами хозяйственного оборота. Собственность для них выражается в категории «достояние», что далеко не равнозначно понятию «имущество»; достоянием нельзя распорядиться посредством операций купли-продажи.

Во-вторых, есть также немало субъектов конституционного права, которым выделяется какое-то имущество, а также дается право его получения, приобретения. Однако используются имущество, денежные средства *для целей не коммерческой деятельности, а конституционно-правовых отношений*. Например, кандидат в депутаты, избирательное объединение получают пожертвования в период избирательной кампании. Для этого они создают избирательные фонды, открывают счета. Но возникающее при переводе и получении средств общественное отношение является не коммерческим, а конституционно-правовым. Естественно, при оформлении соответствующих финансовых операций используются те же процедуры (особенно банковские), как в хозяйственном обороте. Однако цель при этом иная. И не случайно как в литературе, так и в законодательстве для подоб-

ных субъектов зачастую говорится не о том, что они юридические лица, а о том, что они «приобретают права юридического лица».

В-третьих, субъект права может вступать в разнообразные правовые отношения. При этом проявляются, естественно, разные его качества. Данное правило надо учитывать в конституционном праве. Если у потенциального субъекта конституционно-правовых отношений есть имущество и связанные с ним права на приобретение, отчуждение, то *при их реализации возникает отнюдь не конституционно-правовое, а гражданско-правовое, финансово-правовое отношение*. К примеру, если политическая партия арендует помещения для своих органов, приобретает для этого здание, она вступает для достижения соответствующих целей в гражданско-правовые отношения. И если придется, будет отвечать своим имуществом. Но, кстати, для погашения долгов, кредитов и т. д. она не сможет использовать средства, поступившие на счет ее избирательного фонда.

В-четвертых, категорию юридического лица стали распространять на органы законодательной и исполнительной власти в связи с тем, что каждому из них выделяется часть публичной собственности в виде имущества, которым надо и можно распоряжаться (здания, оргтехника и т. д.). Однако по двум-трем видам объектов как у руководителей органов, так и у некоторых ученых возникло желание пойти дальше: выделяемые бюджетные средства, подведомственные хозяйствующие субъекты, земля. Появилась идея: почему бы эти объекты не пустить в хозяйственный оборот и не зарабатывать на них дополнительные средства, поступающие в соответствующий бюджет. И в данном случае становится пригодной категория юридического лица. Ошибочность этого подхода состоит в том, что *нельзя органы публичной власти превращать одновременно в хозяйствующие субъекты*. Коммерческая деятельность дает не только прибыль, но и убытки, а отвечать по ним надо бюджетом и собственностью территориальной единицы, которые есть достояние народа, населения, проживающего на данной территории. Кстати, местное самоуправление как разновидность публичной власти уже давно «переболело» этой идеей, и со временем его властные функции были отделены от хозяйственных.

В-пятых, в ведении ряда субъектов конституционного права могут находиться порой весьма масштабные объекты собственности — земля, природные ресурсы, транспорт, энергосистемы и т. д. Но объекты не становятся их «владением» и право распоряжения не равнозначно купле-продаже, а выражается в «передаче» их в ведение других субъ-

ектов: иногда без изменения формы собственности, например от Российской Федерации субъекту РФ, порой с изменением — к примеру, при передаче объекта, финансовых средств из государственной собственности в собственность муниципального образования, религиозной организации. Следовательно, *хотя такие отношения возникают по поводу собственности, они не теряют характера конституционно-правовых, а их субъекты выступают отнюдь не как юридические лица в хозяйственном обороте*.

Таким образом, обобщая, отметим: одни субъекты конституционно-правовых отношений не могут быть юридическими лицами, другие в состоянии иметь такое качество. В процессе конституционно-правовых отношений возможно использование правил относительно юридических лиц для оформления необходимых операций, от этого отношение не теряет характера конституционно-правового. Если тот же субъект участвует в имущественно-правовом отношении без конституционно-правовых целей, конституционно-правовое отношение не возникает. И наконец, для достижения целей конституционно-правового отношения ряд субъектов могут предпринимать меры в отношении собственности (имущества), но при этом им не нужны качества и правила действий юридического лица.

### § 3. Дискуссии о наименовании и предмете отрасли

Пожалуй, ни в какой иной отрасли права и соответствующей ей науке нет таких споров о наименовании и предмете, как в конституционном праве.

#### 1. Дискуссии о наименовании отрасли

##### Литература

Белкин А. А. Наименование отрасли: государственное или конституционное право // Правоведение. 1997. № 4; Ким А. И. Еще раз о государственном праве как отрасли советского права // Вопросы теории права и государственного строительства. Томск, 1978; Коток В. Ф. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право социалистических стран. М., 1963; Он же. О предмете советского государственного права // Вопросы советского государственного права. М., 1959; Он же. Содержание конституционного права // Сов. государство и право. 1971. № 2; Кравчук С. С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1956. № 10; Кутафин О. Е. Пред-

мет конституционного права. М., 2001; *Лепешкин А. И.* К вопросу о понятии советского государственного права // Сов. государство и право. 1959. № 6; *Он же.* Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1; *Он же.* О так называемом «конституционном праве» и предмете советского строительства // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976; *Он же.* Соотношение советского государственного права и норм Советской Конституции // Сов. государство и право. 1971. № 2; О предмете советского государственного права: обсуждение доклада // Сов. государство и право. 1961. № 12; *Ронин С. Л.* К истории дискуссии о советском конституционном и государственном праве // Проблемы государства и права на современном этапе. М., 1973. Вып. 6; *Селезнева М. А.* Об итогах одного научного спора // Там же; Советское конституционное право / под ред. *С. И. Русиновой, В. А. Рянжина*. Л., 1975; *Фарберов Н. П.* О предмете конституционного или государственного права и о наименовании этой отрасли права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976; *Щетинин Б. В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.

Прежде всего напомним читателю, что каких-нибудь 20 лет назад наши отрасль и наука именовались государственным правом. Известные в советское время ученые потратили немало сил на доказывание, что отрасль права должна именоваться соответственно государственным (А. И. Ким, С. С. Кравчук, А. И. Лепешкин, А. Х. Махненко, В. С. Основин, Я. Н. Уманский, Б. В. Щетинин) или конституционным (В. Ф. Коток, В. А. Рянжин, И. Е. Фарбер) правом.

Учебный курс не место для подробного освещения этой дискуссии, тем более что сторонники одного и того же наименования зачастую руководствовались отнюдь не совпадающими аргументами и тоже критиковали друг друга. Интересующихся проблемой мы адресуем к фундаментальной монографии О. Е. Кутафина<sup>1</sup>, в которой подробно разбираются не только современные подходы, но и дискуссии предшествующих поколений государствоведов.

Обобщенно говоря, *основные доводы сторонников государственного права* основывались на следующем. Государство возникает в обществе и осуществляет управление им. Личность, общественные объединения граждан существуют не вообще, а в государстве, государственно-организованном обществе. Все общественные отношения так или иначе связаны с деятельностью государства, осуществлением государственной власти. Государственное право как раз и есть та отрасль

<sup>1</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001.

права, которая закрепляет устройство государства и государственно-организованного общества, правовое положение личности в этом государстве (значит, и в обществе), механизмы реализации государственной власти.

*Позиция сторонников конституционного права* состояла в следующем. Действительно, есть государство, его органы и механизмы осуществления государственной власти. Однако нельзя все сводить только к государству и осуществлению государственной власти его органами. Государство, общественные объединения, трудовые коллективы, граждане объединяют свои усилия в достижении задач более широкого масштаба, связанных с развитием институтов демократии в обществе в целом. Личность существует не только в государстве, но и в обществе. Конституционное право гарантирует в целом права и свободы личности, обеспечивая учет ее интересов и как индивида, и как участника общественно-политических процессов. Основой объединения государственно-властных и общественно-политических начал в управлении обществом и обеспечении прав и свобод личности является конституция. Отсюда и основания для наименования данной отрасли права конституционным правом.

В принципе особых расхождений по предмету отрасли между сторонниками государственного и конституционного права не было.

Однако первые связывали государственное право преимущественно с институтами государства и государственной власти. При большом желании можно увидеть, что вольно или невольно общественно-политические институты, неизбежные в любом обществе, здесь становятся как бы придатками государства, облекаются в государственно-правовую форму. Кстати, на этой основе несколько позже появилась даже интерпретация государственного права как отрасли, связанной с авторитарным режимом и даже тоталитарной системой.

Сторонники второго подхода считали себя более прогрессивными, поскольку видели назначение нашей отрасли права в способствовании формированию демократических общественных институтов, в освобождении общества от пут государства, в установлении образа жизни, при котором не личность является придатком государства, а государство служит обеспечению прав и свобод личности. Отсюда замену наименования отрасли они связывали с принципиальным изменением ее назначения. Кстати, они получали упреки в безбрежном расширении назначения отрасли, предмет которой становился расплывчатым и неопределенным.

На самом деле наша отрасль права должна решать задачи и того и другого направлений. Возникновение государства и превращение его в основной институт управления обществом ведет к тому, что регулирование общественных отношений осуществляется государством, а государственная власть действительно занимает главенствующие позиции в системе народовластия.

Вместе с тем общество ни в коей мере не превращается в придаток государства. Возникают многообразные политические отношения, связанные с существованием и деятельностью различных общественных объединений, политической активностью личности. В совокупности все это означает движение к так называемому *гражданскому обществу*, в котором (как идеал) обеспечиваются гласность и свобода мнений, свободные люди по своему желанию участвуют в общественной жизни, обсуждают животрепещущие проблемы и т. д. Таким образом, есть в определенной мере самостоятельная жизнь общества, она сопровождается рождением немалого числа стабильных правил, для оформления которых тоже нужны нормативные основы, воплощаемые в конституционном праве. И если это необходимо, институты общества влияют на формирование и деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления. В конечном счете не исключено, что государство тоже станет элементом гражданского общества. В любом случае нельзя противопоставлять государство и общество. Вот это переплетение общественно-политического и сугубо государственно-правового начал, отражение статуса человека и гражданина как индивида и как общественного «существа», участника государственной власти (формирования государственной воли) как раз и включает наша отрасль права.

От наименования отрасли «государственное право» не происходит огосударствления всех политических отношений, создаются лишь государственно-правовые гарантии их свободного развития да те рамки, которых следует придерживаться участникам соответствующих отношений в интересах общего блага. А от наименования отрасли «конституционное право» не происходит «разбавления» государства и государственных институтов общественно-политическим содержанием.

Наименование «конституционное право» стало преобладающим для нашей отрасли права в последние годы по следующим причинам.

Во-первых, в последнее десятилетие XX в. в России произошла смена общественной формации преимущественно конституционным путем — внесением изменений и дополнений в Конституцию РСФСР 1978 г., принятием Конституции РФ 1993 г., а также множества нормативных актов, традиционно являющихся источниками нашей от-

расли права (федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Избирательные законы» и др.). Таким образом, именно конституционное право (т. е. воплощенное в нормах Основного закона и вытекающих из него актов) явилось основой соответствующих перемен.

Во-вторых, стал шире предмет конституционного регулирования за счет как государственных институтов (появились новые институты: президентство, профессиональный парламент, конституционное правосудие), так и общественных институтов (политический плюрализм, общественные объединения, гражданские инициативы); многие элементы статуса личности определяются в нормах конституционного права так, что они служат реализации ее возможностей и в государстве, и в обществе. Иначе говоря, сторонники конституционного права получили возможность утверждать: поскольку институционализация новых явлений в государственно-правовой и общественно-политической жизни оформляется посредством Конституции и иных источников данной отрасли права, есть еще больше оснований для наименования ее конституционным правом.

В-третьих, именно в эти годы установлен и проводится в жизнь принцип «Конституция является действующим правом», общественные отношения возникают на основе самой Конституции, а не только принятых в ее развитие актов. В этих условиях наименование «конституционное право» помогает укрепить назначение и роль данной отрасли права в становлении и развитии новых общественных отношений.

Итак, не надо иметь иллюзий: *и конституционное, и государственное право исходит от государства, и предмет отрасли здесь тождествен.* Пределы регулирования отраслью права общественных отношений зависят не от ее названия, а от характера этих отношений и объективной потребности только в установлении их правовых основ либо также в детальном правовом оформлении.

## 2. Дискуссии о предмете отрасли

### Литература

Дорохин С. В. Дискуссия о предмете конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3; Коток В. Ф. Содержание конституционного права // Сов. государство и право. 1971. № 2;

Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001; *Лепешкин А. И.* Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1; *Он же.* Соотношение советского государственного права и норм Советской Конституции // Сов. государство и право. 1971. № 2; *Лепешкин А. И., Махненко А. Х., Щетинин Б. В.* О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1; *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976; *Овсепян Ж. И.* Конституционное судебное-процессуальное право: у истоков отрасли права, науки и учебной дисциплины // Правоведение. 1999. № 2; *Она же.* Конституционный процесс. Критерии и виды отраслевого самоопределения в системе российского права // Учен. зап.: сб. науч. трудов РГУ. Ростов н/Д, 2000; *Основин В. С.* Процессуальные отношения в советском государственном праве // Сов. государство и право. 1982. № 8; *Он же.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965; Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. *Т. Я. Хабриевой.* М., 2003; *Саликов М. С.* Конституционное судебное процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Конституционная юстиция в Российской Федерации: сб. статей. Екатеринбург, 2003; *Он же.* Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина // Право и политика. 2000. № 4; *Он же.* О необходимости создания курса «Конституционно-процессуальное право Российской Федерации» // Совершенствование методики преподавания и организации процесса обучения в юридических вузах России: материалы Всерос. учеб.-метод. конф. (16—17 ноября 2000 г.). Екатеринбург, 2000; *Он же.* Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. (21—23 марта 2002 г., г. Москва) / под ред. *С. А. Авакьяна.* М., 2003; *Он же.* Предмет конституционно-процессуального права Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2000. № 1.

В последнее время появились попытки расслоения единой отрасли права на несколько отраслей.

1. *Разделение материального предмета.* Суть этого подхода связана с назначением конституционного права как отрасли, устанавливающей основы всех политических отношений и регулирующих механизмы осуществления государственной власти и местного самоуправления. Поскольку у конституционного права столь многоплановое назначение, то, по мнению некоторых исследователей, его (конституционное право) можно разделить на несколько отраслей.

Название «конституционное право» предлагается сохранить для отрасли, назначение которой суживается до установления основ всех общественных отношений. Иначе говоря, конституционное право то-

гда надо воспринимать как базовое (или рамочное) право для всех политических отношений, связанных с устройством общества, государства, организацией власти и статусом личности.

Нормы права, регулирующие решение других, более конкретных задач политических отношений, могут быть поделены еще между рядом отраслей. Например, нормы, содержащие характеристику сущности государства и его устройства, можно в совокупности назвать государственным правом. Нормы, касающиеся общественных объединений, можно выделить в отрасль с условным названием «право общественных объединений (и политических партий)». Можно обозначить отрасль, которая объединяет исходные конституционно-правовые нормы о статусе личности, но пока для нее не придумали названия (говорить о «личностном праве» не решаются из-за терминологической неудобоваримости), авторы в наименовании своих изданий предпочитают использовать слова «права человека». Совокупность норм о выборах депутатов и выборных должностных лиц давно уже называется избирательным правом. То, что касается деятельности представительных органов государственной власти, предлагается называть парламентским правом (хотя в строгом смысле слова парламент существует на уровне всего государства, возможен — на уровне субъекта федеративного государства, но на уровне местного самоуправления это просто представительный орган) или же «правом народного представительства» (не совсем ясно при этом, куда отнести референдумы, отзыв депутатов и других выборных лиц: с одной стороны, по процедуре эти институты близки к выборам, с другой — по сути они связаны с народным представительством).

В период, когда появилось предложение о делении единого конституционного права, еще не было институтов президентства в Российской Федерации и ряда республик в ее составе; теперь, по логике сторонников такого подхода, видимо, надо выделять и подобную отрасль — вот только как ее называть («президентское право», «губернаторское право» — звучит неестественно). Появление Конституционного Суда РФ и конституционных, уставных судов в субъектах РФ породило предложения о выделении конституционно-судебного права, конституционного судебного процессуального права. А нормы конституционного права, обращенные к местному самоуправлению, стали называть муниципальным правом.

Такое понимание предмета конституционного права и его дробление на несколько отдельных отраслей права, по нашему мнению, бесперспективно. Дело в том, что соответствующие общественные отно-

шения взаимообусловлены и тесно переплетены. Определенное их деление внутри конституционного права, естественно, имеет место (об этом более подробно скажем ниже), но размежевание на самостоятельные отрасли права невозможно. Разве могут существовать в виде отдельных отраслей права государство и организация государственной власти? Как отделить характеристику общественных объединений, особенно политических партий, от государства, если в ряде отношений их деятельность переплетается? Можно ли говорить об органах государственной власти и органах местного самоуправления в рамках одних отраслей права, а о порядке избрания депутатов и выборных должностных лиц — в рамках другой отрасли? Так называемое право народного представительства не сможет ограничиться лишь деятельностью парламентов и иных представительных органов, поскольку в части избрания депутатов оно связано с избирательным правом (а куда в этом случае отнести отзыв депутата как меру его конституционной ответственности?). Многие стороны деятельности различных органов неразрывно связаны. Например, законодательный процесс официально осуществляется в парламенте — Федеральном Собрании РФ, но в нем участвуют Президент РФ, Правительство РФ, другие субъекты, да и юридическую силу закон приобретает после подписи Президента.

Единственным, что сегодня существует отдельно, по крайней мере формально, стало муниципальное право. Однако предмет данной отрасли является комплексным и формируется путем вовлечения в него норм как конституционного права, так и частично других отраслей права — гражданского (муниципальная собственность), финансового (местный бюджет, налоги и сборы), земельного и природоохранительного (муниципальные земельные и природоохранные отношения) и т. д. И те, кто пишет о муниципальном праве как об отдельной науке, учебной дисциплине, при характеристике отрасли не забывают, откуда взяты соответствующие правовые нормы и не случайно считают муниципальное право так называемой вторичной отраслью права.

2. *Разделение материальных и процессуальных норм.* Говоря о дискуссионных моментах применительно к предмету конституционного права, стоит остановиться и на категории «процессуальные нормы». Конституционное право построено на принципе единства материальных норм, закрепляющих статус, права и обязанности участников конституционных правоотношений, и процессуальных норм, определяющих порядок (процедуру) их деятельности, т. е. реализации прав и

обязанностей. В свое время отдельные ученые (В. С. Основин, А. И. Ким и особенно В. О. Лучин) многое сделали для введения в государственное (конституционное) право категории «процессуальные нормы». Она по достоинству заняла должное место в конституционном праве как единой отрасли права и, конечно, в науке конституционного права. Однако в последние годы появились высказывания о целесообразности выделения конституционного процессуального права как отрасли, хотя и связанной с конституционным материальным правом, но все же самостоятельной.

Причем в отношении конституционного процессуального права есть два подхода. Один характерен для отечественных ученых и состоит в предложении аккумулировать соответствующие процессуальные нормы в самостоятельную отрасль права. Другой ранее был известен по работам ученых зарубежных стран, но теперь имеет сторонников и в России и заключается в предложении именовать конституционным процессуальным правом все то, что связано с деятельностью конституционных судов (сторонникам такого подхода даже удалось добиться в 2012 г. расширения научной специальности 12.00.02 в перечне Высшей аттестационной коллегии, по которой проводится защита диссертаций, — ранее это было «Конституционное право; муниципальное право», теперь «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»).

Полагаем, что ни тот ни другой подходы не имеют перспективы.

Выведение процессуальных норм в отдельную отрасль невозможно по той причине, что материальные и процессуальные нормы в деятельности субъектов конституционного права настолько переплетены, что одно не существует без другого. В самом деле, нельзя всерьез рассматривать, например, право назначать выборы в рамках материального конституционного права, а порядок принятия этого решения — в рамках процессуального права. Полномочия ЦИК РФ — это материальные возможности, а процедура ее деятельности — процессуальные. В рамках единого конституционного права они рассматриваются вместе, но как же одно отделить от другого при разделении отрасли? У Государственной Думы много материальных полномочий, и для каждого есть свой порядок осуществления. Отделив одно от другого, все равно придется в той же «процессуальной» отрасли сначала рассматривать материальное право, а затем процедуру его реализации Государственной Думой. Искусственность подобного расслоения норм на материальное и процессуальное право более чем очевидна. И достаточно ясно, что в рамках одной отрасли можно говорить как о

наличии материальных и процессуальных норм, так и об их взаимном совершенствовании, если это необходимо.

Что касается предложения считать конституционным процессуальным правом лишь порядок работы конституционных судов, это неубедительно, поскольку процессуальных аспектов в работе палат парламента, избирательных комиссий и т. д. не меньше, а то и больше. Поэтому даже при обособлении процессуального конституционного права от материального, если с этим на мгновение согласиться, нет оснований для сведения его лишь к процедурам конституционного правосудия.

#### § 4. Методы конституционно-правового регулирования и их специфика

##### Литература

Авакьян С. А. Методы конституционно-правового регулирования и их специфика // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1; Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974; Демин А. А. Соотношение методов правового регулирования: административно-правового, гражданско-правового и метода восходящего подчинения в правовой системе Российской Федерации // Российское правовое государство. Итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2004. Ч. 3; Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации — от исторических истоков к современности. М., 1998; Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Ломовский В. Д. О методе конституционного регулирования // Журнал российского права. 1998. № 4/5; Маврин С. П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1; Миронов О. О. Методы конституционного регулирования // Правоведение. 1980. № 2; Пешков А. Б. Проблемы административно-правового регулирования общественных отношений. Иркутск, 1974; Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972; Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976; Он же. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003; Югов А. А. О методах отрасли российского конституционного (кратологического) права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4; Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972.

Методы правового регулирования — это *совокупность средств и приемов воздействия права на общественные отношения*. Соответственно, *методы конституционно-правового регулирования есть совокупность приемов и средств воздействия конституционного права на политические общественные отношения*, составляющие предмет конституционного права.

Пожалуй, нет другого такого неясного и дискуссионного вопроса в правовой науке, как вопрос о методах. И теоретики права, и представители отраслевых наук много написали по данному поводу, но суть проблемы мало прояснилась. Одни авторы пишут о едином правовом методе, общем для всего права, который может лишь иметь специфику проявления в той или иной отрасли. Другие говорят о наличии нескольких (многих) правовых методов, причем одни проявляются — по-своему — в соответствующей отрасли права, другие в той же отрасли права могут вообще не проявляться. Разновидностью второго подхода можно считать утверждения о наличии в каждой отрасли своих методов, в чем-то сходных с аналогичными методами в иных отраслях, в чем-то своих, специфических.

Нет возможности обсуждать все аспекты проблемы в учебном курсе. Обозначим лишь два исходных момента.

Во-первых, поскольку главный путь воздействия права на общественные отношения — их нормативное регулирование, лучше говорить о методах правового регулирования, а не о методах права.

Во-вторых, мы не видим перспективы в выявлении какого-то генерального метода, являющегося определяющей характеристикой той или иной отрасли права. Если по предмету отрасли права различать несложно, то по методам регулирования — трудно, поскольку многие (а то и все) отрасли права пользуются одними и теми же методами, только со своей спецификой. Более оправдано, на наш взгляд, видеть *общие методы* правового регулирования, характерные для права в целом, и *особенности их проявления* в соответствующей отрасли права.

Однако и в толковании общих методов есть подходы, которые трудно принять, по крайней мере с позиций конституционного права. Наиболее уязвимой является попытка ограничить построение концепции методов сочетанием трех первичных компонентов, составляющих смысл регулирующего воздействия права на общественные отношения: дозволения, предписания и запрета. Отсюда выделяют три типа правового регулирования — гражданско-правовой, административно-правовой и уголовно-правовой, обусловленные различ-

ным соотношением данных компонентов, доминирующей ролью того или иного из них. Соответственно, с дозволением связан гражданско-правовой, с предписанием — административно-правовой, с запретом — уголовно-правовой методы.

С таким подходом трудно согласиться. Дозволения, предписания, запреты распространены во всех отраслях права, и при всей условности научных классификаций весьма спорно по принципу доминирования связывать метод с одной отраслью права и говорить о его наличии — в подобном понимании — в других отраслях (например, странно звучало бы утверждение о том, что конституционное право, в котором хватает запретов, использует уголовно-правовой метод запретов!). В толковании методов в названном подходе за основу взят лишь один критерий, связанный с характером норм, а другие оставлены без внимания.

Полагаем, что в характеристике методов правового регулирования определяющими должны быть следующие моменты.

Прежде всего, *понять методы регулирования можно лишь во взаимосвязи с предметом*. Чтобы регулировать общественные отношения, надо четко представлять, что следует охватить нормами права, а это и есть предмет правового регулирования как совокупность общественных отношений, которые должны быть «облачены в правовые одежды», существовать как правовые отношения. Но тут возникает вопрос о том, *как* надо регулировать, т. е. о методах регулирования. Иначе говоря, придя к выводу о необходимости правового регулирования тех или иных общественных отношений, компетентный орган должен решить, какими *средствами и приемами* воздействовать на них.

Соотношение между ними можно понимать как соотношение *содержания* (это будут сами общественные отношения) и его *оформления* (оно отражается категорией методов правового регулирования). Можно достичь, образно говоря, их идеального сочетания, а можно допустить ошибки и перекосы при выборе средств и приемов регулирования, и это навредит самим общественным отношениям, станет тормозом в их развитии. Чем-то положение сходно с естественной средой: например, выбор методов обработки металла зависит прежде всего от его собственных свойств; природа почвы обуславливает конструкцию орудий для ее обработки, создаваемых человеком.

Методы не могут встать вровень с предметом регулирования. Однако они в состоянии помочь общественным отношениям как предмету правового регулирования полнее раскрыться или же помешать этому, исказить и (или) изменить соотношение элементов предмета,

задержать развитие общественных отношений. Образно говоря, предмет — это стратегия регулирования, а метод — его тактика. И все же методы занимают (должны занимать) подчиненное положение в сопоставлении с предметом регулирования.

Средства и приемы как проявление методов регулирования охватывают:

- 1) *выбор субъекта*, регулирующего общественные отношения;
- 2) *пределы охвата общественных отношений* при их нормативно-правовом регулировании;
- 3) *учет специфики различных групп* общественных отношений при их регламентации;
- 4) *использование различных по форме нормативных правовых актов* в процессе регулирования;
- 5) *сочетание разных групп предписаний* в воздействии на общественные отношения;
- 6) *выбор языка (стиля)* оформления предписаний.

С учетом этого можно выделить следующие *особенности проявления методов регулирования общественных отношений в конституционном праве*.

1. Поскольку конституционно-правовые отношения всегда публично-политические, *их регулирование осуществляется от имени государства и посредством актов государственно-властного характера*. В этом плане конституционное право, как и публичное право в целом, принципиально отличается от частного права, которое допускает метод регулирования отношений волей сторон (договорное регулирование), причем с выбором вариантов поведения, не отраженных в нормах права (при этом нельзя нарушать общие принципы и ущемлять интересы человека и гражданина). Естественно, выборы вариантов поведения допустимы и в конституционном праве, но все они предусмотрены (должны быть предусмотрены) правом.

В конституционном праве практически исключаются ситуации, когда стороны отношения могли бы своим нормативным договором урегулировать взаимоотношения вместо конституции или иного конституционно-правового акта. Конечно, конституционное право допускает договорный метод регулирования общественных отношений, однако в ограниченных пределах (далеко не во всех государствах разрешается договорный метод регулирования конституционных отношений). Самое главное — договоры между субъектами публично-правовых отношений заключаются в рамках, указанных конституцией или законом; они не заменяют регулирование, осуществляемое

этими актами, а являются дополнением к нему. Увлечение частно-правовыми методами в публичном праве нежелательно. В свое время немецкий философ Г. Гегель отмечал: «Привнесение договорного отношения, так же как и отношений частной собственности вообще, в государственное отношение привело к величайшей путанице в государственном праве и действительности»<sup>1</sup>.

Как указывает С. В. Дорохин<sup>2</sup>, современная тенденция развития конституционного права позволяет говорить о его сближении с правом частным. Данная тенденция проявляется в расширении предмета правового регулирования конституционного права, в превращении его в отрасль, имеющую значительно большее, нежели в предыдущие годы, практическое применение и вторгающуюся во все более широкий круг общественных отношений. Об этой тенденции, полагает автор, также свидетельствует факт возникновения принципиально новых общественных отношений, требующих нормативного регулирования со стороны как конституционного права, так и отраслей частного права. Тенденция сближения конституционного и частного права становится особенно заметной в связи с внедрением в практику конституционного права договорного способа регулирования общественных отношений. По этим причинам восприятие конституционного права лишь как части права публичного уже не соответствует реалиям современного развития отрасли.

Полагаем, что автор допускает именно ту неточность в подходе к методам регулирования, о которой говорилось чуть выше, а именно: способы и приемы регулирования могут быть внешне сходными в разных отраслях права, однако от этого отрасли не сближаются.

Более того, когда методам, распространенным в одной отрасли права, начинают придавать смысл и назначение, более характерные для других отраслей права, возникают те недоразумения, о которых говорил Г. Гегель. И в наши дни наглядно подтверждается его правота. В федеративных отношениях до недавнего времени широко применялся метод договорного регулирования — заключались договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Как известно, договорный метод в гражданском праве позволяет не только опираться на действующие правовые нормы, но и частично осуществлять регулирование с отклонением от них. И вот когда договорное

<sup>1</sup> Гегель Г. *Философия права*. М., 1990. С. 129.

<sup>2</sup> См.: *Дорохин С. В.* Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 4.

регулирование в федеративных отношениях пошло по пути отклонения от Конституции РФ и федеральных законов, когда субъекты РФ стали навязывать Федерации свое разделение предметов ведения, распределение полномочий, стало очевидно, что это ведет к дестабилизации Федерации, соответствующих конституционно-правовых отношений. И не случайно федеральный центр начиная с конца 2001 г. инициировал прекращение действия большинства из 46 двусторонних договоров (официально по взаимной воле сторон), а ряд договоров существенно скорректирован. Так что никакого особенного сближения методов регулирования не произошло, и договор в конституционном праве остался специфическим конституционно-правовым договором.

2. Спецификой конституционно-правового регулирования является *сочетание методов общего нормирования (общих установлений) для одних и подробного регулирования для других политических общественных отношений*.

В советский период было распространено суждение о том, что государственно-правовое (конституционное) регулирование общественных отношений характеризуется методом общих установлений. В отличие от других отраслей права рассматриваемая нами отрасль не склонна исчерпывающим образом регулировать общественные отношения, а лишь устанавливает для них общие основы. Иначе говоря, это обобщенное регулирование, в чем и заключается одна из особенностей метода данной отрасли права. В подтверждение подобной характеристики метода обычно ссылаются на то, что главный источник отрасли — конституция — является документом общего и обобщающего характера, содержит общерегулятивные правила и т. п.

Помимо этого, обращалось внимание и на то, что в государственном праве того времени имелось довольно мало источников, данное направление регулирования общественных отношений было весьма небольшим по объему, многие акты вообще отсутствовали, а имеющиеся, как правило, отражали лишь главные моменты («сюжет») общественных отношений.

По этому поводу надо сказать следующее: *роль отрасли нельзя определять по реальному объему регулирования*. Действительно, на определенных этапах советского периода имелось небольшое по объему государственно-правовое регулирование. Тому были две причины. Первая заключалась в том, что концепция государственного права того времени исключала необходимость для страны ряда институтов, которые были в других странах, например, у нас отсутствовали много-

партийность, профессиональный, работающий на постоянной основе парламент, политический плюрализм, президентство, конституционное правосудие. Вторая причина заключалась в том, что даже там, где можно было принять соответствующие акты и, следовательно, гораздо шире урегулировать общественные отношения, стоящие у власти люди не видели в этом потребности, поскольку какие-то черты общественных отношений не допускались, для каких-то применялся не государственный, а партийный механизм урегулирования (причем зачастую официально скрытый). Например, Конституция СССР 1936 г. предусматривала возможность отзыва депутатов, но соответствующие законы появились лишь в 1959—1960 гг., причем небольшие по объему, поскольку возникшие претензии к депутатам правящая партия «гасила» — депутата заставляли лучше работать либо подать заявление о досрочном сложении своих полномочий; более того, если и доходило до отзыва, то все равно обходились без разветвленных правил. Конечно, в этой ситуации немногочисленные правила об отзыве волюно или неволюно выглядели как общее нормирование.

С возникновением в советский период новых для нашей страны конституционно-правовых институтов (например, двухпалатный Верховный Совет СССР, работающий дважды в год по три-четыре месяца на постоянной основе, Президент СССР, Комитет конституционного надзора СССР), тут же появилось и соответствующее нормативное регулирование. А когда стало ясно, что возможны некоторые нежелательные отношения и их не удастся урегулировать «кабинетным» путем, были разработаны необходимые нормативные акты. Например, право союзных республик на выход из СССР декларировалось с момента образования СССР, но ни одна из конституций СССР (1924, 1936, 1977 гг.) не регулировала порядок осуществления данного права, и норма неволюно имела общий характер. Когда же угроза выхода отдельных республик стала явной, незамедлительно был разработан и принят Закон СССР от 3 апреля 1990 г. «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», правда, он не помешал развалу Союза ССР.

В современной России конституционно-правовое регулирование стало обширным и названный выше субъективный фактор признания метода общего нормирования — «краткость» регулирования — отпал сам собой.

Однако в принципе метод общих установлений в конституционно-правовом регулировании все-таки существует, но по иным причинам и в сочетании с подробным регулированием. Как говорилось вы-

ше, одна из задач конституционного права — установить общие основы существования и развития всех политических отношений. Естественно, что решение данной задачи возможно именно методом общего нормирования, т. е. принятием актов и норм основополагающего характера. Но метод общих установлений вызывает далее метод детального регулирования — в одних случаях отраслевой, в других — конституционно-правовой.

3. Конституционно-правовое регулирование общественных отношений опирается на широкое использование *метода установления статусов*.

Некоторые авторы считают особенностью методов конституционно-правового регулирования то, что в сопоставлении с иными отраслями права наша отрасль — преимущественно статутное (или статусное) право, или органическое право, так как закрепляет статусы органов государства и органов местного самоуправления как субъектов конституционных правоотношений.

Такой подход можно принять, но с существенным уточнением: лучше говорить о том, что нормы конституционного права закрепляют *статусы как соответствующих органов, так и институтов*. К примеру, статусный (статутный) характер имеют не только специальный акт о конституционном суде, но и законы о нормативных актах, о порядке их опубликования и вступления в силу, о референдуме, об отзыве депутатов и т. д. Отсюда другой важный фактор — статусный характер имеют не только акты типа законов о соответствующих органах, положений о них, но и акты общерегулятивного свойства, посвященные многим органам и институтам (и прежде всего конституции).

И еще одно: конституционное право не замыкается на методе установления статусов; зачастую это общее регулирование, распространяемое на всех, кто станет субъектом соответствующих отношений, причем с попутным (если надо) определением их статуса (в качестве примера можно назвать Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

Таким образом, поскольку в конституционно-правовых отношениях имеется большой круг участников (субъектов), можно говорить о таком проявлении данной особенности метода регулирования: в одних случаях регулирование идет от субъекта к отношению, в других — от отношения к субъекту (субъектам).

4. Спецификой методов конституционно-правового регулирования является *использование актов более высокой и более значимой правовой формы — конституции, закона*. В источники конституционного права входит большой круг иных нормативных актов, в том числе указы президентов, постановления правительств и др. Но главенствующую роль среди источников играют конституции (уставы) и законы. И это понятно: политические отношения являются важнейшей частью общественных отношений, и их закрепление в нормах основополагающих актов способствует упрочению отношений и их длительному существованию.

Исторически сложилось так, что в регулировании конституционных правоотношений ограниченно используется форма кодексов, но это не имеет принципиального значения. Хотя кодексы распространены для гражданских и уголовных материальных и процессуальных правоотношений, вряд ли их можно связать со спецификой метода регулирования именно в названных отраслях права. Достаточно сказать, что форма кодекса получила распространение и в иных отраслях права (Трудовой (далее — ТК РФ), Лесной, Водный, Воздушный и другие кодексы РФ).

Кроме того, надо принять во внимание следующее. Во-первых, по юридической силе кодексы равны законам. Во-вторых, вопрос о кодексе возникает там, где есть большой объем родственных общественных отношений, которые надо систематизировать и объединить в одном документе. В этом плане сама по себе форма кодекса не чужда конституционному праву, и на практике она используется. Так, ряд субъектов РФ вместо нескольких избирательных законов по различным видам выборов принял *избирательные кодексы*, объединив нормы этих законов по схеме: общие принципы и правила применительно ко всем видам выборов, проводимых в субъекте, и главы по особенностям отдельных видов выборов. Более того, именуя кодекс избирательным, в ряде субъектов в него включили нормы, посвященные всем видам голосований, т. е. не только выборам, но и референдумам, а также отзыву депутатов и выборных должностных лиц в данном субъекте РФ.

Использование основополагающих актов — конституций (уставов), законов для регламентации политических общественных отношений не следует понимать как пренебрежение к иным формам права либо недооценку их. Речь идет о том, что просто надо соблюдать логику: во-первых, наиболее важные отношения или аспекты отношений следует выделять из общей массы, поскольку они обуславливают все иные отношения, и регулировать их актами более высокой

силы, прежде всего основополагающими; во-вторых, надо соблюдать иерархию в регулировании и не допускать в нем хаоса.

5. Конституционно-правовое регулирование строится на *методе единства материального и процессуального начал*. Мы касались данного вопроса выше в связи с дискуссией о характере нашей отрасли права, не будем повторяться. Однако отметим, что данный метод имеет вариации применения в зависимости от видов конституционных правоотношений, когда материального и процессуального будет соответственно больше или меньше. Так, при установлении конституционных общих основ политических отношений гораздо больше материальных и очень мало процессуальных норм. Но метод активно применяется, когда речь идет о подробном конституционно-правовом регулировании отдельных видов общественных отношений. Причем о процессе можно говорить в двух аспектах: как о порядке (процедуре) осуществления субъектом конституционного правоотношения своих полномочий; как об урегулированности материальных полномочий корреспондирующих субъектов и порядка их реализации (поясним второй тезис примером: процедуре рассмотрения Государственной Думой проекта государственного бюджета предшествует его подготовка Министерством финансов и Правительством РФ, которая подробно урегулирована в части их полномочий и порядка рассмотрения вопросов Бюджетным кодексом РФ (далее — БК РФ)).

6. В конституционном праве *используются и переплетаются все три общеизвестные группы нормативных предписаний — дозволения, предписания и запреты*. Специфика заключается в том, что в конституционном праве зачастую эти приемы выглядят в виде формулирования единых правил определенного поведения, содержащих все названные три начала, т. е. дозволение поведения есть и его предписание, а запрет выглядит не как формально императивное правило («запрещено...»), а как невозможность иного поведения (подробнее см. в § 6 настоящей главы).

Отсюда общая для права такая проблема метода, как *выбор языка регулирования*, иначе говоря, *степени его императивности*, имеет особое важное значение в конституционном праве. В этой отрасли совсем не обязательно «метать громы и молнии», т. е. использовать язык жесткости предписаний, устрашения участников общественных отношений. К примеру, лишь в одной статье Конституции РФ сказано: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону» (ч. 4 ст. 3). И далее уже не требуется записывать, что никто не вправе покушаться на полномочия Президента РФ

как главы государства, Федерального Собрания как законодательного и представительного органа государственной власти и т. д. Таким образом, специфика языка регулирования в конституционном праве заключается в том, что в этой отрасли всегда налицо общерегулятивное воздействие, когда в одной норме независимо от ее конкретного предназначения могут выражаться разные грани влияния на действительность.

7. В конституционно-правовом регулировании проявляется и *метод установления конституционно-правовой ответственности и санкций конституционного права* для субъектов данных общественных отношений, который вместе с тем имеет ряд особенностей.

Во-первых, давно стало достоянием истории нашей отрасли науки ошибочное суждение о том, что спецификой метода государственного (конституционного) права является отсутствие собственного вида ответственности и своих санкций и обращение к мерам ответственности других отраслей права, когда надо обеспечить действие норм данной отрасли права. Конституционно-правовая ответственность существует и сопровождается рядом специальных санкций, предусмотренных именно в конституционном праве.

Во-вторых, в конституционном праве действительно нет метода объединения в одной норме традиционных трех элементов — диспозиции, гипотезы и санкции. Это право строится на регулятивном приеме — содержит большое число правил поведения, а затем в одной норме может определить санкцию (меру ответственности) за нарушение или несоблюдение всех соответствующих правил. Например, существует большой набор требований к порядку предвыборной агитации. При их нарушении (и многих, и каждого в отдельности) кандидатом в депутаты возможно применение такой конституционно-правовой меры ответственности, как отмена его регистрации.

## § 5. Источники конституционного права России как отрасли права

### *Литература*

*Авакьян С. А.* Нормативное значение решений конституционных судов // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 2004. № 4; *Аничкин Е. С.* Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Барнаул, 2003; *Бастен И. С.* Понятие и виды источников конституционного права // Вестник Челябинского ун-та. Сер. 9 «Право». 2002. № 1; *Она же.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как ис-

точник права // Там же; *Ветров Д. М.* Актуальные вопросы построения системы источников конституционного права России // Там же; *Он же.* Источники конституционного права Российской Федерации в системе федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003; *Он же.* Региональное законодательство как источник конституционного права Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Челябинского ун-та. Сер. 9 «Право». 2002. № 1; *Егорова Н. Е.* Федеральный закон как источник конституционного права России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Иванов В. В.* Общие вопросы теории договора. М., 2000; *Он же.* Российский федерализм и внутрисубъектная договорная политика. Красноярск, 1997; *Каралетян С. А.* Источники конституционного права Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1998; *Колесников Е. В.* Источники российского конституционного права. Саратов, 1998; Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. *В. А. Крайжков.* М., 2002; *Коток В. Ф.* О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право социалистических стран. М., 1963; *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002; *Лексин И. В.* Договор между органами государственной власти как источник конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Он же.* Договорное регулирование федеративных отношений в России. Конституционно-правовые аспекты. М., 1998; *Лукьянова Е. А.* Закон как источник советского государственного права. М., 1988; *Лучин В. О.* Источники советского государственного права: учеб. пособие. Куйбышев, 1976; *Озиев Т. Т.* Конституционно-правовой договор в федеративной системе России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Саликов М. С.* Источники конституционного права: проблемы структуризации и внутрисистемные противоречия // Проблемы науки конституционного права / под ред. *А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина.* Екатеринбург, 1998; *Страшун Б. А.* Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997. № 4; *Он же.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы междунар. конф., посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (1—2 ноября 2001 г., г. Москва). М., 2002; *Хороший Н. Н.* Источники советского государственного права на этапе становления социализма: сущность, содержание, форма / под ред. *А. И. Кима.* Томск, 1986; *Ширабон О. В.* Нормативно-правовой договор как источник современного российского права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Шеголев И. Б.* Конституционные законы в системе законодательства и системе источников права. Ростов н/Д, 2007.

*Источниками российского конституционного права как отрасли права являются нормативные юридические акты, регулирующие (закре-*

пляющие) политические отношения и содержащие нормы конституционного права. Акт может: быть источником полностью (например, конституция, законы о гражданстве, о референдуме, о выборах); комплексно регулировать общественные отношения (когда его нормы относятся к нескольким отраслям права); в целом являться источником другой отрасли права, но ряд его норм может относиться одновременно и к конституционному праву. Поэтому, изучая акт и видя в нем нормы, обращенные к устройству государства, организации власти, статусу личности и т. п., можно определить, в какой мере он относится к конституционному праву.

Главным источником конституционного права России является Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г. путем референдума (всенародного голосования). О Конституции подробнее разговор пойдет ниже, здесь же отметим: ее ведущее положение в конституционном праве обусловлено тем, что в Конституции РФ закреплены основные черты нашего общества и государства, статуса личности, система, принципы формирования, функции и ключевые полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Конституция предопределяет содержание других источников конституционного права, которые призваны развивать ее нормы. Да и для всего российского права Конституция — главный юридический документ, как говорится, основа основ. Не случайно Конституцию именуют Основным законом государства. Всем содержанием Конституция РФ свидетельствует о своем основополагающем характере, а в ст. 15 специально определено, что она имеет высшую юридическую силу.

Конституционному праву известен такой источник, как *декларации*.

Так, в 1922 г. в основу создания СССР были положены два документа, принятые I Съездом Советов СССР 30 декабря 1922 г.: Декларация и Договор об образовании СССР.

7 октября 1977 г. вместе с принятием новой Конституции СССР принята Декларация Верховного Совета СССР о принятии и объявлении Конституции (Основного Закона) СССР.

12 июня 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР.

25 октября 1991 г. Верховным Советом РСФСР принята Декларация о языках народов России.

21 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР принята Декларация прав и свобод человека и гражданина.

Приведенные примеры позволяют увидеть следующее. Декларации могут сопровождать создание нового государства, принятие новой Конституции, закрепление важнейших элементов статуса личности. Вместе с тем назначение деклараций заключается не просто в конституционно-правовом оформлении общественных отношений, хотя это тоже надо иметь в виду. Декларации являются документами одновременно *сильного политического звучания*. Посредством слова «декларация» подчеркивается программный характер того, что провозглашено. Декларации обращены не только к статусу созданного или провозглашенного, но и к сознанию народа.

Кроме того, декларации, касающиеся прав и свобод, как правило, содержат нормы общего характера, близкие к *основам, принципам* статуса личности. Это демонстрирует классическая французская Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г. В ее же ключе принимаются и другие декларации, в том числе российская Декларация прав и свобод человека и гражданина.

Остаются декларации самостоятельными источниками конституционного права или они поглощаются иными актами? Это может быть по-разному. Например, Декларация об образовании СССР 1922 г. вошла в состав Конституции СССР 1924 г. в качестве самостоятельной части (при этом претерпела определенные изменения и дополнения). Декларация о принятии и объявлении Конституции СССР 1977 г. осталась самостоятельным документом. Российская Декларация прав и свобод человека и гражданина не включалась в Конституцию РСФСР в качестве ее самостоятельной части; на базе норм Декларации были сформулированы новые нормы Конституции. Таким образом, формально оставаясь самостоятельным документом, фактически Декларация уступила место нормам Конституции РФ; к тому же при включении в Конституцию РФ многие нормы Декларации были изменены и дополнены. Декларация о государственном суверенитете РСФСР считается официально самостоятельным документом, день ее принятия (12 июня) стал государственным праздником — Днем России, хотя ее положения пронизывают и Конституцию 1993 г., и многие другие акты РФ. Декларация о языках народов России формально самостоятельна, но на практике играет очень скромную роль.

Источниками конституционного права являются акты Конституционного Собрания РФ, законы РФ о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы.

*Акты Конституционного Собрания РФ* — нормативные акты, предусмотренные Конституцией РФ (ст. 135) в связи с возможным ее пересмотром. Пока соответствующих примеров в конституционной практике нет — Конституционное Собрание не созывалось, федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании не принят. Однако в научном плане можно говорить о данном виде источников конституционного права.

Кратко напомним суть дела (подробный разговор пойдет в разд. II настоящего учебного курса, посвященном Конституции РФ). Если внесены предложения о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ и они находят поддержку со стороны Государственной Думы и Совета Федерации тремя пятими голосов в каждой из палат, должно быть создано — в соответствии с федеральным конституционным законом — Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность действующей Конституции РФ, а значит, принимает свой акт (например, *постановление*), который, безусловно, будет нормативным документом; либо разрабатывает и принимает новую Конституцию РФ (т. е. будет *постановление* о принятии новой Конституции РФ) или выносит на всенародное голосование (для чего должно быть принято *постановление* об одобрении проекта Конституции РФ и вынесении его на референдум). Не исключены и другие названия актов Конституционного Собрания. Например, подтверждение неизменности действующей Конституции может быть выражено в форме *постановления*, принятие новой Конституции самим Конституционным Собранием — в форме *декларации*, одобрение Конституционным Собранием новой Конституции и обращение к Президенту РФ для проведения всенародного голосования по Конституции — в форме *постановления*. Во всех случаях акты Конституционного Собрания будут иметь нормативное значение и станут источниками конституционного права.

*Законы РФ о поправках к Конституции РФ* — особый вид нормативных актов, существование которых предопределил Конституционный Суд РФ своим толкованием ст. 136 Конституции РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. Далее был принят Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Посредством законов о поправках вносятся изменения в гл. 3—8 Конституции РФ. Хотя законы о поправках долгое время не принимались, этот вид источников конституционного права надо было учитывать, причем ставить его на вторую позицию после актов Конституционного Собрания, поскольку

ку посредством этих актов можно реформировать довольно большой круг глав и норм Конституции — при сохранении в целом ее действия. Наконец, палаты Федерального Собрания приняли и Президент РФ подписал 30 декабря 2008 г. два закона РФ о поправках к Конституции РФ: «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

*Федеральные конституционные законы* — это нормативные акты, принимаемые по строго определенному кругу вопросов, обозначенных в Конституции РФ: о референдуме, о Правительстве, о Конституционном Суде РФ, о судебной системе РФ, об отдельных видах федеральных судов, о символах государства (гербе, гимне, флаге), о порядке принятия, образования и изменения статуса субъекта РФ, о Конституционном Собрании, о военном положении, о чрезвычайном положении, об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и др. В структуре права федеральные конституционные законы имеют большой удельный вес. В отсутствие актов Конституционного Собрания и законов о поправках к Конституции именно федеральные конституционные законы стоят на втором месте в иерархии нормативных актов — вслед за Конституцией РФ. Согласно ч. 3 ст. 76 Конституции РФ федеральным конституционным законам не могут противоречить федеральные законы. И тем более должны соответствовать федеральным конституционным законам все иные нормативные акты, существующие в нашем государстве. В свою очередь, сами федеральные конституционные законы должны соответствовать Конституции РФ (более подробно о конституционных законах говорится в части работы, посвященной Конституции РФ).

*Федеральные законы* — следующий по юридической силе вид источников конституционного права. Они принимаются в случаях, когда Конституцией РФ предусмотрено регулирование общественных отношений именно федеральным законом, а также тогда, когда в силу важности общественных отношений и парламент, и другие государственные органы признают необходимость их первичного, основополагающего регулирования посредством федерального закона.

Для иллюстрации назовем некоторые федеральные законы: от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»; от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»; от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; от 19 мая

1995 г. «Об общественных объединениях»; от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»; от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»; от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также федеральные «избирательные законы»: от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»; и др. Более подробно необходимые федеральные законы анализируются в соответствующих главах настоящего учебного курса.

Источниками конституционного права России являются *нормативные акты палат Федерального Собрания* — Совета Федерации и Государственной Думы. Прежде всего к числу этих источников относятся главные акты палат по вопросам их организации и порядку деятельности — Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г., и Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. Есть также положения об аппаратах палат и некоторые другие нормативные акты.

Многие указы и распоряжения Президента РФ содержат нормы конституционного права, а зачастую и полностью являются источниками права. Для примера можно назвать указы Президента РФ: от 1 сентября 2000 г. «О Государственном совете Российской Федерации», 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», от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации». Как правило, указами Президента РФ утверждаются положения об органах или о порядке разрешения соответствующих вопросов. Назовем для иллюстрации Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом от 6 апреля 2004 г.; Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом от 14 ноября 2002 г.; Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденное

денное Указом от 21 июля 1997 г.; Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденное Указом от 13 мая 2000 г., учредившее сами эти округа как элемент государственной структуры Российской Федерации, и др.

Источниками конституционного права в принципе могут быть *нормативные акты Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств*. В большинстве своем они изданы в развитие законов как источников конституционного права и представляют собой детализацию соответствующих общественных отношений в связи с участием в них органов исполнительной власти. Назовем в качестве примера постановление Правительства РФ в сфере осуществления свободы вероисповедания: от 30 июня 2001 г. «О порядке передачи религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, отнесенного к музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав государственной части музейного фонда Российской Федерации, либо документам архивного фонда Российской Федерации», утвердившее соответствующее Положение о порядке передачи.

В том же ключе принимаются нормативные акты федеральными министерствами и ведомствами. Например, Министерство юстиции РФ (далее — Минюст России) приказом от 3 марта 2009 г. утвердило «Порядок регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций», документ содержит ряд норм конституционного права. Прежде Минюст России утверждал инструкции о порядке государственной регистрации политических партий, иных общественных объединений, религиозных организаций. Затем им на смену пришел утвержденный приказом Минюста России от 19 декабря 2006 г. Административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по принятию решений о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, политических партий и иных организаций. Затем, после реорганизации указанного органа, приказом Минюста России от 31 марта 2009 г. был утвержден Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, также во многих своих нормах являющийся источником конституционного права.

Названные виды источников конституционного права относятся к *первому — федеральному уровню*. Однако в России как федеративном государстве есть и *второй уровень источников — нормативные акты субъектов РФ*.

Прежде всего к числу важнейших источников конституционного права относятся *конституции республик* в составе Российской Федерации, *уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов* как субъектов РФ.

Кроме того, субъекты РФ имеют право на свое правотворчество. Поэтому источниками конституционного права являются *законы, иные нормативные акты субъектов РФ* — во многом по вопросам, названным выше, но с учетом уровня субъектов, их предметов ведения и полномочий (если, например, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. называется «О референдуме Российской Федерации», то в субъекте это закон о референдуме субъекта РФ либо о референдумах в субъекте РФ, т. е. о референдумах уровня субъекта, и референдумах уровня муниципальных образований — местных референдумах). Без многих подобных источников существование конституционного права России было бы затруднительно, более того, они предусматриваются Конституцией РФ и федеральными законами. Например, субъект РФ имеет свои законы о выборах, об административно-территориальном устройстве и др. Многие субъекты РФ имеют законы о представительном органе государственной власти субъекта, о главе исполнительной власти, в целом об органах исполнительной власти, относящиеся к числу важнейших источников конституционного права для уровня субъекта РФ.

Конечно, «палитра» законов субъектов — категория, зависящая и от самого субъекта (его законотворческой активности), и от позиций федерального законодателя. Например, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. исходил из того, что каждому субъекту РФ полагается иметь свой закон о местном самоуправлении, и такие акты появились повсеместно. А вот Федеральный закон от 6 октября 2003 г. с тем же наименованием не предусматривает того, чтобы субъекты РФ имели свой закон о местном самоуправлении. И неясно до сих пор — обязательно ли субъектам РФ иметь данный источник, хотя по Конституции РФ вопросы местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Наконец, возможен и *третий уровень источников конституционного права — нормативные акты местного самоуправления или его орга-*

*нов*. Конечно, по объему этот круг источников гораздо скромнее в сравнении с вышестоящими уровнями нормативного регулирования, однако он существует и должен учитываться в конструировании конституционных правоотношений и их оформлении.

Прежде всего это *уставы муниципальных образований* — поселений, муниципальных районов, городских округов, которые могут приниматься как непосредственно населением путем местных референдумов, так и избранными им представительными органами местного самоуправления — думами, собраниями депутатов и т. п. Источниками могут быть и *отдельные акты* названных органов — *регламенты представительных органов* местного самоуправления, *положения о местных администрациях*, правила общеобязательного характера, регулирующие организацию жизни населения на соответствующей территории, и др.

Рассматривая источники конституционного права, надо обратить внимание на их виды, обусловленные спецификой общественных отношений в нашей стране и наличием правовых актов, весьма важных для их развития. Мы должны определиться с тем, являются ли они нормативными вообще и относятся ли к числу источников конституционного права.

Как уже говорилось выше, в Российской Федерации одно время довольно распространенными стали *договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, между различными субъектами РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления*. Зачастую такие договоры в науке конституционного права называют обобщенно *внутригосударственными договорами* при определенной условности данного понятия.

Например, 31 марта 1992 г. особенности России как федеративного государства были оформлены документом, который вошел в историю страны и круг источников конституционного права как *Федеративный договор*. Это были три договора между органами государственной власти РФ и соответственно: 1) республик; 2) автономной области и автономных округов; 3) краев, областей, городов федерального значения о разграничении между ними предметов ведения и полномочий. Затем 10 апреля 1992 г. и 21 апреля 1992 г. эти договоры были включены в Конституцию РФ. С 1994 г. заключались двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государст-

венной власти отдельных субъектов РФ (приложениями к ним являлись соглашения по отдельным вопросам).

Хотя большинство договоров по воле сторон теперь утратило силу, ответим на вопрос: являются ли такие договоры источниками конституционного права?

Очевидно, все зависит от содержания подобных договоров. Например, согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Естественно, подобные договоры о разграничении являются источниками конституционного права.

Договор, заключенный между субъектами о сотрудничестве по какой-то общей программе, вряд ли будет нормативным актом. Однако если при этом один субъект передаст другому субъекту свои права по распоряжению каким-либо имуществом, по представлению своих интересов и т. д., договор станет нормативным актом.

Если орган власти субъекта РФ заключит договор с органами местного самоуправления о разграничении предметов ведения и полномочий, это тоже будет нормативный акт.

Таким образом, источниками конституционного права становятся внутригосударственные договоры, которые говорят о разграничении предметов ведения и полномочий, о передаче (делегировании) друг другу собственных полномочий, т. е. содержат нормы права.

Одним из важных источников конституционного права становятся *решения Конституционного Суда РФ, а в субъектах РФ — решения их конституционных (уставных) судов*. Конституционному Суду РФ дано право толковать Конституцию РФ, разрешать споры о компетенции между федеральными органами власти, между ними и органами власти субъектов РФ, между органами власти различных субъектов; есть и другие важные полномочия. Принимаемые при этом акты Конституционного Суда РФ имеют принципиальное значение для понимания сути конституционно-правовых норм и развития соответствующих общественных отношений. Причем зачастую это не просто интерпретация существующих норм конституционного права, но и создание новых норм, без которых в дальнейшем применение имеющихся норм попросту невозможно.

Поясним сказанное примером. Читатель заметил, что в характеристике источников после Конституции и актов Конституционного Со-

брания мы поставили законы РФ о поправках к Конституции. Но как появился этот вид источников? В ст. 136 Конституции РФ говорится, что поправки к гл. 3—8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Было неясно, какой это должен быть акт — федеральный конституционный закон или иной акт, который лишь принимается по процедуре федерального конституционного закона. По запросу Государственной Думы в постановлении от 31 октября 1995 г. о толковании ст. 136 Конституционный Суд РФ определил, что ее положения «могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона». Этот особый правовой акт в резолютивной части постановления Конституционного Суда получил наименование «закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации». По существу, Конституционный Суд ввел новый вид законов, без которого теперь система федеральных источников не может быть полностью охарактеризована.

Перечень постановлений Конституционного Суда РФ, в которых содержатся новые нормы права, длинен. Появилась даже дискуссия о том, на какое место в классификации источников конституционного права (и вообще права) можно поставить постановления Конституционного Суда. Поскольку зачастую в этих документах дается оценка нормативных актов на предмет их соответствия Конституции РФ, разграничения компетенции государственных органов с точки зрения отраженного в Конституции РФ принципа разделения властей, а тем более учитывая толкование норм самой Конституции в актах Конституционного Суда, некоторые авторы предлагают поставить постановления Конституционного Суда в иерархии источников на второе место — сразу после Конституции РФ.

Появляются даже суждения о том, что многие нормы постановлений Конституционного Суда (особенно в части толкования) стоят вровень с Конституцией, поскольку без толкования Конституционного Суда эти конституционные нормы применяться не могут. Очевидно, что в данном случае явно преувеличена роль актов Конституционного Суда. Думается, вместо подобных подходов лучше ставить вопрос иначе: положения о толковании должны найти скорейшее отражение в нормах самой Конституции. Но сложность в том, что исправить что-либо в Конституции чрезвычайно трудно.

Характеризуя источники конституционного права, нужно ответить на вопрос: *могут ли быть источниками данной отрасли нормы международного права?* В Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) сказано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Исходя из этого, конечно, *надо признать международно-правовые нормы возможными источниками конституционного права.* Однако мы глубоко убеждены, что нормы международных документов надо как можно быстрее трансформировать во внутреннее право государства, в нашем случае — в конституционное право. Ведь слово «общепризнанные», использованное в ст. 15 Конституции РФ, надо понимать лишь как *признанные и нашим государством.* Если Россия подписала какой-то документ или присоединилась к конвенции, надо незамедлительно вносить коррективы в отечественное законодательство. И поэтому приведенное положение Конституции больше стоило бы относить к случаям несогласованности внутренних норм с признанными нами международными нормами.

Иной подход может создать большие сложности для любого государства, в том числе для России. Представим, что несколько государств инициировали принятие какого-то правила, с которым какое-либо государство не согласно. Если без всяких условий принять алгоритм «международные нормы являются частью национальной правовой системы и тем более имеют приоритет перед внутренними нормами», нетрудно представить, что какие-то члены международного сообщества могут инициировать давление на данное государство, а то и применение силы для обеспечения действия на его территории норм, хотя и признанных сообществом, но не признанных данным государством. Начнется неразбериха в правоприменении, а то и прямая утрата государственного суверенитета.

Завершая рассмотрение проблемы, коснемся важного вопроса — *о соотношении и субординации источников конституционного права.* Порой можно встретить такое суждение: источники конституционного права являются «актами конституционного значения». Его можно было бы принять, если бы отсюда не следовал вывод: любой источник данной отрасли тем самым поднимается на высоту конституции. Скорее всего, такое мнение связано с наименованием отрасли — раз это

«конституционное право», то выходит, что каждый источник — составная часть конституции.

На самом деле все обстоит иначе. Существует своего рода пирамида конституционно-правовых актов. Главным актом является Конституция РФ. Она создает основу для развития политических отношений. Остальные акты регулируют каждый собственную сферу общественных отношений. Эти акты *являются актами конституционного значения лишь в том смысле, что развивают положения Конституции РФ.*

Сказанное относится и к источникам конституционного права, созданным в субъектах РФ. Их конституции и уставы, являясь основными законами субъектов, с одной стороны, исходят из положений Конституции РФ и развивают ее, с другой стороны, сами становятся основой для актов — источников конституционного права, принимаемых в данном субъекте РФ. То же самое надо сказать применительно к единицам местного самоуправления, которые в своих уставах, во-первых, следуют положениям Конституции РФ, конституции или устава субъекта РФ, во-вторых, содержат нормы, отражающие специфику территории и управления ею.

Если не учитывать сказанного, можно наплодить несколько уровней конституционного права — федеральное конституционное право, конституционное право субъекта РФ, наконец, конституционное право какого-то города, а доходя до абсурда — конституционное право сельского поселения. Между тем *существует российское конституционное право как единая отрасль отечественного права со сквозными институтами,* общность которых видна даже в условиях переходного периода, когда они еще формируются. Не отрицая своеобразие, вполне естественного при конституционном регулировании политических отношений на региональных уровнях, надо думать о том, что нормы конституционного права служат идеалам, единым для всей страны, — демократии, народовластию. Более того, в конституционном праве можно видеть ключевую роль многих федеральных законов и иных актов именно как основы всего конституционного регулирования. Одни являются актами прямого действия (Конституция РФ, федеральные законы о гражданстве, о политических партиях и т. д.), другие содержат как нормы прямого действия, так и рамочные предписания, которые затем будут развиваться в законодательстве субъектов РФ (например, федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (предста-

вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). На этом основывается конституционное право как отрасль, служащая интересам упрочения российской государственности.

## § 6. Структура конституционного права России. Нормы конституционного права

### 1. Структура конституционного права: подотрасли и институты

#### Литература

Авакьян С. А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование (применительно к деятельности Советов) // Сов. государство и право. 1977. № 2; Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М., 2011; Кононов К. А. Система отрасли конституционного права: историко-теоретический очерк / под науч. ред. Л. А. Нудненко. СПб., 2011; Ким А. И. Общественный строй СССР и государственно-правовые институты // Труды Томского гос. ун-та. Т. 234. Серия юридическая. Томск, 1974; Козлова Е. И. Конституция СССР и теоретические основы системы советского государственного права // Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права. М., 1981; Коток В. Ф. О системе советского государственного права // Сов. государство и право. 1959. № 6; Лепешкин А. И. Теоретические основы построения системы курса советского государственного права // Правоведение. 1960. № 2; Лукьянова Е. А. О соотношении системы государственного права и законодательства об общественном и государственном строе // Сов. государство и право. 1983. № 8; Поленина С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3; Трашун Б. А. Конституционное право России, его источники и структура // Журнал российского права. 1997. № 4; Тихомиров Ю. А. Государственные институты и закон // Сов. государство и право. 1980. № 10; Якушев В. С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6.

С учетом предмета конституционного права и природы конституционно-правовых отношений остановимся на структуре конституционного права России. Структура — это *внутреннее единство и последовательность расположения* соответствующих блоков норм конституционного права. Некоторые авторы оперируют вместо понятия «структура» или наряду с ним также и понятием «система» конститу-

ционного права. В учебных целях мы предпочитаем не видеть разницы между ними.

Идея «сверху вниз», конституционное право можно последовательно разделить на *подотрасли, правовые (конституционно-правовые) институты, нормы конституционного права*.

**Подотрасли в конституционном праве.** Основой для деления конституционного права на подотрасли является относительная самостоятельность друг от друга соответствующих групп правовых норм. Характеризуя предмет конституционного права, мы выделяли четыре крупных блока общественных отношений. Деление же на подотрасли может быть более дробным, поскольку обусловлено более узким предметом регулирования для соответствующих групп норм. В конституционном праве можно выделить следующие *подотрасли*.

1. *Основы конституционного строя.* Это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих политический портрет общества как основанного на политическом плюрализме, природе Российского государства, институты власти в виде непосредственной демократии (референдум, голосование по избранию и по отзыву депутатов и выборных должностных лиц, народные инициативы и т. д.) и соответствующих органов власти, конституционные основы экономической деятельности и многообразие форм собственности.

2. *Конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации.* Подотрасль охватывает: общие основы статуса человека и гражданина; гражданство; статус иностранцев и лиц без гражданства, статус беженцев, вопросы политического убежища; положение вынужденных переселенцев, конституционные основы политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом; основные права, свободы и обязанности граждан в личной жизни, общественно-политической и социально-экономической сферах, а также по защите других прав и свобод.

3. *Государственное устройство России.* Сюда относятся: федеративное устройство государства, статус Российской Федерации, круг ее субъектов и их общий статус, а также особенности статуса отдельных групп субъектов; компетенция Российской Федерации и ее субъектов; автономия в России — национально-территориальная и национально-культурная; основы национальной политики, статуса национальных меньшинств и коренных малочисленных народов; основы региональной политики; административно-территориальное устройство субъектов РФ.

4. *Избирательное право и избирательная система Российской Федерации.* Охватывает: принципы избирательной системы, избиратель-

ные права граждан и порядок их осуществления; правила подготовки и проведения различных выборов в стране.

5. *Президент РФ*. Объединяет все нормы (т. е. содержащиеся не только в Конституции РФ, но и в законах, указах самого Президента), определяющие статус Президента, его полномочия, порядок их осуществления, деятельность органов и лиц, обеспечивающих выполнение Президентом его предназначения.

6. *Федеральное Собрание — парламент РФ*. Здесь группируются нормы, касающиеся статуса Федерального Собрания в целом, каждой из его палат — Совета Федерации и Государственной Думы, их полномочий, законодательного процесса, внутренней организации и порядка деятельности палат, их комитетов, комиссий, должностных лиц и аппарата.

7. *Правительство и иные федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации*. Эта подотрасль охватывает конституционно-правовые институты и нормы, которыми закрепляется вся система федеральных органов исполнительной власти, статус Правительства и иных органов этой системы.

8. *Конституционные основы судебной и прокурорской системы Российской Федерации*. Эта подотрасль объединяет нормы Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, которыми закрепляется вся система судов и прокурорского надзора в Российской Федерации. Подчеркнем, что соответствующие нормы относятся к числу прежде всего норм конституционного права, хотя далее включаются и в круг источников иных отраслей права. Причем речь идет о нормах, закрепляющих основы системы соответствующих органов, порядок их образования, ключевые полномочия. Порядок деятельности этих органов лишь в главных чертах может быть предметом конституционно-правового регулирования, подробно же это делают нормы соответствующих отраслей права.

9. *Конституционный Суд РФ* (или федеральное конституционное правосудие). Мы считаем целесообразным не включать нормы, обращенные к Конституционному Суду, в предыдущую из названных нами подотраслей, а объединить их в отдельную подотрасль. Основание — особое положение Конституционного Суда (конституционного правосудия), выделяющее его из общей системы правосудия, большой практический объем его деятельности и важная роль в формировании конституционного права страны.

10. *Органы государственной власти субъектов РФ*. Эта подотрасль включает нормы конституционного права, закрепляющие: систему органов государственной власти субъектов РФ; статус и организацию

деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта; основы статуса высшего должностного лица субъекта и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти (правительства, администрации) субъекта; организацию конституционного правосудия в субъектах (в виде их конституционных, уставных судов).

11. *Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации*. Сюда включаются нормы конституционного права, устанавливающие общие принципы организации местного самоуправления, статуса институтов непосредственной демократии, органов, должностных лиц в местном самоуправлении.

Спецификой структуры (системы) конституционного права является именно *такая последовательность подотраслей* конституционного права. Она обусловлена Конституцией РФ и последовательностью отражения в ней соответствующих общественных отношений. Правда, в Конституции РФ нет главы об органах государственной власти субъектов РФ, но это можно считать упущением ее создателей.

Далеко не все авторы выделяют в конституционном праве подотрасли. Как нам представляется, для такого выделения есть основания, от этого будет практическая польза. Разумеется, мы не считаем свою классификацию идеальной. Вероятно, можно выделять иные виды подотраслей, это будет зависеть скорее от взглядов и вкусов соответствующих авторов.

**Конституционно-правовые институты.** Вторым уровнем в структуре конституционного права являются правовые институты. Правовой институт *в сопоставлении с отраслью и подотраслью более узкая (хотя и достаточно большая) совокупность норм, связанных и взаимообусловленных общностью предмета регулирования*. Применительно к рассматриваемой отрасли можно пользоваться понятием *конституционно-правовой институт*.

Первый путь выделения правовых институтов — дробление подотраслей права. Например, в рамках первой подотрасли — основ конституционного строя — можно выделить, в частности, такие конституционно-правовые институты, как референдум, статус политических партий, иных общественных объединений. Когда мы выделяли вторую подотрасль конституционного права — конституционный статус человека и гражданина в Российской Федерации, то называли составными ее элементами гражданство, статус иностранцев и лиц без гражданства, основные права, свободы и обязанности граждан в личной жизни, общественно-политической, социально-экономической сфере и т. д. Группы норм, обращенных к каждому элементу, как раз и

можно охарактеризовать как конституционно-правовые институты. В такой подотрасли, как государственное устройство, можно выделить институты, связанные со статусом Российской Федерации, каждого ее субъекта, компетенцией РФ и субъектов, символами (атрибутами) государства, административно-территориальным устройством субъектов РФ, конституционно-правовыми основами национальной, региональной политики и др. То же самое можно сказать и по другим подотраслям конституционного права.

Есть и второй путь выделения правовых, в том числе конституционно-правовых, институтов. Он обусловлен тем, что многие субъекты участвуют в сходных конституционно-правовых отношениях, действуют примерно одинаково. Это позволяет формировать так называемые *комплексные, сквозные институты*.

Например, при делении избирательного права как подотрасли конституционного права России можно выделить такие институты, как выборы депутатов Государственной Думы, выборы Президента РФ и др., — по уровням выборов. Однако на всех видах выборов действуют одни и те же принципы избирательного права и избирательной системы, и они могут быть выделены в комплексный институт принципов. Получается сквозной институт внутри одной подотрасли. А порой такие сквозные конституционно-правовые институты формируются путем объединения норм различных подотраслей конституционного права. Например, в рамках подотрасли, связанной с Федеральным Собранием, можно выделить институт депутата Государственной Думы, в рамках подотрасли органов государственной власти субъектов РФ — институт депутата представительного органа субъекта РФ, в рамках подотрасли, связанной с конституционными основами местного самоуправления, — институт депутата представительного органа местного самоуправления. Но можно объединить все соответствующие нормы в единый институт депутата независимо от уровня, рассматривая в его рамках общее и особенное.

В конституционном праве есть и такие комплексные институты, которые получаются путем подсоединения к нормам этой отрасли норм других отраслей права. Например, в основе статуса иностранцев в Российской Федерации лежат нормы Конституции РФ, Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и других источников данной отрасли права. Но в целом этот институт формируется с привлечением норм: административного права, касающихся режима пребывания, регистрации и передвижения иностранцев; гражданского права в части собственности и

предпринимательской деятельности иностранцев; трудового права в отношении труда иностранцев и т. д.

Формулирование категории конституционно-правовых институтов обеих разновидностей (т. е. получающихся или путем дробления подотраслей, или объединением норм из разных частей конституционного права) не только имеет теоретическое значение, но и может обусловить разные приемы регулирования соответствующих общественных отношений. Особенно это следует учитывать в условиях федеративного государства, когда посредством обобщающего централизованного регулирования создаются условия для единообразного развития общественных отношений. Например, посредством Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сформирована основа соответствующих комплексных сквозных конституционно-правовых институтов в сфере выборов и референдумов, а нормы далее развиты в законах о конкретных видах выборов и референдумов. В советский период принимался обобщенный акт — закон о статусе народных депутатов в СССР и далее законы о статусе по уровням системы Советов. В наши дни аналогичного федерального закона о статусе депутатов нет, но в нормах двух федеральных законов — «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — заложены обобщенные правила в отношении как организации соответствующих представительных органов, так и статуса их депутатов.

## 2. Нормы конституционного права

### Литература

Авакьян С. А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании деятельности Советов // Сов. государство и право. 1978. № 8; *Он же*. Реализация норм советского государственного права // Сов. государство и право. 1984. № 1; *Астафьев И. В.* Процессуальные нормы конституционного права Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2011; *Белкин А. А.* Обычаи и обыкновения в государственном праве // Правоведение. 1998. № 1; *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984; *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения: учеб. пособие. М., 1997; *Он же*. Процессуальные нормы в советском государст-

венном праве. М., 1976; *Мухачев И. В.* Понятие и особенности конституционно-правовых норм // *Право и жизнь.* 1998. № 16; *Недбайло П. Е.* Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959; *Овсепян Ж. И.* Соотношение конституционного и обычного права в Российской Федерации // *Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики.* Ростов н/Д, 1999; *Основин В. С.* Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности // *Правоведение.* 1967. № 4; *Он же.* Нормы советского государственного права. М., 1963; *Пертцки В. А., Шмайлова Л. П.* Реализация конституционных норм // *Сов. государство и право.* 1979. № 5; *Семенов А. В.* Нормы российского конституционного права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Таева Н. Е.* Виды норм конституционного права Российской Федерации. М., 2010.

Нормы конституционного права являются завершающим элементом в структуре конституционного права России.

*Нормы права — это формально определенные правила поведения участников правовых отношений, имеющие общий характер, адресованные широкому кругу субъектов права и рассчитанные на многократное применение.* Это определение относится и к нормам конституционного права.

Нормы конституционного права России можно классифицировать по следующим основаниям.

1. По *территории действия.* По этому признаку нормы конституционного права делятся на действующие на всей территории РФ, на территориях группы субъектов РФ, одного субъекта, муниципального образования. К примеру, нормы Конституции РФ действуют на всей территории РФ, нормы конституции, устава субъекта РФ — на территории соответствующего субъекта, а устава муниципального образования — на его территории.

2. По *времени действия.* Нормы конституционного права по данному признаку делятся на группы:

а) нормы *постоянного действия*, т. е. не обусловленные сроком действия, иначе говоря, бессрочные; таких норм большинство в конституционном праве;

б) нормы *временного действия*, т. е. рассчитанные на установленный срок (порой говорят «срочные», однако это слово имеет и другое значение — «неотложные» и поэтому здесь не совсем удачно). Срок может быть как назван в самом акте, так и не назван, и временность норм подчеркивается тем, что акт, в который они включены, называется временным — «временное положение», «временный регламент» и т. п. Если нормы (и содержащие их акты) являются временными,

это не всегда означает краткосрочность. Известное в российском обиходе выражение «ничто не бывает таким постоянным, как временное» порой проявляется и в конституционном праве: акты (и, следовательно, нормы) действуют довольно долго (например, Временное положение об обеспечении деятельности членов Совета Федерации, принятое палатой в 1996 г., действует многие годы).

3. По *правовой форме, используемой для установления норм.* По этому признаку нормы конституционного права делятся на содержащиеся в перечислявшихся ранее источниках права — в Конституции РФ, законах о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента РФ, конституциях и уставах субъектов РФ и т. д. Как показано выше, в конституционном праве есть своеобразные правовые формы источников, содержащих нормы этой отрасли права, — декларации, внутриведомственные договоры, регламенты, положения, утверждаемые законами, указами, постановлениями, и др.

4. По *субъектам правотворчества.* Нормы конституционного права могут исходить от народа (решения референдумов), парламента (законы государства, нормативные акты парламента или его палат), президента (указы и распоряжения), правительства (постановления и распоряжения), порой от министерств и ведомств, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

5. По *юридическому значению.* По данному критерию, иначе говоря, по роли в регулировании общественных отношений нормы конституционного права можно подразделить на следующие группы:

а) *материальные* — закрепляют статус, компетенцию, т. е. полномочия (правомочия, права и обязанности — в данном случае это равнозначные понятия) участников конституционных правоотношений;

б) *процессуальные (или процедурные)* — устанавливают порядок реализации материальных норм. Для конституционного права характерно наличие больших групп таких норм, для их оформления используются как нормативные акты, определяющие положение соответствующих органов, так и акты регламентно-процедурного характера — регламенты Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, ЦИК РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и других органов;

в) *методические* — определяют правила применения и материальных, и процессуальных норм (например, БК РФ устанавливает, как составляется проект бюджета, какие позиции в него включаются и т. д.; Государственная Дума в своем Регламенте называет, какие

требования предъявляются к тем документам, которые вместе с проектом закона представляются в Думу);

г) *технико-юридические* — отражают описание документов и параметров некоторых действий, имеющих конституционно-правовое значение (например, описание удостоверения и знака депутата, регламентация порядка оформления проездных документов депутата).

6. По *характеру регулятивного воздействия*. Этот квалификационный признак весьма распространен в праве и связан со спецификой влияния правовых норм на общественные отношения и их субъекты. Мы частично касались данного вопроса в связи с характеристикой методов конституционно-правового регулирования и говорили о том, что конституционное право использует *методы дозволений, предписаний и запретов* в регламентации общественных отношений. Соответственно в конституционном праве можно выделить:

а) *управомочивающие* нормы, символизирующие дозволение (например, ч. 1 ст. 104 Конституции РФ определяет круг субъектов права законодательной инициативы, т. е. тех органов и лиц, которые имеют право внести проект федерального закона на рассмотрение Государственной Думы, следовательно, она управомочивает их на соответствующие действия);

б) *обязывающие* нормы, более всего напоминающие предписания (например, п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ предусматривает, что Правительство представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; тем самым норма обязывает Правительство подготовить и представить в Думу соответствующий документ);

в) *запрещающие* нормы (например, в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ говорится: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни»).

Мы частично касались этого вопроса в связи с методами и еще раз подчеркнем, что не следует понимать данное классификационное основание буквально. Не всегда можно найти в норме слова «управомочить» («наделить правом»), «обязать», «запретить». Смысл и характер воздействия нормы на общественные отношения предопределяется сутью предписания, а оно может содержать в себе одновременно все три начала, даже избегая тех или иных терминов. Например, приведенное выше положение ст. 114 Конституции РФ о представлении

Правительством РФ отчета об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу в равной мере можно толковать не только как обязывающее, но и как управомочивающее Правительство, а также запрещающее ему уклониться от выполнения требования Конституции. Кстати, эту норму можно трактовать и как запрет для других органов — они не могут вместо Правительства представить указанный отчет.

7. По *степени обязательности предписания определенного поведения*. По данному основанию можно выделить следующие нормы:

а) *категорические* — предусматривают один вариант поведения (например, только Президент РФ имеет право представлять Совету Федерации кандидатуры на пост судьи Конституционного Суда РФ; только Государственная Дума вправе выдвинуть обвинение против Президента РФ, причем это может быть обвинение в государственной измене или ином тяжком преступлении, но никак не в другом правонарушении);

б) *диспозитивные* — во-первых, норма дает несколько вариантов ее реализации (например, поступивший из Государственной Думы федеральный закон Совет Федерации может одобрить или не одобрить; если Совет Федерации не одобрил закон, Дума может согласиться с его мнением, а может преодолеть вето Совета Федерации и принять закон в своей редакции, но уже не простым большинством, а двумя третями голосов от общего числа депутатов); во-вторых, норма может возложить одно и то же полномочие на несколько субъектов конституционного права (к примеру, ст. 104 Конституции РФ называет широкий круг субъектов права законодательной инициативы; согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» кандидатуры на пост судьи Конституционного Суда могут предлагать Президенту РФ члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные собрания субъектов РФ, высшие судебные органы и федеральные юридические ведомства, всероссийские юридические сообщества, юридические научные и учебные заведения); в-третьих, норма оставляет на усмотрение адресата, осуществлять полномочие или нет (в приведенных примерах это хорошо видно, в частности, в последнем случае, получив предложения о кандидатурах на пост судьи Конституционного Суда, Президент по своему усмотрению решает, принять ли ему во внимание предложенные кандидатуры);

в) *рекомендательные* — во-первых, такими являются нормы, которые что-либо предлагают, но не обязывают (например, можно предусмотреть или не предусмотреть должность главы муниципального об-

разования; если такая должность предусматривается, то это отражается в уставе муниципального образования); во-вторых, рекомендательными зачастую являются положения федеральных актов, устанавливающих рамочные стандарты регулирования, с которыми обязаны считаться субъекты РФ, — в данном случае рекомендательными нормы и акты будут скорее формально, чем по существу. Например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорит о том, что срок полномочий органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления устанавливается субъектами РФ, но он не может быть менее двух и более пяти лет (ст. 8). Это правило одновременно категорическое и рекомендательное, поскольку обязывает субъекты РФ не выходить за пределы сроков, но дает свободу выбора внутри этого периода. «Рекомендации» как вид нормативного акта распространены в практике ЦИК РФ, однако чаще всего это лишь форма «облачения» соответствующих предписаний, на которые субъекты избирательных правоотношений, прежде всего нижестоящие избирательные комиссии, неукоснительно опираются в своей работе.

8. По значимости для регулирования и возникновения конституционных правоотношений. Этот критерий классификации норм права, в том числе конституционного, используется не всеми учеными. Те, кто выступает за его применение, предлагают выделять *основные* и *дополнительные* нормы права.

Основными являются нормы, содержащие ключевое правило, но для его реализации нужны дополнительные нормы. Например, в Конституции есть основная норма — Президента РФ можно отрешить от должности. А вот как это делать — определяется дополнительными нормами, включенными в Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации. Или: Государственная Дума принимает федеральные законы — основная норма. А нормы Регламента Государственной Думы о порядке внесения и обсуждения законопроектов есть совокупность дополнительных норм по отношению к указанной норме.

Таким образом, основная норма предопределяет появление дополнительных норм и линию регулирования в них общественных отношений.

Вместе с тем необходимо учитывать следующее. Во-первых, не следует считать, что дополнительные нормы имеют второстепенное значение. Каждая норма играет свою роль. Подчиненный характер дополнительных норм не означает меньшую меру их обязательности. Наоборот, отсутствие дополнительных норм может свести на нет и са-

мо генеральное правило (например, в Конституции СССР 1936 г. была предусмотрена в качестве основного правила возможность отзыва депутата; но законы об отзыве не принимались вплоть до 1960-х гг., а значит, и реально отзыв не использовался).

Во-вторых, нельзя понимать так, что основные нормы обязательно материальные, а дополнительные — процессуальные. Зачастую так оно и есть. Однако иногда одна основная материальная норма вызывает ряд дополнительных, также материальных норм (например, из основного положения Конституции РФ о том, что Россия есть федеративное государство, вытекают многие другие материальные нормы, регулирующие статус Российской Федерации и ее субъектов). В-третьих, в зависимости от отношения норма может из основной превратиться в дополнительную и наоборот. Например, применительно к праву Государственной Думы рассмотреть проект федерального бюджета норма об обязанности Правительства РФ внести законопроект о бюджете будет дополнительной. Однако применительно к статусу Правительства и его отношениям с органами, представляющими материалы к формированию бюджета, эта норма, в свою очередь, будет основной. Или еще пример: применительно к праву Совета Федерации назначать судью Конституционного Суда РФ норма о представлении кандидатуры на должность судьи Президентом РФ может считаться дополнительной. Но для статуса Президента это основная норма, в свою очередь, она дополняется нормами о круге субъектов, имеющих право предложить Президенту свои кандидатуры на пост судьи.

9. По структуре. Классические подходы теории права предлагают находить в структуре правовой нормы три элемента — *диспозицию*, *гипотезу* и *санкцию*. Диспозиция — основное содержание нормы, правило поведения; гипотеза — условия, при которых правило применяется; санкция — неблагоприятное последствие, наступающее для тех, кто не следует правилу данной нормы. В конституционном праве нет таких классических по структуре норм.

Есть нормы, состоящие только из основного правила — диспозиции. Например, это правило ст. 94 Конституции РФ: «Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации».

Есть нормы, содержащие диспозицию — основное правило и гипотезу — условие ее применения. Причем в тексте нормы порой есть слово «если», но часто правило «если — то» выводится путем толкования нормы. Например, согласно ч. 5 ст. 105 Конституции РФ «в случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации

закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы». Здесь очевидны два «если»: если Государственная Дума не согласна с решением Совета Федерации и если при повторном голосовании ее решение получило не менее двух третей голосов депутатов. А вот в ч. 1 ст. 107 Конституции читаем: «Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования». Условие «если» здесь связано со словом «принятый» — только такой закон можно направить Президенту РФ. На практике возникает немало споров по поводу того, правильно ли процессуально принят соответствующий закон, поступивший Президенту.

В конституционном праве много санкций, но часто они формулируются в виде правила, для применения которого надо найти основания в реальном фактическом поведении субъекта конституционного права.

Обеспечение действия норм конституционного права достигается разными путями. Это организаторская работа, создание материальных условий и предпосылок. Но немаловажную роль играет и такая категория, как *конституционно-правовая ответственность*.

## § 7. Конституционно-правовая ответственность

### Литература

Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность // Сов. государство и право. 1975. № 10; *Он же*. Санкции в советском государственном праве // Сов. государство и право. 1973. № 11; Авакьян С. А., Арбузкин А. М., Аригин А. Н. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. «Право». 2000. № 6; Барциц И. Н. Федеративная ответственность: Конституционно-правовые аспекты. М., 1999; Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). Воронеж, 1985; Богомолов Н. С. Теория конституционной ответственности: состояние и векторы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1; Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000; *Он же*. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005; *Он же*. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003; Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008; Добрынин Н. М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии но-

вейшей истории государства // Право и политика. 2010. № 5, 6; Завьялов Д. Ю. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002; Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980; Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; *Она же*. К вопросу о конституционных санкциях // Журнал российского права. 2009. № 3; Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. М., 2006; *Он же*. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001; Левченко Т. Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект (на примере России, Великобритании и США): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1; Никифорова Н. В. Конституционно-правовая ответственность в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы реализации и развития: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009; Сергеев А. Л. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4; 2003. № 1; Сучилин А. С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов РФ. Государственно-правовые вопросы. М., 2003; Цалиев А. М., Басиев М. С. Конституционно-правовая ответственность: (современное состояние и проблемы совершенствования). Владикавказ, 2009; Червонок В. И., Артюхов Ю. С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11; Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7.

### 1. Общие подходы

Ранее бытовало мнение, что реализация норм конституционного (государственного) права осуществляется организационными средствами. Но в самой этой отрасли права нет санкций; выполнение ее предписаний обеспечивается, если такое требуется, санкциями других отраслей права — уголовного, административного, частично гражданского. Такой подход был в принципе ошибочен даже тогда, когда вообще было мало норм конституционного (государственного) права, тем более содержащих меры ответственности, санкции, хотя и в то время они существовали. *Если есть отрасль права, она должна обеспечивать реализацию своих норм прежде всего собственными сред-*

*ствами, в том числе мерами ответственности, санкциями, а уж затем мерами других отраслей права.*

Еще менее популярным является тезис о том, что санкции в праве являются как бы внеотраслевыми, имеют универсальный характер, предотвращают нежелательное поведение либо наказывают за него. Так, материальная ответственность сама по себе не дает оснований для оценки соответствующего деяния как общественно опасного. Уголовная ответственность не может наступить за несоблюдение гражданско-правового договора или попытку зарегистрироваться кандидатом в депутаты без соблюдения требований избирательного законодательства.

Вывод о том, что действие норм конституционного права обеспечивается санкциями других отраслей права, не учитывая и того, что последние применяются не за конституционно-правовые составы правонарушений (или деликты, как сегодня принято говорить). Налицо было фактически два вида правонарушений — за первое наступала конституционно-правовая ответственность, за второе — отраслевая. Например, подлог на выборах вызывает такие меры конституционно-правовой ответственности, как признание выборов недействительными, расформирование избирательных комиссий. А для виновных лиц может наступить административная или уголовная ответственность. То есть можно говорить о так называемых совмещенных составах правонарушения, которые вызывают два вида ответственности. Причем речь идет не о двух наказаниях, применяемых к одному и тому же субъекту. Для тех же выборов признание их недействительными имеет адресатом избирательные комиссии, кандидатов и т. д. — всех тех, кто не обеспечил законности проведения выборов. Вторая же мера — административное или уголовное наказание — применяется к конкретному лицу за соответствующее его деяние, квалифицируемое как административный проступок или уголовное преступление.

Еще одна причина, по которой не признавалось наличие конституционно-правовой ответственности и санкций, — это очень ограниченное развитие самих конституционно-правовых отношений. Во-первых, в условиях строгой партийно-государственной дисциплины трудно было представить поведение, не соответствующее конституционным нормам. В частности, просто было невозможно создание общественных объединений с целями, не соответствующими официальной идеологии, или не соблюдающих норм права. К чему бы тогда, спрашивается, иметь нормы о запрете «неподобающих» общественных объединений и тем самым невольно вызывать мысль о возмож-

ном политическом плюрализме. Во-вторых, даже если возникали ситуации, когда можно было ставить вопрос об ответственности, когда сама конституционно-правовая (или государственно-правовая, как тогда было принято говорить) санкция существовала, на практике не доходило до официального оформления конституционного деликта и применения такой санкции. Например, как уже упоминалось выше, формально предусматривалась ответственность депутатов в виде отзыва их избирателями. Однако если на практике дело доходило до отзыва депутата, его вынуждали писать заявление об уходе по собственному желанию. Иначе ведь соответствующим партийным органам пришлось бы признать ошибочность подбора кандидатуры. Правда, иногда дело доходило до отзыва, но скорее это была демонстрация торжества права и демократии.

В современных условиях *вопрос о конституционно-правовой ответственности стал актуальным в силу великого множества конституционно-правовых отношений и необходимости обеспечения должного поведения их участников.* Например, с признанием института президента встал вопрос о досрочном прекращении полномочий президента, в том числе путем отрешения его от должности. Если появился принцип разделения властей, а значит, и определенная их конкуренция, то можно говорить и о роспуске палат парламента, и об отпращивании правительства в отставку как о конституционно-правовых санкциях. Если создан конституционный суд и он вправе признавать недействующими акты государственных органов, это также говорит о конституционно-правовой ответственности.

## ***2. Что есть конституционно-правовая ответственность?***

Что есть юридическая ответственность в целом? Какова мера самооценки субъектом права своей роли в обеспечении какого-то дела, решении задачи («я осознаю свою ответственность»)? Какое существует средство спросить с другого за выполнение возложенных на него задач? Или же только используется наказание (санкция) как следствие, скажем так, нежелательного, или, более четко, противоправного поведения? Каждый из этих трех вариантов связан с использованием многозначного слова «ответственность».

В теории ответственности выделяют три аспекта: 1) *внутреннее отношение субъекта права к своему долгу* в части выполнения требований норм права; 2) *ответственность перед кем-то*, предполагающая возможность спросить с данного субъекта права *отчет за его действия*; 3) *применение санкций (наказания)* к субъекту права в связи с оценкой

его поведения. Первый и второй варианты трактуются как проявление так называемой позитивной ответственности, третий вариант — негативной ответственности.

*Позитивная ответственность* — ответственность перед своей совестью либо перед кем-то, кто может оценить поведение данного субъекта права. То есть спрашивают за поведение, в целом *соответствующее закону*, за его исполнение, поэтому и ответственность называется позитивной.

Если поведение оценивается как *нарушающее* определенные нормы, т. е. как негативное, наступает черед применения санкций за такое поведение. Это и будет *негативная ответственность*, ее еще называют *ретроспективной* (обращенной назад), т. е. наступающей за ранее совершенные действия.

Не все ученые признают выделение позитивной ответственности наряду с негативной. Однако многое зависит от конкретной отрасли права. Например, в уголовном праве более естественно говорить об ответственности как наказании за совершенные деяния, это негативная ответственность. Но в конституционном праве есть основания для выделения позитивной ответственности. Вероятно, еще можно отказаться от понятия ответственности, при котором его критерием является восприятие индивидом, иным субъектом права меры своего долга за решение задачи (первый аспект). Но нельзя уйти от того, что в государстве, во властных отношениях существует ответственность кого-то перед кем-то и она дает право одному спросить с другого за исполнение его функций (второй аспект). Типичным примером такой позитивной ответственности является представление Правительством РФ отчета об исполнении федерального бюджета Государственной Думе, а также ежегодного отчета о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции). Позитивная ответственность может быть конструктивным элементом взаимоотношений в системе органов государственной власти и местного самоуправления.

Но безусловно, важнейшей проблемой конституционно-правовой ответственности является негативная ответственность, т. е. последствия *недолжного* поведения. Здесь много проблем.

Прежде всего: что есть должное поведение? Очень хочется сказать, что это поведение, соответствующее норме права. Но *поведение участников конституционно-правовых отношений отнюдь не предопределяется лишь правовыми нормами, оно часто обусловлено политически-*

*ми соображениями, оценками и критериями.* Безуспешно работающее правительство, не нарушая ни одной правовой нормы, будет отправлено в отставку. И успешно работающее правительство тоже кого-то не устроит, и его отправят в отставку. Кстати, это и настораживает в конституционно-правовой ответственности. Правовая ответственность вытекает из правонарушения. Но вот есть ли оно — вопрос, который требует решения.

Конечно, можно включить в нормы права какие-то оценочные категории и далее считать ответственность наступившей за нарушение таких норм, т. е. за правонарушения. Например, зафиксируем обязанность правительства работать «хорошо», «успешно» и т. п. А затем, отправляя его в отставку, провозгласим, что оно, мол, нарушило данное конституционное предписание. Или, к примеру, полномочия главы исполнительной власти субъекта РФ прекращаются досрочно в случае утраты доверия Президента РФ. Следовательно, норма требует от главы так работать, чтобы «быть в доверии» у Президента. Отправляемого в отставку по данному критерию можно считать нарушившим правовую норму. Но для совершенствования конституционно-правовой ответственности это ничего не даст. Все равно на первом плане будут соображения делового или политического характера. Таким образом, *конституционно-правовая ответственность зачастую есть политическая ответственность, всего лишь сопровождаемая конституционно-правовой формой.*

Кстати, в некоторые периоды истории соответствующие политические режимы не очень-то скрывают политическую направленность государственно-правовых санкций. Так, первые нормативные акты РСФСР о гражданстве предусматривали лишение российского гражданства за контрреволюционную деятельность. В 1930-е гг. в нашей стране была такая мера, как роспуск сельского Совета, если он не проводил должным образом линию советской власти и в нем обнаруживалось засилье кулаков.

В более «спокойные» времена государства стараются избавиться от таких радикальных формулировок. Но вопрос о политической подоплеке мер конституционно-правовой ответственности остается.

Более того, *порой конституционно-правовая ответственность связана также с нравственной подоплекой принятия соответствующих мер.* Например, применительно к праву отзыва депутата, выборного должностного лица, помимо дискуссий о том, нужна ли вообще эта мера, такое основание ответственности, как совершение действий, порочащих звание депутата, вызывает споры столько же времени,

сколько существует данная мера. Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. четко обозначил, что основанием для отзыва главы субъекта РФ может быть только правонарушение, причем официально констатируемое судом.

Однако вопрос о трактовке понятия «правонарушение» в целом не был снят. Можно ведь — по аналогии с оценочными категориями при определении судьбы органа, о чем шла речь выше, — в законе записать требования нравственного соответствия должности, посту, тем более связать фактические результаты с деловой активностью лица, а потом по основанию нарушения таких норм применять меру конституционно-правовой ответственности.

Известен пример отстранения от должности Генерального прокурора РФ решением Президента РФ по подобным мотивам. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» есть норма о том, что судья должен обладать безупречной моральной репутацией. Досрочное прекращение полномочий судьи по данному основанию также будет применением конституционно-правовой ответственности.

Случаи соединения в основаниях применения мер конституционно-правовой ответственности и деловых факторов, и правонарушения в качестве самостоятельных критериев можно видеть в новейшем законодательстве. В частности, Федеральным законом от 9 мая 2009 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» была введена такая мера конституционно-правовой ответственности, как удаление в отставку главы муниципального образования. Закон позволяет применять эту меру по отношению к главе представительным органом муниципального образования: 1) при его действиях (бездействии), которые вызвали негативные последствия для бюджета муниципального образования; 2) допущенных им нарушениях законодательства, установленных решением суда; 3) неудовлетворительной оценке его деятельности представительным органом по результатам его ежегодного отчета перед депутатами, если такая оценка дается дважды подряд.

Поэтому можно говорить о следующем генеральном правиле: *следует стремиться к тому, чтобы меры конституционно-правовой ответственности применялись за нарушение норм права; но иногда на первый план выступают политические, деловые, а то и моральные критерии.*

Другой важный вопрос: *во всех ли случаях применения мер принуждения можно говорить о конституционно-правовой ответственности?*

Ответ не может быть однозначным, и все зависит от конкретных случаев. Например, допущенные к участию в выборах кандидаты в депутаты или избирательные объединения (политические партии), не набравшие определенного числа голосов избирателей, обязаны вернуть соответствующую часть средств, полученных ими от избирательных комиссий, и, если этого не сделают добровольно, возможно принудительное взыскание. Это, конечно, не санкции. Если Президент РФ ввел чрезвычайное положение на территории какого-то субъекта РФ из-за того, что местные органы власти допустили возникновение напряженной ситуации и угрозы жизни и безопасности населения, акция Президента может трактоваться в отношении соответствующих органов как санкция, поскольку введение чрезвычайного положения стало следствием их виновной деятельности (бездействия). Если же чрезвычайное положение введено в связи с природными катаклизмами или массовыми заболеваниями людей, говорить о конституционно-правовой ответственности и санкциях в таком случае не приходится.

И еще вопрос: *во всех ли случаях наступления негативных последствий надо говорить об ответственности?* Нет. Негативные последствия нередко возникают в результате отказа в принятии соответствующего решения, но оно не будет санкцией, и ответственность не наступает. Например, кандидату в депутаты или избирательному объединению, не представившим необходимых документов, соответствующая избирательная комиссия отказывает в разрешении на сбор подписей избирателей в поддержку их регистрации либо в самой регистрации (но после того, как документы появились, разрешение дается). Возможны отказ отменить решение нижестоящей избирательной комиссии, отказ в принятии в гражданство, отказ конституционного суда принять дело к производству, отказ того же суда признать акт не соответствующим Конституции и т. д. В подобных случаях не наступает чья-либо ответственность, ни к кому не применяются санкции, хотя налицо негативные последствия для одной из сторон.

Таким образом, в негативной конституционно-правовой ответственности очевиден, образно говоря, *элемент наказания*. Есть ли вина субъекта, несущего ответственность, — это другой вопрос (мы частично его касались и еще поговорим об этом ниже). Важно то, что принимаемая мера выглядит по существу как санкция, и именно так ее рассматривает принимающий решение субъект права (для иллюстрации: отказ в регистрации кандидата в депутаты по причине непредставления необходимых документов не есть конституционно-

правовая санкция, но отмена регистрации ранее зарегистрированного кандидата при выявлении подлога документов будет уже мерой конституционно-правовой ответственности).

### 3. Виды мер негативной конституционно-правовой ответственности (санкций)

Рассмотрение конституционно-правовой ответственности будет чересчур отвлеченным, если не попытаться дать, хотя бы обзорно, перечень мер (санкций) этого вида ответственности. С учетом ограниченного объема работы изложение данного материала не будет исчерпывающим, хотя, надеемся, общая картина мер негативной конституционно-правовой ответственности (санкций) будет очевидной. Кроме того, попытаемся с определенной долей условности сгруппировать меры конституционно-правовой ответственности (санкции) для их лучшего усвоения читателями.

1. *Меры, принимаемые к физическим и юридическим лицам для обеспечения интересов государства и народа.* Во-первых, это могут быть меры, обращенные к физическим лицам и направленные на правильное оформление их отношений с государством. В частности, конституционному праву известна такая санкция, как лишение гражданства. Эта мера существовала в СССР по его законам о гражданстве. По Конституции РФ (ст. 6) никто не может быть лишен своего гражданства. Вопрос о целесообразности отказа от лишения гражданства будет рассмотрен в гл. 15 настоящего учебного курса. Здесь же отметим, что характер лишения гражданства именно как санкции со стороны государства, вызывающей негативные последствия для человека, очевиден.

Существует и такая мера конституционно-правовой ответственности, как *отмена ранее принятого решения о принятии в гражданство*. Это возможно, если лицо представило ложные документы и сведения и на их основе получило гражданство, а отсюда и все вытекающие льготы. Отмена решения есть не просто приведение ситуации в первоначальное состояние, но и санкция в отношении виновного лица, поскольку начавшиеся его отношения с государством подлежат прекращению.

Такая же санкция существует по отношению к беженцу: *лишение статуса беженца* при вступлении в силу приговора за преступление, совершенное на территории РФ; за представление заведомо ложных сведений; иное нарушение Федерального закона от 19 февраля 1993 г. «О беженцах». Указанный Закон предусматривает предоставление ли-

цу, не являющемуся гражданином РФ, временного убежища на ее территории. Существует санкция — *отмена решения о предоставлении временного убежища* примерно по тем же основаниям, что и лишение статуса беженца.

Во-вторых, это могут быть *меры, принимаемые в отношении политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций* в интересах обеспечения соблюдения ими законодательства и лояльного отношения к государству.

Федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности» и «Об общественных объединениях» предусматривают возможность вынесения *предупреждения* общественному объединению в связи с его деятельностью, не соответствующей закону или уставу общественного объединения, а также *приостановление деятельности* общественных объединений — ранее по решению суда, с 2002 г. — по решению органа юстиции либо прокурора, вынесшего предупреждение. Если все это не помогло, следует *ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность по решению суда*. Аналогичные меры конституционно-правовой ответственности установлены специально для политических партий Федеральным законом «О политических партиях».

Возникает вопрос: возможна ли такая мера конституционно-правовой ответственности, как отмена органом юстиции своего решения о регистрации общественного объединения? Законодательство такой санкции не предусматривает, т. е., зарегистрировав партию, иное общественное объединение, орган юстиции может только в судебном порядке решать вопрос об их ликвидации.

Федеральными законами «О свободе совести и о религиозных объединениях» и «О противодействии экстремистской деятельности» аналогичные санкции, в том числе *приостановление деятельности, запрет на деятельность, ликвидация религиозного объединения*, возможны как меры его конституционно-правовой ответственности при совершении нарушений, перечисленных в названных законах.

В-третьих, это могут быть *меры, обращенные к физическим лицам, должностным лицам, органам государственной власти или местного самоуправления, общественным объединениям и направленные на обеспечение учета ими интересов государства и населения*.

В частности, допустима такая мера конституционно-правовой ответственности, как *признание поведения физического лица, должностного лица, органа или общественного объединения противоконституционным или не соответствующим закону*. Это общая негативная оценка

поведения, направленная на то, что субъект сделает сам соответствующие выводы и приведет свое поведение в законные рамки. Эта мера относится к конституционной ответственности, поскольку связана с негативной оценкой поведения. Быть может, такое признание есть констатация фактов с последующим возможным их накоплением. Если этого будет мало, компетентный орган государства применит иные меры ответственности конституционно-правового или отраслевого характера.

Именно в ключе данного вида ответственности можно рассматривать ряд положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 70 этого Закона говорится о том, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления *несут ответственность* перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Это общее правило частично конкретизируется уже в самом Законе. Так, согласно ст. 71 основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с данным Федеральным законом. Далее в той же статье указывается, что население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с данным Законом.

В ст. 72 Закона содержится общее установление: ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. А далее в ст. 73 и 74 конкретизируется ответственность перед государством: муниципального представительного органа в виде возможного его роспуска — при издании незаконного правового акта или при констатации «неработоспособности» органа; главы муниципального образования и главы местной администрации в виде их отрешения от должности — при совершении ими

противозаконных действий, в том числе издании незаконных правовых актов.

В-четвертых, возможно *лишение физических лиц ранее полученных ими поощрений от государства* в случае, если вскрылось отсутствие оснований для их получения либо последующее поведение лица заставляет государство отозвать свои поощрения. Речь идет о такой конституционно-правовой санкции, как *лишение государственных наград и званий*. Эта мера конституционно-правовой ответственности предусматривается законодательством, устанавливающим подобные награды и звания.

2. *Меры, принимаемые для обеспечения федеративных и иных «вертикальных» конституционных правоотношений*. В федеративном государстве неизбежно возникает проблема конституционно-правовой ответственности сторон в федеративных отношениях, или, как ее назвал И. Н. Барциц, федеративной ответственности<sup>1</sup>. Полной ясности нет и в понимании самого характера ответственности, и в перечне ее мер. Существует много способов вмешательства Федерации в дела субъектов. Одни меры всегда есть санкции, другие с учетом условий применения могут быть санкциями, а могут ими и не быть. Например, приостановление деятельности органов власти субъекта РФ с одновременным учреждением федеральной администрации — как следствие введения чрезвычайного положения на территории субъекта РФ — однозначно санкция. А направление дополнительных контингентов воинских формирований либо отрядов спецназа на территорию субъекта может сопровождать санкции либо выглядеть как средство обеспечения общественного порядка.

Можно назвать ряд противоправных действий, которые могут быть допущены субъектом РФ и влекут применение мер федерального вмешательства:

- а) нарушение Конституции РФ, выражающееся в принятии правовых актов и (или) совершении действий, противоречащих предписаниям Конституции;
- б) систематическое или (и) массовое нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- в) нарушение государственного суверенитета и безопасности Российской Федерации и ее государственной целостности, в том числе выражающееся в принятии правовых актов и (или) совершении дей-

<sup>1</sup> См.: Барциц И. Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М., 1999.

ствий, направленных на односторонний выход субъекта из состава Федерации;

г) одностороннее и не согласованное с Российской Федерацией изменение правового статуса субъекта РФ;

д) нарушение принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектом РФ, выражающееся в присвоении органами субъекта полномочий Федерации;

е) нарушение единства государственной власти в Федерации, выражающееся в создании в субъекте органов государственной власти, не соответствующих конституционному принципу разделения властей, принципам организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов;

ж) одностороннее ограничение субъектом РФ федеральной юрисдикции, запрет или воспрепятствование деятельности федеральных органов государственной власти на территории субъекта, самовольное возложение на себя функций указанных органов или их территориальных органов, а также самовольное подчинение субъекту РФ органов и учреждений, входящих в федеральные системы;

з) систематическое нарушение органами государственной власти, высшим должностным лицом субъекта РФ своей компетенции, выражающееся в принятии правовых актов и (или) совершении действий, выходящих за пределы их полномочий;

и) самовольное введение особых режимов на территории субъекта РФ;

к) создание и использование вооруженных формирований на территории субъекта РФ;

л) нарушение принципа равноправия субъектов РФ, выражающееся в ограничении прав и ущемлении интересов других субъектов РФ;

м) нарушение конституционного принципа равноправия и самоопределения народов Российской Федерации, выражающееся в дискриминационных мерах по отношению к проживающим на территории субъекта отдельным народам, национальным меньшинствам, лицам, не относящимся к коренным народам соответствующего субъекта РФ, а также лицам, прибывающим на территорию субъекта, по признакам национального или этнического происхождения;

н) запрет или воспрепятствование осуществлению институтов народовластия на территории субъекта, в том числе референдумов, выборов и других голосований, обсуждений вопросов государственной жизни и т. д.;

о) воспрепятствование законной деятельности местного самоуправления;

п) способствование или попустительство в отношении деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

В связи с названными посягательствами на основы конституционного строя Российской Федерации можно назвать такие меры федерального вмешательства, которые одновременно могут стать и мерами конституционно-правовой ответственности: принятие мер к отмене правового акта, действия органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта РФ; приостановление действия правового акта органа власти субъекта РФ; представление и предупреждение органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта; временное введение особого режима правления на территории субъекта; приостановление осуществления полномочий высшего должностного лица субъекта; досрочное прекращение полномочий органа государственной власти, высшего должностного лица субъекта; временное введение федерального правления в отдельной сфере общественных отношений, находящейся в ведении субъекта; введение чрезвычайного положения на территории субъекта или части этой территории; временное введение прямого федерального правления на территории субъекта; использование расположенных на территории субъекта войсковых формирований и ввод дополнительных войсковых формирований на территорию субъекта; меры материального и финансового воздействия.

Часть названных мер отражена в законодательстве РФ, другие, вероятно, появятся в будущем. Из принятых мер отметим, что Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» допускаются: полное или частичное приостановление на территории действия чрезвычайного положения полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ и органов местного самоуправления; приостановление действия правовых актов органов государственной власти субъектов и актов органов местного самоуправления в случае их противоречия указу Президента о введении чрезвычайного положения; установление ограничения на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений. Кроме того, согласно названному Закону на террито-

рии действия чрезвычайного положения указом Президента может вводиться особое управление этой территорией посредством создания временного специального органа управления либо федерального органа управления данной территорией.

В БК РФ предусмотрены меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства, в том числе к субъектам РФ и муниципальным образованиям, — предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях и др. Дополнениями, внесенными в 2003 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусмотрено введение в субъекте РФ временной финансовой администрации для наведения порядка и улучшения бюджетно-финансового состояния субъекта.

Законодательством предусмотрены также такие меры, как досрочное прекращение полномочий органа законодательной власти субъекта РФ путем его роспуска, отрешение и отстранение от должности высшего должностного лица субъекта, в случае если их актами нарушаются федеральное законодательство, права и свободы граждан, а сами названные органы не вносят необходимых изменений в свои акты.

Говоря о федеративных отношениях, надо ответить на некоторые щекотливые вопросы, связанные с конституционно-правовой ответственностью. В частности, может ли иметь место такая санкция, как исключение субъекта из Федерации? В период трудного положения в Чеченской Республике в российской газетной публицистике как-то появилось предложение об исключении Чечни из состава Российской Федерации. Подобная мера означает дискредитацию государством самого себя в глазах мирового сообщества. Обычно из состава государства не исключают, а отпускают.

В истории нашей страны имели место такие печальные события, как ликвидация автономных образований, например в отношении автономной республики немцев Поволжья, Крыма и др. Хотя официально события имели государственно-правовое оформление и выглядели как «наказания» для целых народов, говорить о существовании подобной конституционно-правовой санкции — даже на момент ее применения — не было оснований. Тем более это невозможно в современных условиях, когда любой вопрос, касающийся изменения конституционного статуса субъекта РФ, должен решаться по взаим-

ному согласию Российской Федерации и ее субъекта (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ).

Были в нашей истории и депортации целых народов (крымские татары, чеченцы и др.) или больших групп населения (из Литвы и др.). Конечно, это был произвол. Говорить о возможности в наше время подобных санкций не приходится.

Характеризуя источники конституционного права, мы называли в их числе внутрисубъектные договоры — это могут быть договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, о перераспределении полномочий. В связи с договорами можно говорить о таких мерах конституционно-правовой ответственности, как *приостановление* осуществления переданного (делегированного) полномочия или *изъятие* (*возвращение* себе) переданного полномочия — если получивший полномочие орган недолжным образом его осуществляет.

В вертикальных отношениях «субъект РФ — местное самоуправление» возможны и такие санкции, как *досрочное прекращение полномочий* представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, главы местной администрации по решению соответствующего органа власти субъекта РФ.

3. *Меры, принимаемые в связи с реализацией избирательных прав граждан и организацией избирательного процесса в Российской Федерации.* В избирательных правоотношениях применяется довольно много конституционно-правовых мер ответственности.

Во-первых, допустимо говорить о существовании в конституционном праве такой санкции, как *лишение или приостановление избирательного права гражданина* — либо и *активного, и пассивного, либо только пассивного*. Такая мера, как лишение избирательных прав (для категорий лиц, указанных в Конституции и законодательстве, а также по решению суда), существовала в СССР в первые десятилетия советской власти. Сейчас такой меры нет. Однако наше законодательство говорит о неучастии в выборах недееспособных и лиц, отбывающих уголовное наказание по приговору суда в местах лишения свободы. В отношении второй категории можно говорить если не о лишении, то о *приостановлении избирательного права* на период нахождения лица в месте лишения свободы. Есть мнение, что это не санкция, а лишь отсутствие возможностей реализовать право. Но в любой колонии можно организовать избирательный участок либо прислать членов участковой избирательной комиссии (так проводится голосование в

следственных изоляторах). Следовательно, в данном случае можно говорить о санкции.

Тогда чем отличается приостановление от лишения избирательного права? Лишение как мера воздействия применяется по решению государственного органа либо суда. Срок лишения истекает с исполнением решения или его отменой.

Приостановление действует в течение пребывания гражданина в месте лишения свободы по приговору суда. После отбывания наказания восстанавливается избирательное право автоматически.

Кроме того, о приостановлении пассивного избирательного права можно говорить, когда решением суда по уголовному делу лицу назначен в качестве дополнительного наказания запрет занимать определенные должности в течение какого-то срока. Соответственно, если эти должности замещаются путем всеобщих выборов, и они проводятся в рамках срока наказания, лицо не вправе баллотироваться.

Обратим внимание на то, что в период после 2006 г. в Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесены дополнения, на основе которых не допускается реализация права быть избранным (т. е. пассивного избирательного права) для ряда категорий лиц. Соответствующие вопросы будут подробнее рассмотрены в разделе курса, посвященном избирательному праву. Однако в связи с конституционно-правовой ответственностью здесь отметим, что — так же, как и в аналогичных ситуациях, о которых говорилось выше, — отказ в принятии избирательными комиссиями документов на регистрацию от подобных лиц не будет санкцией, но если документы приняты, а затем выяснилось, что граждане не могут баллотироваться на выборные должности, и регистрация отменяется, это уже конституционно-правовая санкция. Речь идет о таких категориях граждан РФ:

имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства (новелла от 25 июля 2006 г.);

осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями (новелла от 2 мая 2012 г.);

осужденные за совершение преступлений и административных правонарушений экстремистской направленности, имеющие на день голосования соответственно неснятую и непогашенную судимость за

указанные преступления или голосование проводится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (новеллы от 24 июля 2007 г.).

Надо сказать, что, по мнению многих лиц, оказавшихся «объектами» применения названных правил, эти лица находятся как бы в состоянии постоянно несущих конституционно-правовую ответственность, с чем они не согласны и пытаются добиться отмены этого через Конституционный Суд РФ.

В частности, по обращению ряда граждан Конституционный Суд РФ в постановлении от 19 октября 2013 г. признал не соответствующими Конституции РФ положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан РФ, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Во-вторых, законодательство предусматривает такую меру конституционно-правовой ответственности, как *признание выборов депутатов и выборных должностных лиц недействительными*. Это решение может быть принято вышестоящей избирательной комиссией или судом в случае обнаружения такого масштаба нарушений законодательства о выборах, что невозможно установить результаты голосования.

В-третьих, допускается *отмена решений* нижестоящих избирательных комиссий, не соответствующих закону, вышестоящими избирательными комиссиями и принятие решений по существу вопросов. Решения любых избирательных комиссий могут быть отменены судом.

В-четвертых, законодательство содержит и *другие санкции в связи с действиями многих участников избирательного процесса*. Например, возможна *отмена решения о регистрации кандидата либо списка кандидатов*, ранее принятого соответствующей избирательной комиссией, в случае обнаружения ложных данных либо грубых нарушений законодательства кандидатами либо избирательными объединениями. Есть такая мера, как *расформирование избирательных комиссий*. По Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расформирование избирательной комиссии, комиссии референдума производится судом по обращению названных в этом Законе субъектов права в случае нарушений избирательных прав граждан, повлекших признание недействительными итогов голосования либо результатов выборов. В ходе избирательной кампании возможны такие санкции, как *досрочное прекращение полномочий доверенных лиц* по решению кан-

дидата, избирательного объединения, определивших этих лиц. Допускается подобное решение и в отношении *наблюдателей* теми объединениями и лицами, которые их назначили. Предусмотрено *удаление из помещения для голосования* члена избирательной комиссии, наблюдателя в случае нарушения ими избирательного законодательства, которое повлияет на объективные результаты голосования. Мера применяется соответствующей участковой избирательной комиссией.

4. *Меры, принимаемые в связи с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, а также депутатов и должностных лиц.* Это могут быть *меры, в результате которых деятельность органа прекращается, он ликвидируется либо формируется в новом составе.* Известны также такие меры конституционно-правовой ответственности, как *ропуск, прекращение полномочий, расформирование, переформирование органа, прекращение полномочий (освобождение, отрешение от должности) соответствующего лица.*

Например, Конституция РФ предусматривает возможность роспуска Государственной Думы Президентом РФ. А сам Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (подробнее см. разд. VII и VIII настоящего учебного курса).

Роспуск законодательного органа власти субъекта РФ осуществляется на основании акта высшего должностного лица субъекта. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указанное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

При внесении дополнений в указанный Закон в 2000 г. было установлено, что при аналогичных явлениях меры ответственности законодательного (представительного) органа субъекта может инициировать Президент РФ — для этого он может внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске указанного органа; принятие подобного федерального закона о роспуске явилось бы санкцией в отношении органа. При внесении изменений в Закон 11 декабря 2004 г. были усилены позиции Президента РФ. Установлено: если не-

исполнением решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент сначала *выносит предупреждение* законодательному (представительному) органу субъекта РФ (в форме указа). Если в течение трех месяцев со дня вынесения предупреждения указанный орган не принял мер по исполнению решения суда, Президент *вправе распустить* законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Таким образом, теперь ему не надо вносить в парламент проект закона о роспуске.

У Президента есть право *отрешить от должности* высшее должностное лицо субъекта РФ по сходным основаниям (см. об этом разд. XI настоящего учебного курса).

Решением законодательного органа власти или главы исполнительной власти субъекта РФ *досрочно прекращаются полномочия* представительного органа местного самоуправления, *отрешается от должности* выборное должностное лицо местного самоуправления.

В порядке реализации инициативы Президента РФ 7 мая 2009 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была включена ст. 74<sup>1</sup> «Удаление главы муниципального образования в отставку», которая говорит о мере конституционно-правовой ответственности (мы упоминали данную меру выше). Установлено, что представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе своих депутатов или высшего должностного лица субъекта РФ.

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются: решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление таких последствий, как просроченная задолженность муниципального образования по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, или нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленное судом; неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения и (или) по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; неудовлетворительная оценка деятельности главы представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед

представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд (подробнее см. в разд. XIII настоящего учебного курса).

*Переформирование* одним органом состава другого органа (например, Президент — Правительство) или своего органа (например, Дума — президиум, если он создан) может быть и обычной реформой, и санкцией при негативной оценке деятельности органа.

Помимо этого, возможно *временное отстранение от должности*. Например, Президент РФ по представлению Генерального прокурора РФ может отстранить от должности главу исполнительной власти субъекта РФ. Судьба такой меры зависит от последствий — либо она отменяется и должностное лицо возвращается к исполнению обязанностей, либо уступает место отрешению от должности, уходу в отставку, прекращению полномочий в связи с обвинительным приговором суда в отношении данного лица.

Не исключена и такая мера ответственности, как *упразднение органа*. Это может быть форма прямой или скрытой отрицательной оценки его деятельности. Например, Президент может ликвидировать любой федеральный орган исполнительной власти, кроме Правительства. При отрицательной оценке деятельности органа это будет мера конституционной ответственности.

В конституционном праве возможна и такая мера, как *приостановление деятельности органа*. Она может прямо предусматриваться законодательством либо вытекать из общего права на создание и формирование соответствующих органов, а также контроля за их деятельностью.

В целом же в отношении названных санкций, связанных с упразднением, прекращением и приостановлением деятельности, расформированием органов, более подходит вариант, когда они все-таки прямо устанавливаются нормами права, а не просто подразумеваются. Кроме того, надо непременно определять основания применения санкций. Ведь иначе следуют споры о компетенции тех, кто применил санкции, возникает определенная напряженность, соответствующие действия признаются незаконными. Например, Президент РФ Указом от 21 сентября 1993 г. прекратил деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ как якобы препятствующих демократическому развитию страны на новом этапе; когда Конституционный Суд дал отрицательную оценку Указу, Президент Указом от 7 октября 1993 г. приостановил деятельность Конституционного Суда РФ. Это были конституционно-правовые санкции, но с тех пор обсуждается вопрос о конституционности их применения.

Разновидностью конституционно-правовой санкции являются *выражение недоверия Правительству со стороны парламента, отказ в доверии*. В реализации этой меры ответственности могут быть разные варианты:

а) только выразить недоверие, от чего юридические последствия могут возникнуть или не возникнуть. Например, согласно ч. 3 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству, но Президент может не принять это во внимание, и оно будет работать далее. Если же Дума в течение трех месяцев вновь выразит недоверие Правительству, Президент должен выбрать — либо отправить Правительство в отставку, либо распустить Думу и назначить новые выборы (и то и другое тоже станет санкцией);

б) выразить недоверие и освободить от должности (в нашей стране представительные органы, как правило, такой возможности не имеют);

в) выразить недоверие и тем самым вынудить должностное лицо, орган уйти в отставку. Этот вариант предусматривался Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — глава исполнительной власти, правительство субъекта, которым выражено недоверие парламента субъекта РФ, были обязаны прекратить свои полномочия уходом в отставку. Правда, в новой редакции названного Закона от 11 декабря 2004 г. решение о недоверии доводится до сведения Президента РФ, и он решает судьбу главы исполнительной власти субъекта РФ — может отрешить его от должности.

Некоторые ученые склонны считать, что выражение недоверия Правительству не есть санкция, это вопросы политических отношений соответствующих государственных органов. С этим трудно согласиться. Не видя конкретных правонарушений в деятельности исполнительной власти, депутаты исходят из общих конституционных принципов — необходимости результативности этой деятельности, а также учета требований, выражаемых парламентом как одной из ветвей в системе разделения властей. В этом плане негативная оценка деятельности Правительства есть своеобразная реакция парламента, она «отягощает» Правительство и Президента необходимостью свежих действий; она также «отягощает» парламент тем, что необоснованность его требований либо несогласие с ними главы исполнительной власти может повлечь досрочное прекращение полномочий самого парламента.

С учетом сказанного *отставка Правительства* может выглядеть как санкция, а может и не быть таковой. Мерой конституционно-правовой ответственности может быть и *отставка отдельного члена*

*Правительства, а также руководителя органа исполнительной власти, не входящего в состав Правительства.* Как правило, решение об отставке Правительства или отдельного его члена, руководителя отраслевого органа исполнительной власти принимает глава государства. Но этому может предшествовать обращение самого Правительства или соответствующего лица с просьбой об отставке. Недобровольная отставка, да еще и в связи с претензиями к качеству деятельности Правительства, соответствующего руководителя или проводимой ими политике, тем более выглядит как санкция.

Можно представить также *«добровольное» сложение полномочий депутатом представительного органа под давлением обстоятельств и обвинений.* Подобная мера будет выглядеть как конституционно-правовая ответственность, в этом плане она сходна с вынужденной подачей в отставку Правительства, министра.

Есть в конституционном праве и норма об *отзыве депутата, выборного должностного лица избирателями.* Характер этой меры как вида конституционно-правовой ответственности мало у кого вызывает сомнения. Больше дискуссий о другом — может она существовать в демократическом правовом государстве или нет. Практика России говорит о том, что с окончанием эпохи советского государства имел место отказ от отзыва. Однако по мере развития общественных отношений отзыв снова стал востребованным. Качество деятельности (невыполнение обязанностей) и нарушения законодательства стали главными мотивами возвращения к институту отзыва, а отнюдь не идеологические мотивы.

Законодательство предусматривает *прекращение полномочий депутата, выборного должностного лица на основе вступившего в законную силу обвинительного судебного приговора по решению соответствующего представительного органа.* В данном случае также можно говорить о конституционно-правовой санкции. Дело здесь не в том, что осужденное лицо лишено свободы, тем более что есть уголовные наказания, по которым изоляция не обязательна. Вопрос в другом: лицо, осужденное судом за совершение преступления и отбывающее наказание, не может оставаться у власти. К сожалению, этот принцип сейчас нарушается. Но рано или поздно вопрос получит однозначное решение — не в пользу этих лиц.

Не исключена и такая санкция, как *прекращение полномочий депутата по решению представительного органа, если депутат не должным образом исполняет свои полномочия.* Эта санкция может применяться, если она предусмотрена конституцией, уставом, актом о представительном органе или его депутатах. На практике есть примеры подоб-

ных решений. Так, Государственная Дума приняла постановление от 6 октября 1995 г., которым на основании п. «б» ч. 2 ст. 4 и ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» досрочно прекратила полномочия депутата Государственной Думы С. П. Мавроди «в связи с нарушением им условий осуществления депутатской деятельности». В новейшей практике имело место досрочное прекращение полномочий депутата Г. В. Гудкова постановлением Государственной Думы от 14 сентября 2012 г., причем палата не стала указывать, в чем состояли его нарушения, а лишь сослалась на п. «в» ч. 1 ст. 4 названного Закона, который запрещает депутату входить в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществлять предпринимательскую деятельность — это и были претензии к депутату.

Есть и *процессуальные санкции, вытекающие из деятельности представительных органов.* Это могут быть *предупреждение, замечание депутату, лишение его слова* при выступлении не по теме или с использованием оскорбительных выражений, *отключение микрофона, удаление из зала заседаний.* Те же меры могут применяться в отношении *иных лиц,* участвующих в заседании или присутствующих в зале заседаний.

Палаты Федерального Собрания РФ могут применять свои, специфические санкции. Например, по решению Совета Федерации функции председательствующего на заседании палаты, если он *нарушает* положения регламента о порядке ведения заседаний, могут быть переданы другому лицу до завершения рассмотрения обсуждаемого вопроса (п. 6 ст. 47 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

В соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» возможно досрочное прекращение полномочий депутата, помимо иных оснований, в случае: выхода по личному заявлению из состава фракции в Государственной Думе; несоблюдения требований ст. 7<sup>1</sup> данного Федерального закона в части того, что депутат обязан состоять в той политической партии, по спискам которой он был избран в Государственную Думу. Если депутат сам подает соответствующее заявление, о санкции речь не идет. Если же такое заявление от него не поступает, то возможно *исключение из фракции по ее решению и далее досрочное прекращение полномочий депутата постановлением Государственной Думы.*

В парламенте допустимо наказание депутата в виде *лишения депутатского вознаграждения за определенный срок.* В Государственной

Думе такая мера применялась однажды за систематическое неучастие депутата в заседаниях палаты.

Конституционно-правовой санкцией может быть *отмена решения одного органа другим органом*. Например, согласно ч. 3 ст. 115 Конституции РФ Президент РФ вправе отменить постановление или распоряжение Правительства, противоречащее Конституции РФ, федеральному закону, указу Президента.

Санкцией является *отмена органом акта своего руководителя*. Например, Государственная Дума, Совет Федерации вправе отменять распоряжения Председателя соответствующей палаты.

Особый вариант санкций — *признание акта противоречащим Конституции с последующей отменой акта издавшим его органом, а если он этого не сделал — то вышестоящим органом*. Например, Комитет конституционного надзора СССР имел право признавать законы и иные акты противоречащими Конституции СССР. Издавший орган должен был отменить акт. Если акт не был отменен, Комитет мог обратиться к вышестоящему органу с предложением отменить акт. Конституционный Суд РФ вправе признать ряд актов уровня Федерации и ее субъектов не соответствующими Конституции РФ, тем самым акты или их нормы становятся недействующими с момента вынесения решения Конституционного Суда, а также подлежат отмене принявшим их органом.

Можно в целом представить такую конституционно-правовую санкцию: *отмена судом решения государственного органа или органа местного самоуправления*. Но с этой санкцией нет полной ясности в теории конституционного права. С одной стороны, не только конституционные, но и обычные суды вправе признавать определенные акты недействующими, а их положения утратившими силу. С другой стороны, Конституционный Суд выразил позицию, смысл которой состоит в том, что негативная оценка акта судом не есть отмена акта. Решение об отмене должен принять орган, издавший акт. Это правило было отражено в новеллах, внесенных в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2001 г. Такой подход вызывает споры и создает определенные проблемы на практике.

#### 4. Проблема субъектов конституционно-правовой ответственности и вины

Субъектами конституционно-правовой ответственности являются почти все субъекты конституционно-правовых отношений. Однако есть несколько субъектов данных отношений, по которым трудно

сделать вывод о том, что могли к ним применяться меры конституционно-правовой ответственности. Это *народ, нация, государство*. Вне сомнения, они несут позитивную конституционно-правовую ответственность первого вида, т. е. ту, в основе которой лежит *осознание* субъектом конституционного права своей ответственности за судьбы власти, страны, людей. Но трудно предположить их позитивную ответственность перед другим субъектом конституционно-правовых отношений, и уж тем более негативную конституционно-правовую ответственность. Выше упоминалась такая мера, как депортация наций (народов), и отмечалось, что юридически она может быть оформлена. Однако это была незаконная мера, и ее применение в рамках цивилизованной конституционно-правовой ответственности не укладывается.

В последнее время некоторые авторы говорят о возможности ответственности государства. Ссылаются на отдельные решения Конституционного Суда РФ, которыми такая ответственность признана возможной. Однако здесь есть два момента.

Во-первых, Конституционный Суд РФ как орган государства вряд ли вправе устанавливать ответственность самого государства. Это может сделать Конституция государства, принятая либо самим народом, либо соответствующим уполномоченным органом власти — парламентом, учредительным (конституционным) собранием, действующим от имени народа и государства.

Во-вторых, возникает вопрос о том, какую ответственность несет государство. Есть ответственность по материальным обязательствам, но при чем здесь конституционно-правовая? Есть ответственность и санкции, применяемые в международном праве, это опять же международно-правовая, а не внутренняя конституционно-правовая ответственность. Поэтому разговор об ответственности государства сводится к провозглашению им собственной позитивной ответственности за проводимую политику, свои обязательства и деятельность своих органов.

Актуальна *проблема вины* при применении мер конституционно-правовой ответственности.

*Первый аспект* данной проблемы — наличие вины у субъекта ответственности — *индивида*. Здесь в одних случаях вина может иметь место в виде *конкретного умышленного и юридически оцениваемого деяния* (глава исполнительной власти субъекта РФ издал акт, признанный судом как противоречащий Конституции РФ, не отменяет его, в том числе по предложению Президента РФ, в результате может быть Президентом отрешен от должности).

В других случаях деяние есть, но *трудно найти вину в правовом смысле*. Например, депутат старается, но плохо справляется с выполнением депутатских обязанностей. Можно закрепить в законодательстве норму об отзыве за плохую работу. Можно и отказаться от подобного основания отзыва — и к мукам одного неудачника добавить мучения сотен и тысяч его избирателей.

Или, к примеру, такая ситуация: при выборах по избирательному округу кандидат в депутаты продемонстрировал себя как член одной партии, в этом качестве и был избран, а затем вышел из нее и перешел в другую партию. Закон не запрещает такой переход, и вины в действиях депутата нет, но вместе с тем юридически нельзя исключать квалификацию его действия как основания для конституционно-правовой ответственности в виде отзыва, поскольку его политическая платформа была одним из решающих факторов его предпочтения перед другими кандидатами.

Еще сложнее ситуация, когда депутат, избранный в парламент по списку политической партии, не согласен с ее позицией по какому-то вопросу и по этой причине выходит из состава парламентской фракции партии, что влечет решение парламента о прекращении его депутатских полномочий. Нет его вины в материальном смысле, однако виной становится несоблюдение формальных требований закона о партийной и фракционной дисциплине.

*Второй аспект* проблемы вины при применении мер конституционно-правовой ответственности — вина *коллективного* субъекта. К примеру, при отмене незаконного акта представительного органа власти уже само его принятие есть незаконное действие. И можно говорить о коллективной вине тех, кто принял акт. Более того, возможна и такая санкция, как роспуск органа, если акт не отменяется или не исправляется. Но факт принятия незаконного акта не влечет индивидуальной ответственности членов принявшего его органа.

*Третий аспект* рассматриваемой проблемы — применение санкции при строго правомерном поведении субъекта. Например, Государственная Дума, трижды не дающая согласия на назначение Председателя Правительства, распускается Президентом РФ согласно ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. В чем ее вина? Или другой пример: дважды выразив недоверие Правительству РФ строго по ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, Государственная Дума опять же выносит приговор себе — она может быть распущена Президентом РФ. Вопрос тот же — в чем ее вина? Конечно, не в нарушении Конституции, а в следовании своей политической линии. Выше говорилось о том, что субъект конституционного права, действуя определенным образом и вызывая к жиз-

ни соответствующие правоотношения, должен предвидеть для себя их последствия, причем вытекающие из политической оценки его поведения. Иначе говоря, остается извечным вопрос о соотношении политической и правовой ответственности, о применении мер юридической ответственности за строго политические действия.

*Четвертый аспект* рассматриваемой проблемы — *вина в случае, если санкция применяется к одному субъекту, а последствия ощущают на себе иные субъекты*. Например, по вине избирательных комиссий и части избирателей выборы признаны недействительными. А последствия сказываются на всех избирателях. Правда, в этом случае всегда можно сказать: вы виноваты уже тем, что косвенно попустительствовали возникновению соответствующих ситуаций (например: вы, избиратели, не все сделали, чтобы не только на ваших конкретных избирательных участках, но и на соседних не было нарушений законодательства о выборах). Но натяжка здесь очевидна — никто же не привлекает к уголовной ответственности родителей, если их дети совершили тяжкие преступления; можно привести доводы и применительно к конституционному праву: не запрещают ведь партию, чьи кандидаты фальсифицировали выборы в конкретных избирательных округах.

*Пятый аспект* рассматриваемой проблемы — ситуация, о которой мы говорили выше: *не всякое неблагоприятное последствие рассматривается как санкция*. Это заставляет еще раз задуматься над соотношением «репрессивного» фактора и просто отрицательных последствий в конституционно-правовых отношениях.

## **§ 8. Место конституционного права в системе права Российской Федерации. Роль и перспективы конституционного права в современных условиях**

### *Литература*

*Алексеев С. С.* Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961; *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1; *Конюхова И. А.* Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006; *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001; *Основин В. С.* Место и роль советского государственного права в системе права // Правоведение. 1972. № 5; *Самигуллин В. К.* О статусе конституционного права в системе права постсоветской России // Учен. зап. юрид. фак. Вып. 1 (12) / под ред. А. А. Ливеровского. СПб., 2005.

Конституционное право занимает *ведущее место в системе права* Российской Федерации. Обусловлено это прежде всего тем, что нормы конституционного права являются исходными в оформлении конституционного строя России, роли государства, становлении и развитии гражданского общества, закреплении статуса человека и гражданина, осуществлении народовластия. Иначе говоря, конституционное право закрепляет ключевые государственные и общественные механизмы выражения политических интересов, а это является главной предпосылкой формирования всех сторон жизни в Российской Федерации. Соответственно, базовые предписания конституционного права находят развитие в нормах всех отраслей права, которые — с учетом своей природы — также способствуют укреплению конституционного строя, всей существующей системы политических отношений в стране.

Но дело не только в политическом факторе. В нормах конституционного права заложены основы экономической и социальной системы России. Главный источник конституционного права — Конституция закрепляет виды собственности в Российской Федерации, провозглашает и гарантирует свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, дает каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для такой деятельности. Эти положения конституционного права развиваются сотнями норм гражданского и других отраслей права, которые регулируют оборот товаров и услуг, детализируют виды имущества, находящегося в той или иной собственности, особенности права собственности на землю и ее недра, защищают права участников соответствующих отношений.

Конституция РФ провозглашает свободу труда и право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Эти конституционные нормы находят развитие в трудовом праве и других отраслях, содержащих нормы трудового права.

Россия определяется в Конституции как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Соответственно, в нормах многих отраслей отражается государственная политика, направленная на обеспечение занятости населения, государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб и иных гарантий социальной защиты. На основе норм Конституции, закрепляющих право граждан на отдых, охрану здоровья, образование, на

пользование учреждениями культуры, создано масштабное законодательство — в сфере здравоохранения, образования, культуры, спорта и т. д.

Конституционное право гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, провозглашает право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, требует соблюдения закона при привлечении человека к юридической ответственности, закрепляет право каждого на справедливое правосудие. Данный блок норм конституционного права является основой для тех отраслей права, которые регулируют порядок привлечения лица к уголовной и административной ответственности.

Таким образом, именно в нормах конституционного права заложены исходные начала всех отраслей права.

Данное положение порой является основанием для утверждения, будто нет четких границ между конституционным правом и другими отраслями права, что конституционное право как бы растворяется в них. Однако для такого вывода нет оснований. Конечно, между отраслями права нельзя строить непреодолимых барьеров. И вместе с тем задача конституционного права — собрать воедино *все ценностные ориентиры* российского права.

Не исключено, что одни из них сразу закрепляются в конституционном праве, другие долго созревают на практике и могут частично отражаться сначала в отраслевом законодательстве. Однако по мере того, как становится очевидной их ключевая роль в государстве, правах личности, они перемещаются выше, т. е. закрепляются в нормах конституционного права. Это не просто формальное изменение уровня регулирования. Отражение ценностных ориентиров в конституционном праве и особенно в Конституции РФ означает, что появляется соответствующий блок стабильных правовых состояний, т. е. данная ценность стала органическим элементом системы в целом, поэтому и воплощена в конституционном праве.

Поясним сказанное примерами. В советском обществе труд рассматривался не только как право индивида, но и как долг перед обществом, обязанность. И это были не просто трудовые правоотношения, но элемент правового состояния общества и государства. Действующее законодательство исходит из того, что труд свободен, и каждый гражданин сам вправе распоряжаться способностями к труду. Дело здесь тоже в общем правовом состоянии, а не просто в трудовых отношениях. Именно оно отражается в соответствующей конституционной норме. Еще пример: появление частной собственности не

только отразилось на торговом обороте, но и стало ключевым фактором состояния российской действительности; именно поэтому институт частной собственности нашел отражение в Конституции РФ — в первую очередь в связи с закреплением основ конституционного строя (ст. 8, 9), затем прав индивида (ст. 35).

С учетом сказанного легче понять роль и *перспективы конституционного права* в условиях современной России.

Прежде всего, закрепляя основы конституционного строя, роль Российского государства, механизмы народовластия, основы статуса человека и гражданина, *конституционное право становится основой всех современных политических отношений и процессов*. Специально подчеркнем существенное расширение предмета конституционно-правового регулирования в результате развития институтов гражданского общества, в частности создания основ деятельности общественных объединений. На базе конституционного права строятся и будут далее развиваться отношения в сфере государственного устройства, национальная и региональная политика государства.

Следует отметить *роль конституционного права в закреплении основ современной экономической системы* Российской Федерации. Не используя понятия «рыночная экономика», Конституция тем не менее содержит все связанные с ней атрибуты — многообразие форм собственности, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, запрет монополизма, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств и т. д. Хотя надо честно сказать: конституционных норм, посвященных экономической системе и политике, собственности, организации хозяйственной жизни (в широком ее понимании), финансам, взаимоотношениям различных участников общественных отношений по поводу материальных ресурсов, в Конституции РФ пока еще недостаточно (образцом в этом плане можно считать Конституцию Швейцарии).

Роль и перспективы конституционного права обусловлены и тем, что *его нормы стали основой и рамками деятельности органов государственной власти и местного самоуправления*.

У нынешнего конституционного права России есть несколько задач, зависящих, образно говоря, от глобальности подходов к конституционно-правовым явлениям и институтам.

*Первый уровень* таких подходов обусловлен удовлетворенностью существующим конституционно-правовым регулированием. При этом перспективы видятся в том, чтобы, во-первых, принять недостающие акты, во-вторых, устранить имеющиеся правовые коллизии, в-третьих, выработать механизмы реализации конституционно-пра-

вовых норм, т. е. сделать все конституционное право действующим правом.

*Второй уровень* подходов обусловлен необходимостью частичного, хотя порой и довольно существенного реформирования конституционного права, например внесения изменений в Конституцию РФ, расширяющих влияние палат Федерального Собрания на формирование федеральных органов исполнительной власти, отказа от «всевластия» Президента, закрепления основ организации государственной власти субъектов РФ в федеральной Конституции, включения в Конституцию главы об избирательной системе, принятия федеральных законов о Федеральном Собрании РФ, о Президенте РФ и т. д.

*Третий уровень* подходов обусловлен неудовлетворенностью многими принципиальными решениями, включенными в Конституцию РФ и существующими на практике. И учеными предлагается двухэтапный процесс конституционно-правового реформирования<sup>1</sup>.

На первом этапе в рамках действующей Конституции можно: укрупнить субъекты РФ и тем самым уменьшить их число и сделать Федерацию более управляемой; отказаться от категории предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вместо этого четко обозначить, чем занимается Федерация и чем — ее субъекты; упрочить федеральное регулирование в отношении основ статуса субъектов; укрепить централизацию и вертикаль власти, расширить возможности федерального вмешательства в дела субъектов при экстраординарных обстоятельствах, а одновременно укрепить самостоятельность субъектов в решении внутренних вопросов, если при этом они действуют в рамках Конституции и федеральных законов; отрегулировать взаимоотношения между ветвями власти и т. д.

На втором этапе, поскольку реформирование неизбежно «упрется» в гл. 1 Конституции, а изменить ее можно лишь принятием новой Конституции РФ, перспективу развития конституционного права можно видеть и в принятии нового Основного закона (при этом можно подумать о некоторых принципиальных моментах — например, о замене федеративного устройства России на унитарное либо о сохранении Федерации, но с гораздо более централизованным руководством; об унификации наименования для всех субъектов РФ; об отказе от двойного гражданства, допускаемого действующей Конституцией РФ; об изменении модели соотношения органов государственной

<sup>1</sup> См., например: *Чиркин В. Е.* Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. С. 42–50.

власти, а также о включении органов местного самоуправления в систему государственной власти Российской Федерации).

Второй этап можно связать и с тем, что при наличии множественности оснований для реформирования Конституции РФ лучше не заниматься частичными мерами, а принять новую Конституцию, что будет означать новый виток в развитии конституционного права России.

Однако при всех вариантах подходов к реформированию конституционного права незыблемым остается существующий конституционный (общественный) строй России, основанный на демократической организации власти, политическом плюрализме, многообразии форм собственности и свободе хозяйствования.

## Глава 2. Конституционное право России как наука

### Литература

*Авакьян С. А.* Развитие конституционного права и местного самоуправления на современном этапе и проблемы преподавания // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1999; *Автономов А. С.* Системность категорий конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999; *Богданова Н. А.* К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. 1994. № 7; *Она же.* Наука советского государственного права: историко-теоретическое исследование. М., 1989; *Она же.* О преподавании общей части конституционного права на юридическом факультете Московского государственного университета // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1999; *Она же.* Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и синтетического подходов к построению их системы // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 1999. № 5; *Она же.* Система науки конституционного права. М., 2001; *Васильева С. В.* Когда обучение конституционному праву несет для студента свет: рассуждения о предмете, задачах и методологии преподавания этой учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23; *Гессен В. М.* Очерки истории науки государственного права // Известия Санкт-Петербургского политехнического института. СПб., 1896. Т. 16; *Дидикин А. Б.* Становление и развитие конституционного права России как отраслевой юридической науки: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Еременко Ю. П.* К разработке предмета науки советского государственного права // Правоведение. 1980. № 6; *Она же.* Методология науки советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития

государственного права и советского строительства. М., 1976; *Зражевская Т. Д.* Развитие прикладной (практической) функции науки в преподавании конституционного права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1999; *Кабышев В. Т.* К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Ч. 1—5 // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2004. Вып. 5; 2006. Вып. 6; 2007. Вып. 7, 8; 2008. Вып. 9; *Кикоть В. А.* О предмете и методологии науки конституционного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976; *Крусс В. И.* О проблеме заниженной самооценки, объекте и предмете науки конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15; *Куприц Н. Я.* Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980; *Она же.* Из истории науки советского государственного права. М., 1971; *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Об инструментальной роли науки конституционного права в период социальных преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22; *Лепешкин А. И., Уманский Я. Н.* О соотношении наук государственного права и советского строительства // Правоведение. 1976. № 5; *Мухачев И. В.* Проблемы науки российского конституционного права. М., 1998; *Овсепян Ж. И.* К обсуждению новой концепции преподавания российского конституционного (государственного) права // Государство и право. 1996. № 12; Становление и развитие советского государственного права: исследования ученых 20-х годов. М., 1990. Ч. 1: Проблемы власти: сб. обзоров; Ч. 2: Конституция и национально-государственное строительство: сб. обзоров; *Шульженко Ю. Л., Шульженко Д. Ю.* Наука русского государственного права второй половины XIX века. М., 2010; *Щетинин Б. В.* О предмете науки государственного права // Сов. государство и право. 1972. № 10.

### § 1. Задачи науки

*Наука конституционного права — это совокупность знаний о действующем конституционном праве как отрасли права, о составляющих его нормативных актах, о закономерностях воздействия конституционно-правовых норм на общественные отношения, формирования предмета конституционно-правового регулирования с учетом как совокупности имеющихся норм, так и воззрений, концепций, существующих в обществе и обращенных к конституционно-правовым явлениям.*

Между конституционным правом как наукой и как отраслью существует тесная связь, в то же время у них и свое назначение. Конституционное право как отрасль *регулирует* (закрепляет) общественные отношения. Конституционное право как наука *изучает* соответствующую

щие нормы, отражаемые в них и связанные с ними закономерности. Следовательно, отрасль является предметом (объектом) исследования для науки. Однако задачи науки гораздо шире. Попробуем изложить их системно.

1. *Изучение действующего конституционного права* как совокупности нормативных актов, регулирующих политические, общественные отношения и содержащих конституционно-правовые нормы. Это изучение статичности конституционного права, т. е. того, что на сегодня существует. Выполнение данной задачи может быть достаточно творческим. Но в то же время сосредоточение науки исключительно на действующем праве таит опасность ее превращения в комментаторство, подмены исследовательского и аналитического потенциала науки информационно-разъяснительными началами.

2. *Развитие научной теории конституционного права.* Масштабы ее широки. Прежде всего именно наука создает, если можно так сказать, идеальную модель конституционного права как отрасли права. Другими словами, наука формулирует предмет конституционно-правового регулирования, отвечает на вопрос, какая часть общественных отношений может или должна быть подвержена воздействию норм конституционного права. Кроме того, наука помогает определить, в каком нормативном акте это лучше сделать — в конституции, законе, указе и т. д.

Не оставляет наука без ответа и вопрос, какие методы лучше использовать при конституционно-правовом регулировании общественных отношений — например, общего нормирования (т. е. создание только их основ) или детального рассмотрения каждого шага участников (субъектов) данных отношений, использования категорических или рекомендательных норм, указания на несколько либо только на один вариант поведения сторон отношения и т. д.

Следовательно, обобщенно говоря, наука конституционного права выявляет объективные потребности в конституционно-правовом регулировании, в нормах данной отрасли права. Наука создает своего рода конституционно-правовую периодическую таблицу, подсказывая правотворческим органам, какие акты надо принимать, заполняя ее «клеточки» и тем самым ликвидируя пробелы в системе конституционного права.

Но у науки есть и более высокая цель — *создание учения о конституционном праве, конституционно-правовых отношениях, их особенностях, закономерностях и эволюции, источниках и нормах конституционного права* — в общем, о всей совокупности явлений, имеющих отношение к данной сфере государственно-общественной жизни.

И овладение научной теорией перед тем, как заниматься правотворчеством, крайне важно.

Неотъемлемая часть науки конституционного права — учение о конституции: ее сущности, социально-политическом назначении, предмете, структуре, нормах, их формулировании, о пределах охвата в ней общественных отношений и т. п. Составной частью теории конституционного права является учение об институтах и системах органов государства — о разделении властей, о парламенте и парламентаризме в целом, президентстве, конституционных судах и т. д. Наука формирует целостное учение о статусе личности в обществе и государстве, о круге основных прав и свобод человека и гражданина. К сожалению, не всегда теория и практика тождественны. Но от этого развитие науки конституционного права не утрачивает своего значения.

3. *Изучение реальной практики государственного строительства, выявление потребностей в конституционно-правовом регулировании, выработка рекомендаций о его направлениях, подготовка проектов нормативных актов, анализ эффективности действующих норм и внесение предложений по ее обеспечению.* Как отмечалось ранее, наука в состоянии создать идеальную модель российского конституционного права, она также изучает действующее конституционное право. На этой основе всегда можно увидеть, что существует в жизни и чего недостает.

Наука конституционного права может быть как союзницей законодателя, так и его оппонентом. Не будем сбрасывать со счетов и то, что в самой науке далеко не по каждому вопросу достигнуто единство мнений. В принципе это понятные диалектические процессы. Порой в нормативный акт сознательно закладывается одна концепция, другие отвергаются, но жизнь показывает неоправданность избранного варианта. Иногда заранее видны положительные результаты принятия акта и связанные с ним побочные отрицательные последствия. Была надежда последние нейтрализовать, но не все получилось. Может статься и так, что найден совсем иной путь решения проблемы. Во всех подобных случаях именно наука конституционного права предлагает свои рекомендации.

4. *Изучение истории возникновения и развития конституционно-правовых институтов и норм в нашей стране и за рубежом.* Очень опрометчиво смотреть на конституционно-правовую действительность так, будто бы у нее не было истории, а люди в нашей стране и за рубежом не пытались уже найти решения похожих проблем. Возьмем для примера строительство федеративного государства. Союз ССР в пе-

риод с 1922 по 1991 г. накопил огромный и во многих отношениях весьма поучительный опыт в части определения компетенции центра и разграничения полномочий между центром и союзными республиками, создания общесоюзных и республиканских министерств и ведомств и др. Как не вспомнить об этом опыте сегодня, когда отдельные субъекты РФ абсолютизируют свои интересы, ставят их выше интересов страны в целом, отказывают Федерации в поддержке в части выполнения федеральных функций. И одновременно надо подчеркнуть: совершенствуя наши федеративные отношения, надо обращаться к опыту Германии, США, Бельгии и других федеративных государств.

5. *Формирование конституционно-правового мировоззрения.* Граждане, государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, должностные лица, вступая в конституционно-правовые отношения, должны знать закономерности развития этих отношений и способы юридического воздействия на них.

Многие беды общества от того, что в политику, в управление государством приходят люди, имеющие смутные представления о таких закономерностях, а то и убежденные в том, что они вполне корректируются новой нормой. Между тем новая норма может регулировать политическое общественное отношение, но противоречить общему характеру данного отношения, а следовательно, рано или поздно обречена на неудачу. Например, сейчас у некоторых из стоящих у власти сильно убеждение в том, что парламент государства существует лишь для принятия законов и не должен вмешиваться в реальные процессы государственного строительства. Тем самым они хотели бы ограничить парламент одной функцией и одновременно освободить себя от его влияния. Но это всего лишь означает, что у таких людей конституционно-правовое мировоззрение искажено, поскольку ответственный государственный деятель не должен забывать о том, что парламент немислим без функций контроля, участия в руководстве делами государства, представительства народа и т. д.

6. *Формулирование понятия и создание научно обоснованного курса российского конституционного права как одной из учебных юридических дисциплин.* Порой понятийный аппарат помещается в самих текстах нормативных актов. Но даже в этом случае требуется его более популярная трактовка. И уж тем более это необходимо, если понятия существуют как не объясняемые в нормативных актах термины или же как научные категории. Например, для того чтобы говорить о компетенции Российской Федерации, надо сначала рассмотреть ее суть как федеративного государства. А начиная разговор об автономной об-

ласти или автономном округе, следует прежде разобраться в том, какой смысл заложен в термине «автономия» в российском законодательстве. В этом также состоит одна из задач науки конституционного права России.

## § 2. Развитие науки конституционного права России

В истории науки конституционного права России можно выделить несколько периодов, связанных с определенным общественно-государственным строем. Характерно, что на каждом этапе подавляющая часть ученых-правоведов исходит из незыблемости существующего строя и допускают возможность лишь некоторого его реформирования, не затрагивающего устои системы. Ученых, настаивавших на коренных изменениях системы, было мало, да и они рисковали попасть в разряд нелояльных и потерять перспективу научной деятельности. И обычно критиками системы и сторонниками иных моделей государственной и общественной организации становились политики, а также ученые из числа эмигрантов.

### 1. *Монархический период*

Государственно-правовая наука в России начинает формироваться в XIX в. и долгое время пребывает в зачаточном состоянии, особенно если учесть, что в общем-то серьезной основы для самостоятельного государственного права пока еще не было. Отрасль права и науку в то время именовали, как правило, «государственным правом». Власть в государстве строилась на строжайшей бюрократической централизации и всевластии исполнительного аппарата. Монарх был главой государства, законодателем, главой централизованной системы органов управления; личность воспринималась лишь в качестве подданного; суд был также монаршим и судил от его имени. Существовало очень мало учебных заведений, где преподавались правовые дисциплины, а научных и вообще не было. В преподавании предмета переплетались учение о государстве, монархе и государственных учреждениях, т. е. зачастую в одном предмете объединялось то, что впоследствии было разделено между теорией государства и права, государственным правом, административным правом.

Просвещенным личностям, конечно, был известен опыт ряда западных стран, и в первую очередь Франции, США, где принимались конституции, вводились общегосударственный парламент и местные представительные учреждения, самостоятельный суд, разделение вла-

стей; люди объявлялись свободными и равными, что отражалось в декларациях прав человека и гражданина. Был известен и опыт Англии, где власть короля и исполнительного аппарата сочеталась с властью парламента.

Попытки разработки конституции, предложения некоторых начал выборного правления, сочетаемого с монархической властью, т. е. конституционной монархии, предпринимались и в России. Однако они заканчивались безрезультатно.

Лишь в 60—70-х гг. XIX в. начались радикальные перемены в общественном строе, организации управления и судебной системе. Освобождение крестьян от крепостного права и развитие промышленности привели к быстрому росту числа как юридически свободных крестьян в деревне и рабочих в городах, так и сословий предпринимателей-промышленников и купечества. Дети этих сословий, а также обедневшего дворянства и городских мещан пополняют ряды российской интеллигенции, главным занятием которой также становится труд, хотя и на ниве просветительства, здравоохранения, судебной, административной деятельности. Земские реформы вводят местное самоуправление. Суд получает определенную самостоятельность и нередко становится органом защиты прав личности.

Эти шаги так или иначе отразились и на развитии права в целом, в том числе и государственного права. Как и ранее, оно все-таки остается отраслью, преимущественно посвященной организации государства и государственной власти. Однако в стране, где не было общегосударственного постоянного парламента, но имелся опыт отражения народных интересов и народного представительства в общегосударственных соборах, в определенных вариантах существовала ранее и теперь получила широкое распространение система местного выборного (земского) правления, все это стало предметом многосторонних научных изысканий и подтолкнуло развитие науки государственного права. Кроме того, в научных и литературных сочинениях того времени обсуждаются вопросы политической свободы, наделения населения, отдельных слоев, групп политическими правами, привлечения общественных сил к политической жизни. А самодержавие нередко трактуется как «просвещенная монархия», т. е. конструктивная сила, необходимая основа государственного порядка, общего блага и даже народного просветительства, хотя уже есть и высказывания в пользу конституционной монархии в России.

На 70—90-е гг. XIX в. приходится публикации таких российских ученых-государствоведов, как Б. Н. Чичерин, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов, И. Е. Андреевский, А. С. Алексеев, В. В. Иванов-

ский и др.<sup>1</sup> Появилось также немало работ о местном управлении и земском самоуправлении<sup>2</sup>. Многие из сочинений до сих пор остаются классикой государственного и муниципального права<sup>3</sup>.

Не только общее политическое развитие страны, но и наука подготовили радикальные государственные реформы начала XX в. Естественно, научные исследования стали гораздо шире после того, как в 1905 г. царскими манифестами были дарованы народу основные политические права и свободы, учрежден первый вариант общегосударственного представительного органа власти — Государственная дума с правом законодательной деятельности, утверждены общегосударственные законы — прообраз российской Конституции. В стране возникают различные политические партии, а также всевозможные общества и союзы. В науке русского государственного права по-прежнему широко обсуждаются проблемы монархической власти, однако теперь и в контексте конституционной монархии. Начинаются дискуссии о формировании гражданского общества, о демократии как конституционно-политической модели, о правах личности, о праве партий и общественных союзов, в том числе профсоюзов, о свободе совести и религиозных объединениях, об избирательном праве, о парламенте и парламентаризме.

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б. Несколько современных вопросов. М., 1862; *Он же*. О народном представительстве. М., 1866; *Он же*. Курс государственной науки. Ч. 1: Общее государственное право. М., 1894; Ч. 2: Социология. М., 1896; Ч. 3: Политика. М., 1898; Градовский А. Д. Курс общего государственного права (лекции). СПб., 1879—1880; *Он же*. Начала русского государственного права. СПб., 1883—1889. Т. 1—3; *Он же*. Общее государственное право. СПб., 1885; *Он же*. Собр. соч.: в 9 т. СПб., 1899—1904; Коркунов Н. М. Русское государственное право: в 2 т. СПб., 1893; *Он же*. Указ и закон. СПб., 1894; Андреевский И. Русское государственное право. СПб.; М., 1866. Т. 1; Алексеев А. С. Конспект лекций по русскому государственному праву. 1891—92 учебный год. М., 1892; *Он же*. К учению о юридической природе государства и государственной власти. М., 1894; Ивановский В. В. Русское государственное право. Ч. 1: Верховная власть и ее органы. Казань, 1895—1896; Ч. 2: Местные установления. Казань, 1898.

<sup>2</sup> См., например: Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; *Он же*. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882; Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869—1871. Т. 1—3; Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. СПб., 1873; *Он же*. Городское самоуправление в России. Ярославль, 1877; Корф П. Л. Ближайшие нужды местного управления. СПб., 1888; Нотович О. К. Основы реформ местного и центрального управления. СПб., 1882; Приклонский С. А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. СПб., 1886; Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892.

<sup>3</sup> См. об этом периоде развития государственного права в России: Курциц Н. Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России (XIX в.). М., 1980.

Особенно много для развития российского государственного права в начале XX в. сделали А. С. Алексеев, В. М. Гессен, В. В. Ивановский, Б. А. Кистяковский, М. М. Ковалевский, Ф. Ф. Кокошкин, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский и др. Многие из них внесли практический вклад в развитие российского парламентаризма, Государственной думы, создание законов и иных источников государственного права<sup>1</sup>. В связи с внутрисоюзным устройством и наличием многих наций и народностей в России обсуждаются проблемы федерализма и автономии<sup>2</sup>. Труды этих и других ученых дореволюционного периода, впрочем как и политических деятелей (М. А. Бакунин, В. И. Ленин и др.), и в наши дни неопределимы в изучении конституционно-правовых институтов.

## 2. Советский период

В советский период наш предмет стал называться «советское государственное право». Сегодня нередки высказывания, что государство того времени было тоталитарным, строилось на произволе власти, а наука государственного права все это оправдывала.

Мы полагаем, что нужны определенные уточнения, особенно по периодам развития нового государства. Прежде всего, идеалы и средства их воплощения в условиях советского времени оказались неадекватными. Идеалы были благородными — счастье людей, освобождение

<sup>1</sup> См., в частности: Алексеев А. С. Русское государственное право: пособие к лекциям. М., 1905; Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Рига, 1912; Гессен В. М. Основы конституционного права. Пг., 1917; Он же. Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918; Елистратов А. И. Государственное право. М., 1912; Ивановский В. В. Учебник государственного права. 3-е изд. Казань, 1910; Кистяковский Б. А. Государственное право (общее и русское). М., 1908; Ковалевский М. М. Общее конституционное право. СПб., 1908; Кокошкин Ф. Ф. Русское государственное право в связи с основными началами общего государственного права: конспект лекций. М., 1908. Вып. 2; Он же. Лекции по общему конституционному праву. 2-е изд. М., 1912; Коркунов Н. М. Русское государственное право. 7-е изд. СПб., 1909. Т. 1: Введение и общая часть; Он же. Русское государственное право. СПб., 1903. Т. 2: Часть Особенная; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 1, 2; Он же. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. 1: Конституционное право; Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911; и др.

<sup>2</sup> См., в частности: Автономия, федерация и национальный вопрос / под ред. В. И. Гессена. СПб., 1906; Жилин А. А. Теория союзного государства: разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт претворения его юридической конструкции. Киев, 1912; Кокошкин Ф. Областная автономия и единство России. М., 1905; Он же. Автономия и федерация. Пг., 1917; Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1912; Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетического построения теории права и государства. Юрьев, 1912.

ние их от бедности. И для этого немало было сделано. Постепенно в Советском государстве была создана мощная государственная экономика, ликвидирована безработица, сформирована сильная государственная система социальной поддержки населения (бесплатные образование, детские сады и ясли, медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение и т. д.). Другое дело, как этого добивались. Помимо самоотверженного труда советских людей (а это факт), применялись директивные методы руководства, плановая экономика, а то и силовые решения.

Система стала авторитарной, это очевидно. Стоявшие у власти полагали, что в условиях отсталой страны и капиталистического окружения без жестких методов управления не обойтись. Но государство и власть не были одинаковыми на разных этапах.

Октябрьская революция 1917 г. произошла под знаменем установления власти народа и для народа. Именно так понимал новую власть В. И. Ленин. Ее политическая форма — диктатура пролетариата предполагалась не вообще как диктатура и насилие, а как власть прежде угнетенных классов, твердо вводившая новые общественные отношения, в том числе и применявшая насилие в отношении бывших эксплуататорских классов с целью отстранения их от власти и в случае сопротивления новой власти. Власть в форме Советов даже по своему наименованию (Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов) представляла собой власть народа (под ним понимались трудящиеся), а прежние имущие слои к ее осуществлению не допускались и были лишены избирательных прав. Частная собственность заменялась общественной собственностью, которая получила форму государственной собственности, становясь в этом плане достоянием всего трудящегося населения.

Весьма широкий круг дореволюционных ученых — государствоведов, историков, политологов, философов и т. п. — эмигрировали из страны. В западных странах они опубликовали немало критических работ о новой политической системе в нашем государстве. Однако произведения этих авторов были неизвестны у нас вплоть до 1990-х гг. (взять хотя бы работы И. А. Ильина, М. Я. Острогорского, П. М. Миллюкова и др.). И поэтому трудно считать их полноценной частью науки отечественного государственного (конституционного) права того времени, хотя для оценки конституционно-политических событий данного периода они имеют сегодня неопределимое значение.

Оставшиеся ученые того времени тоже из дореволюционного поколения, новых просто еще не было; если они признавали советскую власть, то немало писали именно о преимуществах новой социально-

политической системы как власти трудового народа, что принципиально отличало пролетарское государство от государства буржуазного<sup>1</sup>. Довольно быстрый разрыв теории и реально складывающегося строя, интенсивное установление власти исполнительного аппарата и отход на второй план Советов как представительных органов нового типа, бюрократизация и централизация власти также были очевидны для этих ученых и даже подвергались критике ими в надежде на то, что систему можно будет исправить. Некоторые авторы, вероятно желая быть не прямыми апологетами системы, а нейтральными учеными, предлагали воспринимать не столько идеи, сколько то реальное государственное право, которое имеется. Однако ведущие позиции в государственном праве заняли ученые, стоявшие на официальной платформе, убежденные в том, что задача науки состоит в показе преимуществ нового строя и содействии развитию новых государственно-правовых институтов.

Приход к власти И. В. Сталина, изнурительная борьба с политическими соперниками в своей же партии, закончившаяся его победой, а также необходимость борьбы с разрухой и подъема экономики быстро привели к всевластию партийной и государственной бюрократии. Более того, постепенно сложилась и система всеобщего («тотального») государственного контроля за всеми сферами жизни людей и общества (отсюда и понятие «тоталитаризм»). Затем началась и полоса беззаконий, произвола и репрессий.

Такого рода политические реалии обычно ведут к свертыванию правовых исследований, не составил исключения и Советский Союз. Характерно, что наука государственного права в тот период развивается очень слабо, в 1930—1940-е гг. издается удивительно мало не только монографических исследований, но и статей по вопросам государственного права. И тем не менее формируется поколение авторов (из прежних и вновь пришедших в науку), которые посвящают труды позитивной оценке конституционно-политических преобразо-

<sup>1</sup> См., например: *Гурвич Г. С.* Основы Советской Конституции. М., 1921; 2-е изд. М., 1922; 3-е изд. М., 1923; *Магазинер Я. М.* Лекции по государственному праву (общее государственное право). Читаны во втором Петроградском университете и Петроградском кооперативном институте. Пг., 1919; *Малицкий А. В.* Советское государственное право (очерки). Харьков, 1926; *Рейснер М. А.* Основы Советской Конституции (лекции, читанные на ускоренном курсе Академии Генерального Штаба Рабоче-Крестьянской Красной Армии в 1918/1919 учебном году). М., 1920; *Он же.* Государство буржуазии и РСФСР. М.; Пг., 1923; *Стучка П. И.* Учение о государстве и о Конституции РСФСР. М., 1922; *Он же.* Учение о государстве и о Конституции РСФСР. М., 1923; *Турубинер А. М.* Государственный строй РСФСР (конспект лекций). М., 1923; *Энгель Е. А.* Основы Советской Конституции: конспект лекций. М.; Пг., 1923.

ваний в стране. Своеобразным манифестом эпохи становится учебник советского государственного права под редакцией А. Я. Вышинского, в котором оправдывалась необходимость ужесточения карательной политики государства на основе тезиса И. В. Сталина о том, что «классовая борьба продолжается и в условиях победоносного социалистического строительства»<sup>1</sup>.

Одновременно разрабатывается новая Конституция СССР — Основной Закон 1936 г. Правящие круги используют ее как мощный идеологический инструмент обработки населения и влияния на зарубежные страны. При реально существовавшей практике произвола, беззакония и репрессий по Конституции система выглядела как демократическая, отражающая завоевания граждан в части их прав и свобод, которым служат государство и право. Естественно, что тогда могло существовать лишь официальное государственное право, и оно представляло собой апологетику этого якобы самого передового общественного строя — среди ученых хватало ярых пропагандистов новой государственно-правовой регламентации. Но многие ученые того времени занимались академическим государственным правом, обходя трагичные стороны действительности. Без реверансов в сторону официальной идеологии тогда просто было не обойтись. Ряд книг и статей, — в большинстве своем они относятся к послевоенному периоду, — стал заметным вкладом в науку государственного права. Мы имеем в виду работы В. Дорогина, И. Д. Левина, С. Я. Ошерова, С. Л. Ронина и др.<sup>2</sup>

В середине 1960-х гг. были реабилитированы жертвы политических репрессий, в том числе целые народы. Делаются шаги по пути к определенной демократизации общественной жизни, свободы творчества. Совершенствуется деятельность представительных органов государственной власти и их контроль, по крайней мере на бумаге, за органами государственного управления. Партия и государство говорят о необходимости участия трудящихся в управлении государственными и общественными делами.

И не случайно 60—80-е гг. XX в. характеризуются бурным развитием государственного (конституционного) права. Ученых-государствоведов этого времени можно считать апологетами советского социалистического строя как справедливой, по их мнению, модели отноше-

<sup>1</sup> Советское государственное право: учебник / под общ. ред. А. Я. Вышинского. М., 1938. С. 42.

<sup>2</sup> См.: *Дорогин В.* Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948; *Левин И. Д.* Суверенитет. М., 1948; *Ошеров С. Я.* Союзная республика в социалистической федерации. М., 1948; *Ронин С. Л.* К истории Конституции СССР 1924 года. М., 1949.

ний между людьми, основанной на юридическом равенстве, однородном обществе, состоящем из трудящихся, отсутствии в обществе антагонистических противоречий, вкладе каждого в создание общественного материального богатства («труд — дело чести каждого»), обязанности государства заботиться о человеке и создавать систему социальных гарантий его счастливой жизни. Однако ни в коей мере нельзя полагать, что ученые-государствоведы данного периода видели свою задачу в оправдывании прошлого.

Появляется ряд учебников<sup>1</sup>. Активно обсуждаются проблемы предмета отрасли. Одни авторы (С. С. Кравчук, А. И. Лепешкин, А. Х. Махненко, Б. В. Щетинин и др.) предлагают сохранить ее прежнее наименование — «государственное право», другие (В. Ф. Коток<sup>2</sup> и др.) полагают, что правильнее отражает суть и задачи отрасли в целом и особенно на этапе демократических преобразований наименование «конституционное право». Публикуются фундаментальные труды (А. И. Лепешкин, В. С. Основин, С. М. Равин, И. Е. Фарбер и др.) о предмете государственного (конституционного) права<sup>3</sup>. Появляются исследования по одной из наиболее сложных тем — общественному строю (О. Е. Кутафин, В. А. Ржевский)<sup>4</sup>. Интенсивно разви-

<sup>1</sup> См., например: Государственное право СССР / под ред. С. С. Кравчука. М., 1967; Курс советского государственного права / под ред. Б. В. Щетинина, А. Н. Горшенева. М., 1971; Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1; Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И. Курс советского государственного права. Т. 2 / под общ. ред. А. И. Лепешкина. М., 1961; Советское государственное право / отв. ред. Е. И. Козлова. М., 1983; Советское государственное право / под ред. С. С. Кравчука. М., 1985; Советское государственное право / под ред. А. И. Лепешкина. М., 1971; Советское государственное право / под ред. И. Е. Фарбера. Саратов, 1979; Советское конституционное право / под ред. С. И. Русиновой, В. А. Рянжина. Л., 1975; Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1959; Он же. Советское государственное право. М., 1970.

<sup>2</sup> См.: Коток В. Ф. О предмете советского государственного права // Вопросы советского государственного права. М., 1959; Он же. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право социалистических стран. М., 1963; Он же. Конституционные правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1964. № 1; Он же. Содержание конституционного права // Сов. государство и право. 1971. № 2.

<sup>3</sup> См., например: Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1; Лепешкин А. И. Соотношение советского государственного права и норм Советской Конституции // Сов. государство и право. 1971. № 2; Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965; Равин С. М. Сущность советского государственного права. М., 1963; Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967; Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.

<sup>4</sup> См.: Кутафин О. Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985; Ржевский В. А. Общественно-политический строй СССР как воплощение суверенитета советского народа. Ростов н/Д, 1974; Он же. Общественный строй

вается теория конституционного статуса, прав и свобод личности (Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, Г. В. Мальцев, Н. И. Матузов, В. А. Патюлин и др.)<sup>1</sup>. Важным направлением научных исследований становятся проблемы национально-государственного устройства, федерализм, автономия, государственный и национальный суверенитет (Г. В. Александренко, Д. Л. Златопольский, И. М. Кислицын, К. Д. Коркмасова, Ю. Г. Судницын, М. А. Шафир, В. С. Шевцов и др.)<sup>2</sup>. Активно развиваются исследования Советов — в целом и по уровням системы (И. А. Азовкин, Г. В. Барабашев, А. А. Безуглов, Б. Н. Габричидзе, Л. А. Григорян, И. Н. Кузнецов, О. Е. Кутафин, А. И. Лукьянов, В. А. Пертцик, К. Ф. Шеремет и др.)<sup>3</sup>, а также избирательного права (А. И. Ким, Б. А. Страшун и др.)<sup>4</sup>.

развитого социализма. Конституционное содержание, структура, регулирование. М., 1983.

<sup>1</sup> См.: Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979; Он же. Правовой статус личности в СССР. М., 1985; Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972; Кучинский В. А. Личность, свобода, право. М., 1978; Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968; Он же. Социальная справедливость и право. М., 1977; Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972; Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М., 1974.

<sup>2</sup> См.: Александренко Г. В. Буржуазный федерализм (критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма). Киев, 1962; Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР. М., 1960; Он же. СССР — федеративное государство. М., 1967; Кислицын И. М. Вопросы теории и практики федеративного строительства Союза ССР. Пермь, 1969; Коркмасова К. Д. Национальная государственность в СССР. Ростов н/Д, 1970; Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977; Судницын Ю. Г. Национальный суверенитет. М., 1958; Тадевосян Э. В. Советская национальная государственность. М., 1972; Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968; Шевцов В. С. Суверенитет Советского государства. М., 1972; и др.

<sup>3</sup> См.: Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971; Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство. М., 1965; Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971; Габричидзе Б. Н. Аппарат управления местных Советов. М., 1971; Григорян Л. А. Советы — органы власти и народного самоуправления. М., 1965; Кузнецов И. Н. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти. М., 1965; Он же. Компетенция высших органов власти Союза ССР. М., 1969; Куликова Г. Б. Демократические основы деятельности местных Советов в развитом социалистическом обществе. М., 1978; Кутафин О. Е. Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР. М., 1972; Он же. Местные Советы и народно-хозяйственное планирование. М., 1976; Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти (некоторые вопросы истории, теории и практики). М., 1978; Пертцик В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963; Советы депутатов трудящихся и развитие социалистической демократии / отв. ред. К. Ф. Шеремет. М., 1976; Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968.

<sup>4</sup> См., например: Ким А. И. Советское избирательное право. М., 1965; Страшун Б. А. Избирательное право социалистических государств. М., 1963.

Не только официальная партийно-государственная доктрина, но и наука государственного (конституционного) права подготовила конституционную реформу 1977 г., когда появилась одна из наиболее демократических конституций в отечественной истории. Многие ее положения отразили соответствующие научные подходы, например: замена диктатуры пролетариата общенародным государством, введение категорий «советский народ», «политическая система общества», закрепляющая единство партии, государства, общественных организаций и трудовых коллективов, «социальная основа СССР» как нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции; перемещение в структуре новой Конституции о статусе личности на второе место и расширение конституционного регулирования в этой части более чем в два раза; отражение категории «национально-государственное устройство» и основ статуса всех государственных форм решения национального вопроса в СССР; установление основ всей представительной системы власти в СССР и всех государственных органов и др.

Итак, наше государство 20-х, 30—50-х, 60—80-х гг. прошлого века далеко не одно и то же. Каждому времени соответствует свой «портрет» нашей отрасли права. И тем более иным было государство в 1990-х гг. По существу, оно само открыло шлюзы для развития новых общественных отношений, что в конечном итоге привело к его замене новым государством, соответствующим этим отношениям. Огромное значение Конституции для формирования новых отношений и государственности отразилось и на задачах нашей отрасли права. И, как отмечалось выше, в большинстве учебных заведений и научных исследований это привело к изменению ее наименования на «конституционное право».

### § 3. Современная наука конституционного права России

Современное развитие науки конституционного права России можно считать довольно интенсивным, что обусловлено в первую очередь бурными политическими процессами, требующими конституционно-правового оформления, а также созданием новых конституционно-политических институтов, неизвестных преждему этапу в жизни страны. Многие мы рассмотрели выше, не будем повторяться. Обратим внимание лишь на то, что ряд новых научных понятий и концепций складывается в России в процессе практики создания конституционно-правовых актов. К примеру, изменения, вносившиеся в Конституцию РСФСР 1978 г. в ходе реформ общества и государственности в 1989—1993 гг., подготовка различных проектов Конституции, исхо-

дивших от Конституционной комиссии, Президента РФ, политических партий и движений, — все это было одновременно вкладом, пусть и не всегда радостным, в развитие науки конституционного права.

Вместе с тем само появление этих актов происходило не на пустом месте, поскольку наука конституционного права в Российской Федерации обладает мощным потенциалом, в ее арсенале — опыт дореволюционной России, практика государственного строительства в советский период, во многих отношениях весьма поучительная хотя бы для того, чтобы не повторять прежних ошибок и уберечься от недемократических решений, а также многообразный опыт зарубежных стран.

И сегодня правотворческая практика продолжает давать мощный импульс развитию конституционно-правовой науки. Для нее стали важным питательным источником дискуссии по проектам федеральных законов о гражданстве, о политических партиях, федеральных конституционных законов о Конституционном Собрании, о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ и др. Важную роль в формировании понятийного аппарата и концепций конституционно-правовой науки играют решения Конституционного Суда РФ. В немалой степени стали содействовать развитию конституционного законодательства, особенно в последние годы, послания Президента РФ Федеральному Собранию, в них предлагается принять новые конституционно-правовые акты или усовершенствовать применение ранее принятых.

Если говорить об основных постулатах, предопределяющих сегодня развитие науки конституционного права, это был бы длинный разговор. Но тезисно можно отметить следующее.

Во-первых, все концепции науки конституционного права основаны на фундаментальной роли Конституции РФ как основы политической системы и непосредственно действующего права.

Во-вторых, наука конституционного права нацелена на содействие формированию гражданского общества как общества политически сознательных и уважающих друг друга личностей, живущих в условиях политического плюрализма и многопартийности, но главное — в условиях мира и спокойствия.

В-третьих, конституционное право исходит из того, что Российское государство есть и будет всегда, это главный инструмент выражения воли народа и фактор укрепления единой государственности.

В-четвертых, наука конституционного права содействует формированию многосторонней личности — индивида, общественно-политического субъекта, участника экономической жизни, чьи права

обеспечиваются обществом и государством, подлежат всесторонней защите, но предполагают и конструктивное участие личности в решении тех задач, которые стоят перед обществом и государством.

В-пятых, конституционно-правовая наука нацелена на помощь демократическим институтам, органам государственной власти и местного самоуправления в выявлении и выражении общественного мнения.

Наука конституционного права всегда была политической наукой в том плане, что она не могла и не может отвлекаться от политических процессов, происходивших и происходящих в обществе и государстве. В наши дни российская наука конституционного права, пожалуй, политизирована в еще большей мере, чем на иных этапах отечественной истории. Некоторая, впрочем не такая уж большая по численности, часть наших коллег безусловно поддерживает и одобряет все конституционно-политические решения новой, постсоциалистической власти в России, а возможные ошибки и спорные решения считает неизбежными для переходного периода. Другая, еще меньшая по численности группа ученых продолжает испытывать ностальгию по государственному праву эпохи Советского Союза.

Однако основная масса ученых-конституционалистов предпочитает не бросаться в политические крайности, а научно, конструктивно и критически оценивать и действительность, и соответствующие конституционно-правовые документы или законопроекты, с тем чтобы они были полезными для общества и государства. Пожалуй, в этом и заключается главная ценностная роль науки конституционного права на современном этапе развития России.

## Раздел II УЧЕНИЕ О КОНСТИТУЦИИ. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Глава 3. Основы учения о конституции

#### *Литература*

*Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; *Он же.* Ни одна страна не может жить без идеологии // Российская Федерация сегодня. 2009. № 6; *Веревкина Ю. Ю.* Взаимоотношения конституции и конституционализма в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; *Витрук Н. В.* Верность Конституции. М., 2008; *Еллинек Г.* Конституции, их история и значение в современном праве. СПб., 1906; *Еременко Ю. П.* Нормы советских конституций. Саратов, 1968; *Златопольский Д. Л.* О сущности конституции // Журнал российского права. 1997. № 10; *Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010; *Иванищева Н. П.* Основные черты конституций зарубежных социалистических стран. Саратов, 1973; *Ильинский И. П.* Конституции мира и социализма. М., 1967; *Кашкин С. Ю.* Смена цивилизаций и конституция: формирование ее глобального идеала // Государство и право. 1992. № 11; Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994; *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002; *Он же.* Российский конституционализм. М., 2008; *Лассаль Ф.* О сущности конституции. Речь, произнесенная в одном берлинском бюргерском окружном собрании в 1862 году. СПб., 1906; *Ленин В. И.* Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам // *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 17; *Лепешкин А. И.* Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1; *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002; *Миронов О. О.* Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. Саратов, 1982; *Михалева Н. А.* Социалистическая конституция (проблемы теории). М., 1981; *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование в СССР. М., 1985; *Невинская Е. В.* Системообразующая функция Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008; Общие начала теории социалистической конституции. М., 1986; *Овсянян Ж. И.* Понятие и сущность конституции // Северо-Кавказский юридический вестник. 2000. № 1; *Пертцки В. А., Шмайлова Л. П.* Реализация конституционных

норм // Сов. государство и право. 1979. № 5; *Петрова А. В.* Основные функции Конституции Российской Федерации (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Румянцев О. Г.* Функции Конституции в современной и будущей России // Конституционный вестник. 1994. № 1; *Рянжин В. А.* О сущности фактической и юридической конституции // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976; *Он же.* Соотношение нормативных и программных начал в Советской Конституции // Правоведение. 1963. № 3; *Спекторский Е. В.* Что такое конституция? М., 1917; *Степанов И. М.* Конституция и политика. М., 1984; *Он же.* Политические законы социализма и конституция (философско-правовой очерк) // Сов. государство и право. 1984. № 1; *Он же.* Уроки и парадоксы российского конституционализма. М., 1996; Теоретические основы Советской конституции. М., 1981; *Тиунова Л. Б.* Право. Конституция. Правовое государство: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1992; *Тихомиров Ю. А.* Проблемы теории социалистической Конституции // Сов. государство и право. 1978. № 2; *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной конституции. М., 2005; *Чиркин В. Е.* Конституция: российская модель. М., 2002; *Щетинин Б. В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.

### § 1. Общие положения

*Под конституцией понимается основной закон государства, выражающий волю народа в целом либо отдельных социальных слоев (групп) общества и закрепляющий в их интересах важнейшие начала общественного строя и государственной организации соответствующей страны.*

По *форме* конституция всегда *документ государства*, т. е. это *правовой акт, основной закон* страны, принимаемый парламентом, специальной конституционной ассамблеей, непосредственно голосованием народа (об этом мы поговорим подробнее чуть ниже), имеющих, следовательно, *государственно-обязательную, причем высшую силу*; т. е. конституция стоит на первом месте в законодательстве страны и содержит исходные начала национальной системы права. А по *сути и содержанию* конституция — конечно, *документ и общества, и государства*. Иначе говоря, конституция — *политический документ*. Главные вопросы ее содержания — о власти, формах собственности, положении личности, устройстве государства. Конституционные нормы являются основополагающими для деятельности государственных органов, политических партий и иных общественных объединений, должностных лиц, граждан данной страны и пребывающих на ее территории иностранцев, лиц без гражданства.

Принятие конституций обусловлено факторами социально-экономического и политического характера. Конституции прежде всего отражают, какие формы собственности и организации экономической деятельности существуют в данном обществе и какое отношение к ним имеют граждане. Конституции закрепляют основные правила жизни людей в обществе и государстве, их важнейшие права, свободы и обязанности. Они фиксируют систему власти, назначение государства, его функции и компетенцию, внутреннюю структуру, систему государственных органов, основы местного самоуправления населения.

При характеристике сущности конституций и причин их появления возможно доминирование двух подходов, которые можно назвать классово-политическим и рационалистическим — при очевидной условности этих терминов.

Суть *классово-политического подхода* состоит в том, что конституции, закрепляя названные выше группы общественных отношений (по предмету конституционного регулирования в данном случае спора нет), выражают соотношение сил в обществе, поделенном на классы. Ф. Лассаль, которого традиционно цитируют в этой связи, говорил: «Конституция является действительным отношением общественных сил страны»<sup>1</sup>. Наиболее ярким на этот счет является высказывание В. И. Ленина: «Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе»<sup>2</sup>. Можно, конечно, спорить с понятием «классы», но нельзя отрицать очевидный факт: в обществе есть различные слои, силы, группы, порой отнюдь не дружественные, а зачастую и открыто противоборствующие; можно, далее, не применять понятие «классовая борьба», но что сама борьба существует — факт очевидный. Она особенно обостряется в связи с принятием конституций, что очевидно не только из исторического опыта и зарубежной практики, но и из событий вокруг последней Конституции РФ.

Сторонники *рационалистического подхода* не отрицают социально-политических факторов в появлении конституций, но и не абсолюти-

<sup>1</sup> Лассаль Ф. О сущности конституции. Речь, произнесенная в одном берлинском бюргерском окружном собрании в 1862 году. СПб., 1906 // Конституционное право: Общая часть: учеб. пособие. 2-е изд. М., 1996. Ч. 2: Хрестоматия. С. 44.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 17. С. 345.

зируют их. По их мнению, на первом плане находится служебная роль конституции как позитивного документа, закрепляющего государственную организацию и основы статуса личности, упорядочивающего общественные отношения и содействующего их движению вперед. Здесь на первом плане роль конституции как юридического документа, основного закона государства.

Есть основания учитывать оба подхода при характеристике причин появления и сущности конституций.

С одной стороны, абсолютно очевидно, что зачастую именно общественные катаклизмы, борьба различных сил за власть и итоги этой борьбы имеют в качестве одного из главных результатов появление новой конституции. Называть это «классовой борьбой» или «борьбой социальных сил», пусть остается на усмотрение каждого исследователя и читателя. Ясно лишь то, что надо обходиться без вооруженного либо физического столкновения; но без борьбы идей не обходятся даже внутренне стабильные общества. Вместе с тем это может быть борьба не тех, кто занимает неодинаковые ступени в социальном раскладе сил (например, имущих и неимущих), а тех, кто принадлежит к одному слою, но по-разному видит будущее общества. Порой отступает и какое-то ярко выраженное противостояние, например если общество плавно вступает в очередной этап своего развития, для чего и нужна конституция.

С другой стороны, нельзя отрицать конструктивистскую роль конституций, ведь с появлением основного закона новые отношения, сложившиеся или складывающиеся в обществе, получают фундаментальную государственно-правовую основу. И конституция действительно дает начало новому общественно-политическому укладу жизни, становится обязательной, в том числе для тех, кто сопротивлялся ее появлению. В соответствии с нею создаются и начинают действовать государственные органы, появляются развивающие конституцию законодательные акты, складывается запрограммированный ею политическим режим.

Рассмотрим характеристики и классификации конституций.

*Во-первых*, конституции различают *по юридической форме*, т. е. по их внешнему выражению (оформлению). В этом плане традиционно предлагается деление конституций на *писаные* и *неписаные*. Писаная конституция — это один текст, единый основной закон государства. Причем он в таком качестве принимается и провозглашается. Неписаная конституция — это совокупность нескольких ключевых законов (отдельные авторы добавляют также конституционные обычаи, но это очень спорно), отражающих главные черты государственной и

общественно-политической организации страны. Причем объединение таких законов в неписаную конституцию государства — это не столько объявление законодателя страны или главы государства, сколько практика государственной жизни и (или) результат научного и политического подхода. Типичным примером считают Великобританию — в неписаную Конституцию этого государства составители сборника «Конституции государств Европы» (М., 2001) включили сравнительно недавно появившиеся документы: акты о Палате лордов 1999 г., о Палате общин 1978 г., о местном управлении 1999 г., о народном представительстве 2000 г., о Северной Ирландии 2000 г. Раньше в круг источников включали акты, появившиеся даже сотни лет назад (Великая хартия вольностей 1215 г., Петиция о правах 1628 г., Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями 1679 г., Билль о правах 1689 г., Закон о престолонаследии 1701 г., Закон о парламенте 1911 г., Вестминстерский статут 1931 г., Закон о министрах Короны 1937 г. и др.).

Надо сказать, что в практике ряда государств можно наблюдать такую ситуацию, когда с появлением нового единого текста сохраняется действие некоторых прежних актов либо части их норм или же принимаются новые ключевые акты, примыкающие к основному тексту и воспринимаемые вместе с ним как единая конституция.

Например, во Франции действует Конституция 1958 г., но в ее преамбуле записано, что французский народ торжественно провозглашает свою приверженность правам человека и принципам национального суверенитета, как они были определены Декларацией прав человека и гражданина 1789 г., подтвержденной и дополненной преамбулой Конституции 1946 г. Соответственно, эти два документа считаются частью единой действующей Конституции страны.

В ФРГ действует Основной закон 1949 г. Но в его ст. 140 указано, что составной частью Основного закона являются ст. 136—139 и 141 Конституции Германской Империи от 11 августа 1919 г., они касаются свободы религии, взаимоотношений государства и церкви.

В Швеции главным актом является Конституция 1974 г. Вместе с тем воспринимаются как части Конституции акты о престолонаследии 1810 г., о свободе печати 1949 г., о риксдаге 1974 г., Основной закон о свободе высказываний 1991 г.

Государство Ватикан имеет Основной закон от 7 июня 1929 г., но как конституционные акты воспринимаются также Договор между Святым престолом и Королевством Италия от 11 февраля 1929 г., законы 1929 г. об источниках права, о праве гражданства и праве пребывания, об административном устройстве, об экономической, тор-

говой и профессиональной организации, об общественной безопасности.

В отечественной конституционной истории есть интересный пример. 11 октября 1944 г. в состав СССР принята Тувинская Народная Республика, она была включена в РСФСР в качестве автономной области, которая, как известно, не могла иметь своей конституции. В 1961 г. Тува преобразуется в автономную республику, хотя у других республик есть свои конституции, Верховный Совет ТАССР принимает не конституцию, а четыре конституционных закона, отражающих вопросы устройства, организации государственной власти и управления, судебного-прокурорских органов, символов республики. И уже далее на смену этим актам пришла Конституция Тувинской автономной республики.

Действующая Конституция РФ 1993 г. представлена единым, общим текстом. Таким образом, у нас писаная Конституция. Чуть ниже мы коснемся такой категории актов, как федеральные конституционные законы. В некоторых странах такие законы или отдельные из них могут быть составной частью конституции. Как будет далее показано, в России федеральные конституционные законы не являются составной частью Конституции.

*Во-вторых*, в 20—50-е гг. прошлого века конституции по способу появления (принятия) принято было делить на дарованные (октроированные) и принятые путем народного голосования либо парламентом государства.

Дарованными были конституции (конституционные акты) в монархических государствах, где они вводились в действие волей монарха. Однако все чаще разработкой и принятием конституций стали заниматься парламенты, а роль монархов больше сводилась к формальному одобрению акта. В разных республиках практиковались такие способы принятия конституций, как референдум (народное голосование), созыв специальной конституционной ассамблеи или же решение парламента.

В современной России, как будет показано ниже, новая конституция может быть принята как путем референдума, так и специально создаваемым Конституционным Собранием.

*В-третьих*, по способам внесения изменений в конституцию (конституционных реформ) в науке конституционного права принято делить конституции на «жесткие» и «гибкие». В основе такого деления лежит то, насколько сложно или относительно легко обновить те или иные конституционные положения. Как правило, установление жестких вариантов обуславливается той логикой, что конституция спо-

собствует упрочению соответствующих общественных отношений, и чем труднее ее изменить, тем прочнее возникающие на ее основе явления (аргумент, прямо скажем, малоубедительный, в России народная мудрость уже давно определила: «если закон нельзя перепрыгнуть, то его можно обойти»). Как увидит читатель, в России сочетаются элементы жесткости, если изменения касаются гл. 1, 2 и 9 Конституции — в этом случае надо принимать новый основной закон, и гибкости, когда хотят обновить иные конституционные нормы — механизм тоже не самый легкий, но все-таки реальный при желании участников данного процесса.

*В-четвертых*, по соответствию формы и содержания конституции делят на юридические и фактические, а также реальные и фиктивные. Строго говоря, это не столько конституционно-правовое, сколько политическое основание классификации. Фактической конституцией считается не текст основного закона, а существующие в жизни общественные отношения. Соответственно, категории реальности и фиктивности не означают, что в конституции нет каких-то норм — они могут быть, но не вызывает удовлетворенности их действие.

Применительно к Конституции РФ можно констатировать, что содержащиеся в ней нормы вызывают ту или иную практику в жизни, не случайно в ст. 15 Конституция РФ названа актом прямого действия. Но эффективность многих конституционных положений (например, о правовом, социальном, демократическом государстве и др.) оставляет желать лучшего и позволяет считать их не действующим правом, а декларацией.

## § 2. Функции конституции

С учетом сказанного выше можно охарактеризовать основные функции конституций. При этом следует учитывать, что функции конституции отражают роль основного закона в жизни общества и граждан, политике, осуществлении задач государства. Любой конституции независимо от социальной системы свойственны следующие функции: учредительная, организаторская, внешнеполитическая, идеологическая, юридическая.

### 1. Учредительная функция

Суть этой функции состоит в том, что конституция, появляясь в результате коренных изменений в жизни общества, становится политико-правовой основой его развития на следующем историческом эта-

пе. Слово «учредительная» надо понимать в том смысле, что конституция либо *закрепляет то, что уже существует* как результат деяний людей, либо *создает предпосылки для новых общественных отношений*, которые созрели в обществе, но не могут возникнуть без необходимой правовой базы, учреждаемой как раз с принятием конституции. Таким образом, учредительные начала конституций могут проявляться по отношению и к общественной (политической) системе в целом, и к конкретным государственно-правовым институтам и учреждениям.

Сказанное подтверждает опыт собственной истории. Каждая конституция знаменовала новый этап в социально-политическом развитии и выполняла учредительную функцию, естественно, с позиций тех, кто в то время осуществлял власть.

Так, учредительная функция *Конституции РСФСР 1918 г.*, первых конституций других советских республик состояла в оформлении завоеваний социалистической революции и прежде всего перехода политической власти — по терминологии того времени — в руки рабочего класса и беднейшего крестьянства. В ст. 9 Конституции РСФСР было сказано, что ее основная задача заключается «в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата в виде мощной Всероссийской Советской власти в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма...».

С учетом результатов в строительстве социализма, его экономических основ, в борьбе с противниками как системы в целом, так и того образа социализма, который создавался в стране, учреждения новых советских государств (образование и развитие СССР и союзных республик), их государственных органов далее появлялись соответствующие союзные и республиканские конституции, в целом исходившие из принадлежности власти рабочему классу и трудящемуся крестьянству. Для этих конституций, в том числе *Конституции СССР 1936 г.* и *Конституции РСФСР 1937 г.*, характерно разительное несоответствие многих учреждаемых конституционно-правовых институтов и политической действительности. Конституции провозглашали власть трудящихся, демократические права и свободы граждан, хотя именно во время появления этих основных законов в стране творились массовое беззаконие и произвол.

И все-таки с формально-правовой стороны и эти конституции выполняли учредительную функцию, например: фиксировали создание экономического фундамента нового строя в виде системы хозяйства, основанной на ставшей господствующей государственной собствен-

ности и примыкавшей к ней кооперативно-колхозной собственности; вводили всеобщее избирательное право, заменили Съезды Советов непосредственно избираемыми народом Советами депутатов трудящихся, учреждая вместо Съезда Советов СССР и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов СССР (далее — ВЦИК) новый высший орган государственной власти Союза ССР — Верховный Совет СССР.

Учредительную функцию выполняла и *Конституция СССР 1977 г.*, а также построенная в полном соответствии с нею *Конституция РСФСР 1978 г.* Напомним, что руководство стоявшей в то время у власти Коммунистической партии интенсивно стимулировало исследования по теории власти при социализме — называть ее диктатурой рабочих и крестьян становилось бессмысленно, поскольку уже не было объекта, в отношении которого ранее считали диктатуру необходимой (т. е. врагов или противников социалистического строя), да и общество все более консолидировалось — трудящимися считались все, особых различий между рабочими, крестьянами и интеллигенцией не было. В итоге родилась теория зрелого, или развитого, социализма. Не вдаваясь в обсуждение вопроса о том, насколько удачна была сама эта теория — жизнь все расставила на места, — отметим родившееся воззрение на суть власти: ее должны осуществлять все слои общества, т. е. рабочие, крестьяне и интеллигенция; государство, следовательно, становится общенародным, а общество образует целостный, не раздираемый внутренними противоречиями организм, единую политическую систему.

В итоге Конституция СССР 1977 г. сыграла исключительно важную роль в постепенном движении нашей страны в сторону реального народовластия, демократии. Как учредительный документ она юридически закрепила природу Советского государства как общенародного, выражающего волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны, расширение социальной основы СССР как нерушимого союза всех указанных слоев общества, преобразование органов государственной власти в Советы народных депутатов, рост экономики страны и превращение ее в единый народно-хозяйственный комплекс, объединение усилий всех государственных и общественных организаций в рамках политической системы советского общества, в котором руководящей силой является КПСС.

Безусловно, учредительный характер свойствен и *действующей Конституции РФ 1993 г.*, хотя ряд включенных в нее конституционно-правовых институтов появился ранее благодаря изменениям и допол-

нениям предшествующей Конституции РСФСР 1978 г., неоднократно реформировавшейся.

Говоря обобщенно, учредительная роль Конституции РФ состоит в полном и окончательном оформлении отказа России от социалистического пути развития и ее перехода: в политике — к общедемократическим институтам и политическому плюрализму, в экономике — к многообразию форм собственности, включая и частную (т. е. собственность отдельных граждан на средства производства, природные ресурсы, а не только на предметы потребления и обихода), свободной экономической деятельности (предпринимательству) и рыночному хозяйству. Кроме того, учредительная роль данной Конституции заключается в том, что она закрепила новое соотношение властей на уровне Федерации (за счет резкого увеличения роли Президента РФ), разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также назначение местного самоуправления.

## 2. Организаторская функция

Организаторская функция заключается в том, что конституция не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и *стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе нового основного закона*. Конституцию надо выполнять, и соответствующие ориентировки, а также механизмы должны содержаться в самой конституции.

Важное организующее значение имеет сам факт принятия новой конституции. Казалось бы, многое из того, что она отражает, уже существует в жизни, закреплялось предшествующими нормативными актами, в том числе вносились поправки в ранее действовавший основной закон. И все-таки появление новой конституции является фактором мобилизующего значения для общества, государственных органов.

Кроме того, конституция является документом прямого действия — это зачастую подчеркивается в самом ее тексте. И ее организующее начало состоит в том, что многие общественные отношения могут возникать непосредственно на базе конституции.

Сказанное в полной мере относится к российским конституциям, в том числе Конституции 1993 г. Ее организаторская функция проявляется во многих отношениях. Но особенно выделим то, что в соци-

ально-экономической сфере она нацеливает на деловую активность каждого человека, на путь добросовестной конкуренции и рыночного хозяйства, в политической — на свободное создание различных общественных объединений и политический плюрализм, в государственной — на реальное разделение властей, формирование прочных правил и традиций применительно к относительно новым для нас, не так давно функционирующим конституционным институтам (президентство, профессиональный парламент, в котором равенство палат уступило место принципу верхней и нижней палаты, конституционное правосудие, разделение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, местное самоуправление и т. д.).

## 3. Внешнеполитическая функция

Данная функция конституции состоит в том, что основной закон не только обращен к внутренней жизни страны, но и одновременно является фундаментом внешнеполитической деятельности государства. Это может быть выражено включением в конституции специальных глав о внешней политике и обороне (так было, например, в Конституции СССР 1977 г., Конституции РСФСР 1978 г.). Но в принципе наличие таких глав совсем не обязательно — их не было в Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1936 г. и следовавшей за ней Конституции РСФСР 1937 г., нет подобной главы и в Конституции РФ 1993 г., в большинстве зарубежных конституций. Суть в другом — наша Конституция не просто исходит из миролюбивой внешней политики государства, стремления к сотрудничеству и добрососедству, но и провозглашает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

Кроме того, внешнеполитическая функция Конституции нашей страны состоит также и в том, что она *за пределами государства является важным информационным источником*. Конституция дает представление людям других стран, а также государствам и международным организациям о нашем общественно-политическом строе, структуре государства, взаимоотношениях центра и субъектов РФ, конституционных основах региональной и национальной политики, статусе личности в России и т. д.

Познакомившись с параметрами социально-экономической и политической системы, заложенными в нашей Конституции, зарубежный мир получает представление о возможных перспективах страны.

Не будем закрывать глаза на то, что конституционные декларации и реальные шаги не всегда одно и то же. Тем не менее понять без Конституции сущность государства невозможно.

#### 4. Идеологическая функция

Идеологическая функция есть у любой конституции, она присуща и Конституции РФ. Для этого утверждения есть все основания, хотя в ст. 13 Конституции РФ и сказано, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Выходит, наша действующая Конституция как бы деидеологизированный документ, и неправомерно писать о какой-то идеологической функции конституции? Это не так.

Действительно, идеологическая функция конституции может заключаться в закреплении постулатов какого-то политического учения в качестве господствующих. Такими были все предшествующие советские конституции. Например, не просто правовым актом, но и типичным документом научного коммунизма являлась Конституция СССР 1977 г., она исходила из построения всей жизни в стране на базе теории и практики социалистического и коммунистического строительства, а в преамбуле Конституции содержалась характеристика существовавшей в стране общественной системы как развитого социализма. Такой вариант идеологического предназначения конституции исключает Конституция РФ 1993 г.

Однако в ином плане конституция не может быть неидеологическим документом. Ведь практически каждое ее слово, все закрепленные в ней институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны. Разве не очевидна одна идеология в категорическом отрицании частной собственности — это делали советские конституции и совсем противоположная — в конституционном закреплении частной собственности и вообще многообразия форм собственности в стране (Конституция РФ)!

Или закрепление в Конституции СССР 1977 г. однопартийной системы с руководящей ролью КПСС и, наоборот, политического плюрализма в Конституции РФ 1993 г. и равенства всех общественных объединений перед законом — здесь ведь тоже видны не только политико-организационные, но и идейные основы общественно-государственной жизни.

Различные воззрения воплощены в принципе верховенства представительных органов в системе государственной власти, подотчетно-

сти им всех других государственных органов (прежние конституции) и в принципе разделения властей, возможностях их влияния друг на друга (Конституция РФ).

Перечень примеров можно было бы продолжить, но вывод очевиден: *каждая конституция закрепляет свою систему общественных ценностей* (в какой мере они отражают общечеловеческие идеалы — это другой вопрос) и нацелена на то, чтобы на ее основе воспитывались соответствующие воззрения каждого члена общества.

#### 5. Юридическая функция

Суть юридической функции конституции заключается в том, что она:

1) становится *основой новых правовой системы и правопорядка в стране* (или нового этапа в их развитии, если они существуют и в принципе сохраняются);

2) сама *регулирует общественные отношения* и как документ прямого действия *может быть основой для их возникновения*;

3) *дает импульс развитию законодательства* и принятию большого массива новых нормативных юридических актов, воплощающих общие идеи и отдельные положения конституции.

Сказанное в полной мере относится к действующей Конституции РФ: она является «заглавным» документом создаваемой в России правовой системы, для детализации Конституции нужны около 600 нормативных актов, частично принятых, частично еще подготавливаемых. Достаточно актуальна и задача обеспечения прямого действия Конституции — об этом свойстве Основного закона забывают и нередко смотрят на нее как на правовую библию, которой надо молиться на словах, но совсем не требуется следовать в делах, в том числе потому, что она содержит набор благих идей, но не норм непосредственного юридического действия.

### § 3. Причины появления новых конституций

Частично читатель получил ответ на вопрос о причинах появления новых конституций из предшествующего анализа сути и функций конституций. И все-таки это не исключает специального обобщения разных *причин появления новых основных законов*, которые в целом всегда обусловлены ситуацией в конкретной стране на соответствующем этапе ее развития. Такими причинами являются:

1) *возникновение нового государства*. Разумеется, при этом не остаются в стороне факторы, связанные с политическим и социально-экономическим развитием той общности людей, которая живет на территории, получающей статус государства. Но все-таки в формальном плане можно говорить о том, что первопричиной стало именно создание государства.

В истории нашей страны есть соответствующий пример. Образование в 1922 г. Союза ССР первоначально было оформлено Декларацией и Договором об образовании СССР, принятыми I Съездом Советов СССР 30 декабря 1922 г. Затем была разработана и в 1924 г. вступила в действие Конституция СССР. Она была посвящена в основном статусу нового государства и его органам, а в вопросах социально-экономической природы строя и статуса личности исходила из положений, прежде уже отраженных в конституциях республик, вошедших в Союз ССР, в том числе и в Конституции РСФСР 1918 г.

Возникновение нового государства может быть также импульсом для принятия новых конституций государств, объединившихся в это государство. Так, после образования Союза ССР и появления его Конституции 1924 г. союзные республики обновили свои основные законы, приведя их в соответствие с союзной Конституцией и отразив факт своего вхождения в СССР (в РСФСР это было сделано Конституцией 1925 г.);

2) *оформление нового социально-экономического и политического строя* в соответствующем государстве, даже если формально оно возникает как новое и приходит на смену ранее существовавшему на данной территории государству.

Например, Конституция РСФСР 1918 г. в формальном плане была основным законом нового государства, возникшего на части территории бывшей Российской Империи. Но прежде всего это была Конституция государства, провозгласившего новый социально-экономический и политический строй — социализм, который связывался с властью рабочих и крестьян, отстранением от власти капиталистов и помещиков, с приверженностью общественной собственности, отменной частной собственности и т. д.

Можно говорить о той же причине и применительно к Конституции РФ 1993 г. — это оформление перехода от социалистической системы к несоциалистическому общественному строю, в котором провозглашена демократическая организация общества и государства, в особенности связанная с наличием многих форм собственности, гарантированностью для человека частной собственности, с политиче-

ским многообразием, многопартийностью, наличием общегосударственного парламента, палаты которого работают на постоянной основе, и т. д.;

3) *изменение формы государства, формы правления, политического режима*. Например, государство было монархией, а стало республикой. Это основа для принятия новой конституции; может иметь место и обратное — превращение республики в монархию либо реставрация монархии. Государство было унитарным, а преобразовано в федерацию; могут иметь место и обратные процессы. Парламентарная республика стала президентской; наоборот, на смену президентской республике пришла парламентарная; возможны и смешанные формы правления. Без конституционных реформ при этом не обойтись. К стати говоря, экономические и социальные основы системы при этом могут вообще не меняться либо измениться в самой малой степени.

Влияние изменения политического режима на принятие новой конституции иногда может быть связано одновременно со сменой формы государства, правления, с новым «раскладом» взаимоотношений властей. Однако в принципе политический режим автоматически отнюдь не связан с данными категориями. Это означает, что демократическими или авторитарными могут стать разные монархии, республики с формально президентскими либо парламентарными вариантами организации государственной власти и т. д.; нахождение у власти одной партии может иметь место в условиях официальной однопартийности либо же формальной многопартийности, причем как с очень ограниченными возможностями иных партий, так и вполне развитой, без таких ограничений. Поэтому пришедшие к власти силы просто полагают, что посредством новой конституции они лучше укрепят основы государственности;

4) *факторы эволюционного свойства и окончание периода действия конституции*. У каждой конституции есть задачи конкретного характера. Если они выполнены, а конституция не изменена или не заменена новой, она может быть малополезной для общественного развития, а то и тормозить его.

В этом плане новая конституция может знаменовать новый этап в развитии данного общества и государства, тем более если это происходит естественным, так называемым эволюционным (т. е. в целом мирным) путем. Так, Конституция СССР 1936 г. знаменовала, по мнению ее создателей, полную победу социализма в стране, отсутствие эксплуататорских элементов, господство общественной собственности, расширение социально-экономических прав граждан и др. Не

касаясь вопроса о реальном политическом режиме в стране, отметим, что государство действительно укрепилось, государственная собственность выросла не столько за счет экспроприации частной собственности, сколько за счет строительства новых заводов и фабрик; была введена общественная система хозяйствования в сельской местности и т. д.

Конституция СССР 1977 г. связывается с дальнейшим укреплением экономической базы социализма, перерастанием государства диктатуры пролетариата в общенародное, укреплением политической системы общества, единства социальных слоев общества и т. п.

Что касается периода действия конституции, можно выделить два подхода.

Один подход является, строго говоря, *формально-юридическим*, т. е. в самой конституции можно установить срок ее действия, что и приведет к разработке нового основного закона. Правда, это всего лишь отвлеченный тезис, в реальности исключительно редко можно представить четкий срок действия конституции.

Более распространенным в теории конституционного права и в практике государственного строительства является другой подход — использующий категорию *переходный период*. Под таким периодом понимается время, в течение которого будут решены генеральные задачи, заложенные в основном законе, и реализован так называемый потенциал конституции. А после этого, следуя логике самих слов о переходном периоде, казалось бы, надо принимать новую и уже постоянно действующую конституцию. Однако тут-то и кроется неопределенность и условность категории «переходный период». Сторонники сохранения принятой конституции могут растянуть этот период на длительное время, утверждая, что все еще происходит формирование новых общественных отношений. Появилась даже теория так называемого преобразования действующей конституции, когда ее нормы сами по себе остаются нетронутыми, но текущими актами и политической практикой приспособляются к новым реалиям.

В этом как раз и состоит опасность, ведь на протяжении всего переходного периода общество живет в состоянии неустроенности. Можно ждать стабилизации политических и экономических отношений несколько лет. Но если все затягивается на десятилетия, налицо не переходный период, а элементарная попытка под видом его сохранить нежизненные общественные отношения или формальное действие ставшей уже в сильной степени фиктивной конституции.

Названные выше причины появления новых конституций могут действовать одновременно, переплетаться, проявляться не в принятии новой конституции, а во внесении изменений и дополнений в действующую конституцию, подготавливать принятие новой конституции, по сути вбирающей многие из прежних реформ, и т. д.

Тем не менее принятие новой конституции отнюдь не формальный шаг, даже если она и повторяет положения ранее проведенных конституционных реформ. *Принятие новой конституции является радикальной политической и идеологической акцией тех, кто ее готовил, и имеет целью укрепить существующий общественный строй, государство, веру граждан в новый порядок, закрепленный конституцией, его стабильность и незыблемость.*

#### § 4. Предмет и пределы конституционного регулирования. Содержание и структура конституций

Предмет конституционного регулирования, как и в целом правового регулирования, — общественные отношения. Конституционные нормы воздействуют на участников (субъектов) отношений, устанавливая основы их статуса, предпосылки, а то и определенные правила функционирования.

По политическим целям конституция должна и отразить сегодняшнюю политическую организацию (политическую систему) страны, и стать основой ее дальнейшего развития. Но, будучи документом юридическим, конституция достигает указанных целей специфическими средствами, присущими ей как правовому акту, закону.

Кроме того, важную роль играют соображения целесообразности в соотношении с природой конституции.

Политических целей у общества, по разумению тех, кто предлагает ему новую конституцию, может быть много, средств их реализации — еще больше. Значит, возникает проблема выбора, поскольку конституция обращена лишь к основным целям. А учитывая второе обстоятельство, конституция все должна отражать в концентрированной и лаконичной форме.

Таким образом, каждая конституция — продукт переплетения объективного и субъективного. Объективно то, что она должна закрепить социально-экономические устои общества, структуру государства, основы статуса человека и гражданина, политические механизмы власти, причем в сжатой форме. Субъективно то, что конкретные люди и на данном отрезке развития страны, общества будут формулировать основной закон.

### 1. Определяющие факторы в отношении предмета и пределов конституционного регулирования

В обобщенном виде можно назвать несколько исходных факторов, влияющих на содержание конституций и элементы предмета конституционного регулирования.

1. Прежде всего это *политические воззрения на природу собственности, власти, назначение тех или иных ее институтов*. Здесь можно, в свою очередь, выделить две группы факторов.

*Первая группа* факторов напрямую связана с *социально-экономическим* (раньше бы сказали «классовым») *восприятием институтов общества, оценкой приемлемости либо неприемлемости*.

Например, на отрицании частной собственности как экономической основы общества (не путать с возможностью самого существования частной собственности) построена марксистская и особенно ленинская теория общественного развития. Частная собственность считалась первопричиной бедственного положения рабочих и крестьян, эксплуатации человека человеком. Открывающей путь в светлое, справедливое будущее была объявлена общественная собственность, находившаяся в руках всего народа и управляемая от его имени государством или самими коллективами трудящихся. Соответствующие лозунги стали определяющими для революции 1917 г. и нашли отражение в первых актах советской власти конституционного значения, Конституции 1918 г., декретах об экспроприации (национализации) частной собственности.

Противоположный подход обусловлен стремлением положить в основу общества и государства лишь частную собственность, подчинить этому фактору все общественные отношения и все конституционное регулирование.

В условиях противостояния подобных подходов рождается нечто среднее — призывы к социальному миру, гармонии, плюрализму форм собственности и экономической деятельности. Последнее лучше всего достигается закреплением в конституциях сложных, смешанных институтов, например, в ст. 8 действующей Конституции РФ записано, что в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Однако иногда побеждает какой-то один подход, причем не исключены и ожесточенные столкновения, вплоть до вооруженных, ра-

ди победы какого-то воззрения. И не стоит иметь иллюзий, будто данная группа факторов по мере развития цивилизации обречена на исчезновение. Они могут модернизироваться, не выглядеть как призывы к юридическому отстранению от власти каких-то слоев общества, тем более их физической изоляции. Но тем не менее и в предшествующие годы, и в наши дни, и на будущее надо иметь в виду, что предметом конституции может быть: открыто декларируемый фактор принадлежности власти определенным социальным слоям и отражение в конституции как этого фактора, так и обеспечивающих данную власть социально-политических институтов; закрепление демократического строя, обеспечивающего власть народа и учет его интересов в организации экономической жизни общества; внешнее провозглашение только что названных предпосылок при реальной принадлежности и власти, и господствующего положения в экономике олигархической прослойке общества.

Таким образом, фактор глобальной роли ряда социальных институтов является предопределяющим для содержания конституции. На первом месте стоит, конечно, само государство. Убедительный пример тому — гиперболизация роли государства в условиях советской власти, когда оно стало орудием и управления собственностью, и удовлетворения социальных и бытовых потребностей людей, и управления обществом. Обобщенно это обозначается как *патернализм государства*. Всему этому была создана конституционная база. Последующий отказ от патернализма государства привел и к введению плюрализма форм собственности, и к необходимости соединения для удовлетворения нужд граждан мер государства и их собственных усилий, и к сочетанию государственных средств управления с самоуправлением в обществе и по месту жительства граждан. Эта концепция стала содержанием современной российской Конституции.

*Вторая группа* факторов обусловлена *политико-правовой оценкой эффективности конкретных конституционных институтов*. Здесь социальный подход как бы отодвигается на задний план.

Например, учредить парламентарную или президентскую республику; иметь сильного или слабого президента; поставить его во главе правительства или же последнему существовать обособленно от президента с наличием главы правительства; быть парламенту двухпалатным или однопалатным; создать ли конституционный суд и какими полномочиями его наделить — по всем подобным вопросам общества, относящиеся к одному типу демократии, принимают различные решения. Эти решения зачастую становятся продуктом борьбы между

сторонниками и противниками определенного типа общественного строя и политических отношений, а нередко и сторонниками какого-то их вида.

Типичный пример — эволюция учреждения органов конституционного надзора и контроля в нашей стране. В СССР формирование положительного отношения к самой идее создания таких органов происходило в борьбе с позицией тех, кто считал, что данную функцию должен выполнять сам парламент. Следовательно, парламент это в состоянии делать в отношении актов других органов, а его собственные акты — на базе идеи верховенства парламента — выводятся из-под какого-либо надзора и контроля. И все же постепенно становилось очевидным, что парламент не в состоянии в полной мере выполнять задачи конституционного надзора и контроля, и идея специализированных органов восторжествовала. Итогом стало учреждение комитетов конституционного надзора СССР и союзных республик. Они получили право давать оценку различным нормативным актам, в том числе и актам соответствующих высших представительных органов государственной власти, но не могли признавать эти акты утратившими силу.

И тут же начался новый этап борьбы — за наделение органов конституционного надзора данным правом. Однако для этого следовало отказаться от чисто надзорных функций. В РСФСР в итоге вместо Комитета конституционного надзора, так и не созданного, был учрежден Конституционный Суд как один из конституционных институтов.

Однако и к этому органу отношение было непростым. Так, Президент РФ Указом от 21 сентября 1993 г. распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет РФ, а Конституционный Суд оценил этот акт как противоконституционный. Тогда Президент приостановил деятельность Конституционного Суда. Встал вопрос о том, будет ли Конституционный Суд существовать дальше или его следует заменить коллегией Верховного Суда РФ. Однако удалось сохранить Конституционный Суд. И он остается сегодня одним из конституционных органов Российской Федерации.

2. Конституция в принципе должна соответствовать тем фактическим общественным отношениям, которые сложились в стране. В противном случае конституция может быть фиктивной. На этот счет у В. И. Ленина есть высказывание, которое полезно помнить и сегодня: «Фиктивна конституция, когда закон и действительность расходятся; не фиктивна, когда они сходятся... Конституция может быть

черносотенной, помещичьей, реакционной и в то же время менее фиктивной, чем иная “либеральная” конституция»<sup>1</sup>.

Для конституций нежелательны как отставание от общественного развития, так и забегание вперед, включение в них норм, которые еще не могут найти применения в действительности. В этом плане для конституций характерны, как сказали бы раньше, диалектические противоречия.

Во-первых, закрепляя сложившиеся общественные отношения, конституция становится основой для их последующего развития. Например, если по Конституции 1993 г. власть в России принадлежит народу, это не только означает существование данного непреложного конституционного принципа, но и требует осуществления его на практике.

Во-вторых, некоторые институты попросту не могут сложиться на практике. Формируется лишь убеждение в их необходимости, и не более того. Сами же институты появляются только с включением в конституцию соответствующих статей, глав, разделов. Как, например, представить без конституционных норм трансформацию однопалатного парламента в двухпалатный, учреждение президентства, конституционного суда?

В-третьих, включение в конституцию соответствующих положений — это в немалой степени и программирование общественного развития. И вот если это самое программирование хотя и выполнено языком конституционных положений, но больше напоминает стиль политических программ и деклараций, это ставит вопрос о подмене назначения конституции.

Говоря о том, что конституция соответствует фактическим условиям в обществе и является документом, программирующим предстоящее развитие, надо ответить и на такой вопрос: в каких пропорциях должны быть «сущее» и «должное»? Или скажем иначе: какой процент реальности должен быть, чтобы правило включить в конституцию? А если правило уже имеется в конституции, какой объем возникающих общественных отношений говорит о том, что оно реально действующее?

Во многих случаях определить даже приблизительно, какой процент от заложенных в конституции общественных отношений реально существует, очень сложно. Скорее всего, речь может идти о такой конституционной запрограммированности соответствующих отношений, при которой предполагается, что они в принципе существуют,

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 17. С. 345.

раз предусмотрены конституцией. Но насколько отношения масштабны, исчерпаны они или нет, определить трудно, а то и просто невозможно.

Как уже говорилось выше, зачастую бывает так: сначала надо записать что-то в конституцию, затем обеспечить возникновение соответствующих отношений. А уж сколько их реально появится — это предмет заботы тех, кто ответствен за реализацию конституции. Например, в Конституции РФ сказано, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. На практике непосредственное участие граждан в осуществлении задач местного самоуправления незначительно, больше этим занимаются органы и должностные лица местного самоуправления. Однако конституционная норма нацелена на полный объем соответствующих общественных отношений.

3. На предмет и характер конституционного регулирования определенное влияние оказывает *уровень развития общественного сознания*. Проявляется данный фактор по-разному.

Прежде всего, начиная подготовку новой конституции, стоящие у власти лица в демократическом государстве должны ориентироваться на отражение в ней положений, нужных народу, и на то, что конституция найдет у него поддержку.

Естественно, в конституцию включаются положения, обусловленные существующим уровнем общественного сознания. По большому счету в ней должны содержаться нормы, понятные человеку даже с невысоким уровнем образования. На практике большинство граждан (порой до 95%) конституцию не только не читали, но даже и не держали в руках. Однако они верят властям, а значит, и созданному ими документу. И даже могут проголосовать за конституцию на референдуме по принципу веры властям.

Вместе с тем конституция вносит свой вклад в формирование общественного сознания. Минимальный вклад имеет место при включении в конституцию норм, направленных на рост образовательного уровня граждан, от которого зависит в немалой степени общественное сознание. Максимальный вклад — серьезная идеологическая «начинка» конституции. И это свойственно в том или ином объеме всем конституциям. Например, первые советские конституции особое внимание уделяли задачам борьбы с эксплуатацией человека человеком (по терминологии того времени), неграмотностью, неравенством женщин и мужчин, национальным неравенством и т. п. И это находило отклик у большинства населения. Последующие конституции на-

целивались на упрочение чувства высокой ответственности человека перед обществом, неразрывное единство интересов личности и государства. Это также воспринималось позитивно общественным сознанием. Действующая Конституция РФ особое внимание уделяет тому, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, государство — демократическое, а идеологическое и политическое многообразие — важнейшие характеристики конституционного строя. В принципе это приемлет современное общественное сознание.

Итак, общественное сознание — форма проверки жизнеспособности различных идей, проектов, решений, в том числе конституционных. Если они восприняты и поддержаны общественным мнением, отложившись в общественном сознании как определенные закономерности социального бытия, то логично их закрепление в конституции и более полное воплощение в жизнь.

4. Следует принимать в расчет *назначение конкретных конституций*. Иначе трудно понять, почему они подробно регулируют одни общественные отношения и почти не затрагивают другие, отличаются большим или меньшим числом предписаний по одному и тому же вопросу. Например, главной целью Конституции СССР 1924 г. было оформление на конституционном уровне образования Союза ССР. Поэтому она практически не касалась общественного строя, прав и свобод граждан. Эти вопросы были предметом конституций союзных республик, входивших в СССР. И только с учетом назначения данной Конституции можно уяснить специфику предмета ее конституционного регулирования по сравнению с другими основными законами.

5. При оценке предмета и объемов конституционного регулирования немаловажным фактором являются также *воля и усмотрение органов и лиц, занимавшихся подготовкой проекта, органа, принимающего конституцию или утверждающего ее текст для вынесения на референдум, а в определенной степени — и пожелания граждан, участвовавших в обсуждении проекта*. Можно откровенно сказать: рассуждения о том, что конституция рождается объективным ходом истории, что в ней отражаются общие закономерности развития общества и государства, в немалой степени условны. Конечно, отмахиваться от объективных факторов нельзя. Например, наступивший в СССР и РСФСР кризис строя в 80—90-е гг. XX в. объясняет назревшую необходимость демократических реформ. Но вот каким путем идти вперед — это решали конкретные люди и их объединения со своими воззрениями. И именно предложенные ими решения прокладывали дорогу вперед, зачастую методом проб и ошибок.

Примеров того, когда в равных общественно-политических условиях выбираются разные решения, немало. Так, при конституционной реформе 21 апреля 1992 г. Российская Федерация была признана федерацией, состоящей из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов, а заключенный между ними 31 марта 1992 г. Федеративный договор был инкорпорирован в большую группу норм Конституции, но вместе с тем объявлялся в целом неотъемлемой частью Конституции. Предложенный в мае 1993 г. Президентом проект новой Конституции РФ содержал в качестве отдельного раздела Федеративный договор. Остался он и в варианте проекта, доработанном и одобренном Конституционным совещанием в июле 1993 г. Однако в окончательном тексте, вынесенном Президентом на референдум 12 декабря 1993 г., Федеративного договора мы уже не находим, поскольку конституционная основа Российской Федерации — с отражением в ней многих положений Федеративного договора — была признана создателями текста более целесообразной.

В Конституции 1993 г. очевиден перекося власти в сторону Президента РФ, у него более сильные полномочия, чем у палат Федерального Собрания. Причина такого регулирования лежит на поверхности — первый Президент РФ «скроил» в этой части Конституцию РФ полностью под свою должность и себя лично. Об объективных предпосылках подобного подхода говорить не приходится, кроме стремления усилить личную власть.

6. Наконец, на предмет и содержание конституции определенное влияние оказывают *собственные свойства конституции как политико-правового документа*. Ведь она, обращаясь к общественным отношениям, остается основным законом.

Будучи сжатым, основной закон должен содержать необходимый минимум норм для того, чтобы выполнить социальное, политическое и государственно-правовое назначение. В этом плане подход к свойствам конституции прошел определенную эволюцию в мировой истории. Для буржуазных конституций XIX — начала XX в. характерно понимание их назначения как документа, обращенного преимущественно к государству, системе государственных органов. Минимум составляли нормы о социально-экономических устоях общества, правах и свободах граждан. С появлением первых советских конституций представления о предмете конституционного регулирования меняются, он расширяется — наряду с устройством государства в него включаются главы и разделы, посвященные общественному строю, политике, экономической системе, положению граждан.

Линия на расширение предмета конституционного регулирования была воспринята и конституциями зарубежных государств — они стали закреплять достаточно широкий круг прав и свобод граждан, идеи социального государства и социального партнерства.

В принципе тот же подход к предмету конституционного регулирования сохранила и нынешняя Конституция РФ, в которой есть много норм, посвященных конституционному строю государства, правам и свободам человека и гражданина. Однако и это нельзя считать последним словом в определении объема конституционного регулирования — например, в проекте Конституции РФ, который в свое время готовила Конституционная комиссия, предполагались части, обращенные к гражданскому обществу и его структурным элементам. Однако этот проект Конституции так и остался одним из проектов.

И все-таки в ситуации, когда конституция рассматривается как основной закон не только государства, но и общества с его политической жизнью, во многих отношениях автономной от государственной власти, не исключено соответствующее расширение предмета конституционного регулирования.

## 2. Структура конституции

Каждая конституция имеет структуру. В расположении ее статей и частей, делении на главы, разделы и т. п. проявляется своеобразие подхода различных государств к созданию своих основных законов.

В структуре конституции могут отражаться порой оценки и воззрения тех, кто предлагает стране новый основной закон. К примеру, размещение в Конституции СССР 1936 г. главы об основных правах и обязанностях граждан ближе к концу ее текста (это гл. 10, а всего в Конституции 13 глав) не случайно. Это как бы одно из отражений неуважения к личности, сложившегося в государстве, ставшем к тому времени тоталитарным.

Конечно, можно сказать, что понимание социальных ценностей лишь в косвенной форме отражается в структуре конституции. Главным является то, что они попали в конституцию. Однако при создании конституции нет мелочей, и расположение в ней материала может иметь символическое значение, порой даже такое, о котором авторы конституции и не помышляли.

Если оставить в стороне политические соображения, по большому счету *последовательность конституционного регулирования обусловлена логикой взаимосвязи конституционно-правовых институтов*.

В практике большинства стран принято начинать конституцию с *преамбулы* — вводного текста, имеющего, как правило, политическую направленность. Он бывает нужен для того, чтобы *осветить пройденный страной путь, дать характеристику общества на современном этапе его развития, изложить сущность и главные задачи государства, сказать о целях конституции и провозгласить ее принятие.*

Объем преамбулы — дело вкуса, а зачастую и идеологии. Например, Конституцию СССР 1977 г. долго готовили, в основном по причине отсутствия ясности, что за общество создано, каким по функциям является государство. Когда пришли к выводу, что общество — это развитый социализм, а государство — общенародное (пришедшее на смену государству диктатуры пролетариата), решили все характеристики общества и государства поместить в преамбулу. Несколько меньшей по объему, но также идеологизированной была и преамбула Конституции РСФСР 1978 г.

При конституционной реформе 15 декабря 1990 г. было решено резко сократить преамбулу Конституции, оставив в ней лишь минимум положений, в которых говорилось, что Съезд народных депутатов РСФСР, сознавая историческую ответственность за судьбу России, свидетельствуя уважение к правам всех народов, входящих в СССР, выражая волю народов РСФСР, подтверждает государственный суверенитет РСФСР и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР. При конституционной реформе 9 декабря 1992 г. были сняты упоминания об СССР и добавлено, что Съезд также свидетельствует уважение к правам всех народов Российской Федерации, признает приоритет прав человека и гражданина РФ.

Конституция РФ 1993 г. сохранила подход к преамбуле как небольшому лаконичному тексту. Она гласит:

«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 будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем **КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**».

Текст компактен. Он имеет концептуально-идеологическую нагрузку. Так, преамбула содержит идею высшей ценности прав и свобод человека. Она настраивает общество на внутренний (гражданский) мир, как бы призывая людей не строить отношения на антагонистической основе. Последовательно отражена идея сохранения государственного единства России, возрождения ее суверенной государственности в сочетании с равноправием и самоопределением народов. Подчеркнута направленность усилий народа на обеспечение благополучия и процветания России, ответственности за настоящее и будущее, стремление жить по правилам мирового сообщества.

Поскольку решающими являются вопросы о *сути существующего в данной стране строя, о власти, государстве, политической структуре (организации) общества, собственности, им посвящаются первые разделы или главы конституций.* Они могут быть сжатыми. Например, в Конституции СССР 1936 г. гл. 1 «Общественное устройство» состояла всего из 12 статей. Однако это может быть и несколько глав. Так, разд. 1 «Основы общественного строя и политики СССР» Конституции СССР 1977 г. включал пять глав: «Политическая система»; «Экономическая система»; «Социальное развитие и культура»; «Внешняя политика»; «Защита социалистического Отечества».

Конституция РФ отводит указанным выше вопросам гл. 1 «Основы конституционного строя». Закрепляемые в ней важнейшие черты строя — это народовластие (народный суверенитет); российское федеративное государство как организация всего народа; 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.

Логически следующее место в структуре конституций отводится закреплению *статуса личности, основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.* Их расположение именно здесь обусловлено тем, что, с одной стороны, человек, его интересы стоят на переднем плане в демократическом обществе и государстве, с другой — нельзя раньше основ конституционного строя поставить нормы о статусе личности, поскольку он обусловлен конституционным строем, на обеспечение интересов человека и гражданина направлены политика государства, система общественно-политических учреждений, допус-

каемых конституцией (партии, движения и т. д.), формы хозяйствования и собственности, а предоставляемые гражданину права и свободы позволяют ему активно влиять на государственные и общественные процессы.

Внутри группы конституционных норм, посвященных правам, свободам и обязанностям человека и гражданина, их последовательность также зависит от той или иной концепции в отношении статуса личности. Например, по концепции, превалировавшей в советский период, личность проявляла себя в трех главных ипостасях: на первом месте это участник осуществления экономической и социальной политики государства, на втором — участник управления государственными и общественными делами, на третьем — индивид со своими интересами и духовным миром. Соответственно Конституция СССР, а за ней и Конституция РСФСР закрепляли права и свободы граждан сначала в социально-экономической сфере, далее — в общественно-политической сфере и лишь после этого — в области личной жизни и индивидуальной свободы.

В наше время в основе восприятия статуса личности и его конституционного воплощения — другие подходы. На первом плане — человек как индивид, со своей жизнью, личной неприкосновенностью и свободой, на втором — его возможности участия в общественной жизни и делах государства, на третьем — права, позволяющие ему быть участником экономических и социальных процессов. Именно в такой последовательности и расположились в Конституции РФ 1993 г. основные права и свободы человека и гражданина, а затем названы также его права, служащие для защиты остальных прав и свобод, и ряд обязанностей гражданина.

В одной из исходных норм конституции может быть дана характеристика *внутренней структуры государства*, а далее помещается раздел или глава (главы), где это регулируется более подробно. Названия этих частей конституций могут быть: «Государственное устройство», «Национально-государственное устройство», «Федеративное устройство» и др.

Число глав, их названия зависят от усмотрения создателей конституций. Например, Конституция РСФСР 1978 г. имела разд. III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР», а в нем — отдельные главы о РСФСР, автономной республике (позже — республике в составе РСФСР), автономной области и автономном округе. Отражая новую федеративную природу Российской Федерации, Конституция была дополнена 21 апреля

1992 г. главой о крае, области (а 9 декабря 1992 г. — также о городе федерального значения) в составе Федерации.

В Конституции РФ 1993 г. этим вопросам посвящается гл. 3 «Федеративное устройство», в которой в более концентрированной форме отражаются природа и структура Федерации, вопросы ведения Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов, важнейшие правила построения федеративных отношений.

Следующие части конституций посвящены *центральному органам государства*. Логика принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, казалось бы, предполагает последовательность посвященных им глав в Конституции, т. е. сначала о парламенте, затем о правительстве, далее о судебных органах. Однако, помимо принципа разделения властей, есть еще и использование таких форм правления, как президентская республика, парламентарная республика или разные варианты смешанных форм. Отсюда сначала в конституции может быть глава о президенте, затем — о парламенте или наоборот.

Конституция РФ не называет наше государство президентской республикой. Однако по логике конституционного регулирования наш Президент стоит над всеми иными государственными органами, он обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие (ч. 2 ст. 80). Поэтому в Конституции идет сначала глава о Президенте, а далее о Федеральном Собрании, о Правительстве, о судебной власти.

В структуре конституции обычно после глав, посвященных президентам, законодательной и исполнительной власти, располагается *глава о судебной власти* или *две главы — о суде и о прокуратуре*. Предшествующие конституции в нашей стране имели разделы о правосудии, арбитраже и прокурорском надзоре, состоявшие из двух глав — о суде и арбитраже и о прокуратуре. Была специфика и в содержании — например, в главу о судебных органах помещались основные права и гарантии для граждан на справедливое и объективное правосудие. Конституция РФ все нормы такого характера сконцентрировала в главе о правах и свободах человека и гражданина. Арбитраж за эти годы был преобразован в систему арбитражных судов. И в Конституции 1993 г. есть одна глава о судебной власти, в которую включены нормы об организации правосудия в Российской Федерации, а также о прокуратуре. Последнее вызывает споры об обоснованности структурирования Конституции в этой части, и предлагается выделение отдельной главы о прокуратуре. В какой-то мере дискуссия отражена при реформировании Конституции РФ в 2014 г. — в наименование гл. 7 «Судебная власть» добавлены слова «и прокуратура».

В предмет конституционного регулирования могут включаться *основы построения системы органов власти территориальных частей государства*. Однако здесь многое зависит от избранной концепции. Например, в Советском государстве все органы от Верховного Совета СССР и до сельского Совета, его исполнительного комитета являлись государственными. Поэтому основы их деятельности регулировались не только республиканскими конституциями, но и союзной. Российская Федерация, будучи федеративным государством, отказалась от главы, устанавливающей основы организации государственной власти в субъектах РФ. По Конституции (ч. 1 ст. 77) субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему своих органов государственной власти, хотя и делают это в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов власти, предусмотренными федеральным законом. Вместе с тем многие ученые считают, что важнейшие основы организации государственной власти в субъектах РФ все-таки надо поднять на уровень конституционного регулирования.

Если государство отказалось от идеи существования государственных органов на всех уровнях территориальной организации и проповедует концепцию, согласно которой в городских и сельских поселениях, на других низовых территориях население осуществляет местное самоуправление, тогда в конституцию может включаться *глава о местном самоуправлении*. Причем это не исключено даже для федеративного государства, где вопросы территориальной организации субъектов являются их собственным делом. По такому пути пошла и Конституция РФ. Помимо гл. 1 «Основы конституционного строя», где в ст. 3 органы местного самоуправления называются одним из каналов осуществления власти народа, а в ст. 12 признается и гарантируется местное самоуправление в Российской Федерации, в Конституции имеется гл. 8 «Местное самоуправление».

Основной текст конституции заканчивается обычно *главой о порядке ее изменений и дополнений*. Так, в Конституции РФ есть гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

Как правило, большинство конституций имеет *завершающий раздел*, чаще всего именуемый «Заключительные и переходные положения» или просто «Переходные положения». Его назначение — указать, какой день считается днем принятия конституции, с какого дня она вступает в силу, какова судьба предшествующей конституции, как применяется прежнее законодательство до принятия нового, соответствующего данной конституции, как действуют существующие и

вновь учреждаемые органы. Имеется раздел «Заключительные и переходные положения» и в Конституции РФ 1993 г.

Завершая рассмотрение данного вопроса, отметим, что нет каких-то аксиом в определении предмета конституционного регулирования и, соответственно, структуры конституции, многое зависит от общественно-политической системы, возобладавшей в соответствующей стране, концепций, принятых за основу, конкретных подходов.

В немалой степени вопрос о предмете и структуре конституции связан и с правовой культурой ее создателей. Если они имеют достаточное представление о природе и назначении конституций, понимают внутреннюю логику конституционного регулирования, можно ожидать появления политически и юридически более совершенных текстов.

## § 5. Основные черты конституции

Основные черты конституции характеризуют ее связь как политико-юридического документа с общественным развитием, истоки, специфику воздействия общественных отношений на характер конституции и воздействия конституции на общественные отношения, роль конституции в реальных процессах жизни страны. Основными чертами Конституции РФ можно назвать: *основополагающий характер; народность; реальность; стабильность*.

### 1. Основополагающий характер

Основополагающий характер Конституции РФ заключается в том, что она *регулирует наиболее важные общественные отношения, является базой движения общества по пути исторического прогресса*. Кроме того, конституционное регулирование имеет *обобщающий характер*: раскрывает и закрепляет самое главное в общественных отношениях; использует минимум норм для этого; ясно и четко отражает суть общественных отношений. Данные нормы должны давать направление и определять принципиальное содержание их последующей регламентации в актах текущего законодательства.

Конечно, критерий важности общественных отношений, отражаемых в конституции, содержит и объективный, и субъективный аспекты. Объективно то, что основополагающие общественные отношения связаны с государством, властью, личностью, формами собственно- и организацией экономических отношений. Однако субъективен

подход тех, кто создает новую конституцию. Следовательно, конституцию нельзя рассматривать как абсолют в закреплении общественных отношений. На том или ином этапе развития конфигурация общественных отношений, составляющих предмет конституции, несколько меняется, а значит, одни нормы могут исключаться из конституции, другие — включаться в нее. Таким образом, основополагающий характер конституции — это ее абстрактная ценность, но никак не отражение «вечности» конкретного основного закона.

## 2. Народность

Конституции выражают интересы народа. Если говорить более конкретно, *народность конституции обуславливается следующими факторами.*

Во-первых, именно сам *народ создает объективные предпосылки для появления новых конституций*, т. е. закрепляемые в конституциях общественные отношения — результат деятельности народа.

Сказанное относится и к Конституции РФ. Изменения в жизни страны были инициированы определенными общественными силами. Предлагая свои пути, они исходили из назревших объективных условий и потребностей народа. Иначе говоря, что-то сформировалось в обществе, а что-то уже было на грани образования, но нужна была соответствующая нормативная основа. Не случайно конституционные реформы получили воплощение в жизни, хотя трудности были и есть немалые, поскольку создается новая социальная система. Таким образом, народность Конституции РФ выражается в том, что она фиксирует определенные итоги по созданию гражданами РФ нового общества и отражает задачи и перспективы развития Российской Федерации в интересах народа.

Во-вторых, народность конституций выражается также в том, что *народ может непосредственно участвовать в разработке и (или) принятии нового основного закона.*

Напомним прежде всего, что проводились всенародные обсуждения проектов конституций СССР 1936 и 1977 гг. Наверное, кто-то из читателей скажет о формальном характере институтов демократии в период социалистического строительства и отнесет это ко всенародному обсуждению проекта Конституции 1977 г. Конечно, тому есть основания. Однако любые институты надо рассматривать и с точки зрения того, что они давали в конкретной обстановке. В этом плане трудно отрицать, что в период всенародных обсуждений население знакомилось с текстами конституций, а значит, могло рассматривать

их не только как политические документы, но и как реальную опору для труда и жизни; отсюда и заинтересованность, и предложения от населения, поступавшие в конституционные комиссии.

При разработке Конституции РФ 1993 г. официально всенародное обсуждение проекта не проводилось. Однако официальный проект Конституционной комиссии и проект Президента РФ публиковались в газетах и отдельными изданиями с миллионными тиражами. Поэтому граждане могли знакомиться с текстами и вносить по ним свои предложения.

Зато для данной Конституции характерно такое проявление народности, как принятие ее путем референдума (всенародного голосования). Референдум состоялся 12 декабря 1993 г. В нем приняли участие 58 млн 187 тыс. 755 избирателей, или 54,8% зарегистрированных. За принятие Конституции проголосовали 32 млн 937 тыс. 630 избирателей, или 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании.

## 3. Реальность

Как одну из основных черт конституций реальность связывают прежде всего с *соответствием основных законов фактически существующим общественным отношениям.* В этом смысле реальность Конституции РФ заключается в том, что она отвечает потребностям общества, интересам граждан страны.

Как говорилось выше, реальность Конституции обеспечивается *организаторской работой* — прежде всего государства и его органов, но в немалой степени также общественных объединений, политических партий. Организаторские усилия должны привести в действие всю совокупность компетентных органов и лиц, реализующих конституционные предписания, соизмеряющих с ними свою деятельность.

Реальность любой конституции, в том числе Конституции РФ, *должна обеспечиваться постоянным углублением ее социально-экономических, политических, организационных гарантий.* Мало пользы от основного закона, состоящего из прекрасных лозунгов и положений, не имеющих под собой как реальной почвы, так и стремления ее создавать и укреплять.

Думается, можно говорить еще об одной предпосылке реальности конституции — *социально-психологической.* У граждан надо воспитывать чувство уважения к конституции, необходимости соблюдать ее нормы. Отсутствие у конституции авторитета в обществе — предпо-

ссылка к тому, что она не будет иметь реального значения; и наоборот — вера в непреложность конституционных постулатов поможет скорректировать действительность в духе основного закона.

#### 4. Стабильность

Стабильность как одна из основных черт конституции — это ее *длительное действие без внесения существенных изменений*. Стабильность конституции основывается на незыблемости социального строя, в условиях которого она принимается и который оформляет. Устойчива формация — стабильна и конституция; находится формация в стадии создания, переживает переходный период — можно ожидать изменений конституции. Или же будет происходить более нежелательное: конституция останется незыблемой на бумаге, а общественные отношения уйдут дальше, а то и получат основу в актах неконституционного уровня.

Таким образом, вместе со стабильностью перед конституцией стоит вечная проблема *динамизма*. Избежать изменений конституции в принципе нельзя, через это проходят государства при любых системах. Однако динамическое начало в конституционном регулировании должно содействовать тому, чтобы конституция была актом прямого действия. Следовательно, динамизм помогает вновь заложить стабильность в конституцию, т. е. обеспечить дальнейшее ее более или менее долгое действие без изменений.

Стабильность конституций их создатели нередко пытаются обеспечить усложненным порядком внесения изменений в основной закон. Этот путь был избран и для Конституции РФ 1993 г. Однако такой вариант для самой стабильности конституции почти ничего не дает. Вспомним высказывание известного русского государствоведа профессора Н. М. Коркунова: «Всякая попытка искусственно устанавливаемыми формами и сроками задержать изменение государственного строя должна быть признана совершенно несостоятельной. Изменение государственного строя не есть дело чьего-либо личного произвола, а производится действием изменяющихся условий общественной жизни. Новые, сильные запросы развивающегося общества всегда преодолеют противящуюся им букву закона, и сложные, медленные формы изменения конституции в практическом результате только умножают случаи насильственных государственных переворотов»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1903. Т. 2: Часть Особенная. С. 47.

### § 6. Юридические свойства конституции

Юридические свойства конституции — это ее *признаки как основного закона государства*.

#### 1. Конституция — основной закон государства

Как отмечалось выше, любая конституция относится к числу *правовых актов*, является *законом* и обладает всеми его чертами.

В нашей стране Конституция — это *один акт*. В науке конституционного (государственного) права основной закон, представленный одним актом, принято называть *писаной конституцией*. Если у государства нет такого единого акта, а конституционное значение признается за рядом актов разных лет, то их в совокупности обычно именуют *неписаной конституцией* (например, в Великобритании).

Очень часто текст конституции провозглашается как *конституция* (основной закон) государства. Такого наименования не могут иметь иные политические и правовые документы. Все предшествующие конституции нашего государства назывались именно так. Однако слова «Основной закон» не использованы в Конституции РФ, и это вряд ли правильно.

В нашей стране также предусмотрен такой вид актов, как конституционные законы. На уровне Российской Федерации это *федеральные конституционные законы*.

В связи с тем, что словосочетание «конституционный закон» говорит об особой природе этого вида актов и его связи с конституцией, остановимся кратко на данной проблеме.

Существуют разные взгляды на конституционные законы<sup>1</sup>.

По поводу *предмета регулирования* наиболее широкий взгляд состоит в том, что к конституционным законам относят акты, которые решают хотя бы одну из перечисленных ниже целей:

- 1) вносят изменения и дополнения в текст конституции;
- 2) исключают какие-то положения из текста конституции;
- 3) являются дополнением к конституции и действуют вместе с нею (как самостоятельные акты, не трогая саму конституцию);
- 4) заменяют собой какие-либо положения конституции, т. е. действуют вместо них;
- 5) провозглашают вновь принятую конституцию и (или) вводят ее в действие;

<sup>1</sup> Подробнее см.: Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 65 и след.

б) принимаются по прямому указанию конституции и регулируют названные в ней общественные отношения;

7) принимаются в развитие норм конституции, даже если в нормах прямо и не говорится о необходимости этих актов, но ими упрочиваются народовластие, социально-экономические институты, определяется статус государственных органов, взаимоотношения между субъектами федеративных отношений и т. п.; прежде всего здесь подразумеваются акты об институтах демократии, основы законодательства, статутные законы (акты о тех или иных органах).

При этом не столь важно, как полагают некоторые авторы, предусмотрен официально (формально-юридически) конституционный закон в качестве специального вида нормативных актов или нет. Важно то, что есть предмет регулирования для таких законов.

Как мы полагаем, в отношении конституционных законов в Российской Федерации надо руководствоваться следующим.

Во-первых, о конституционных законах можно говорить лишь в случае, когда они *прямо предусмотрены* конституцией. Если в государстве такой вид актов официально не провозглашается, нельзя произвольно поднимать отдельные акты до уровня конституции, приписывать им особую природу, значение, запрещается даже использование самого наименования конституционного закона для соответствующего акта.

Во-вторых, если конституционные законы официально предусмотрены, это само по себе тоже еще ни о чем не говорит. Все связано с *назначением и предметом регулирования* соответствующего акта, и этим обусловлена его правовая сила. А именно: если роль таких актов обозначена как *дополнения к конституции*, их в совокупности с нею придется рассматривать как единую писаную конституцию. Есть основания так полагать и в случае, когда конституционный закон *заменяет собой часть норм конституции*, переставших действовать. Получается, что соответствующее государство подняло данные виды конституционных законов на уровень конституции. В России федеральные конституционные законы подобных назначений не имеют.

На уровень конституционных законов теоретически можно также поднять законы *о внесении изменений и дополнений в конституцию, об исключении из конституции отдельных положений*, хотя надо видеть и судьбу таких актов — скорректировав нормы конституции, они выполнили свою служебную роль и тем самым исчерпали себя, на деле перестали существовать. Подобных конституционных законов в Российской Федерации не предусмотрено; поправки в Конституцию РФ вносятся законами о поправках — мы уже говорили выше, касаясь ис-

точников конституционного права, что это самостоятельный вид нормативных актов, хотя и принимаемый по процедуре федеральных конституционных законов.

Правда, одна формулировка Конституции РФ позволяет задуматься над тем, что федеральным конституционным законом может корректироваться («поправляться») ее текст. Речь идет о ч. 1 ст. 137 Конституции: «Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, *вносятся на основании* (выделено мной. — С. А.) федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации». Выделенные слова «вносятся на основании» звучат не совсем определенно — произведено ли изменение самим федеральным конституционным законом или нужен иной акт — на базе данного закона. Нет четкости в этом вопросе и в федеральных конституционных законах об образовании конкретных субъектов. Так, Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. зафиксировал образование нового субъекта РФ — Пермского края в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. В ст. 2 читаем: «Наименование нового субъекта Российской Федерации — Пермский край *подлежит включению* (выделено мной. — С. А.) в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации» (п. 2). Соответственно, наименования прежних субъектов подлежат исключению из Конституции РФ. Такие же слова находим и в других федеральных конституционных законах аналогичного назначения. Отсюда можно сделать вывод, что данные федеральные конституционные законы не просто отражают образование нового субъекта РФ, но и *включают* его наименование в Конституцию РФ, так же как и *исключают* из нее наименование субъектов РФ, прекративших существование. Хотя это и не снимает вопроса об удачности формулировок как нормы Конституции РФ, так и соответствующих федеральных конституционных законов.

Можно теоретически трактовать декларации или законы о провозглашении конституции, о введении ее в действие как акты с назначением, приближающим их к самой конституции. Однако считать ли такие декларации, законы частью текста конституции либо примыкающими к ней конституционными законами — зависит от того, что конкретно решено при принятии конституции. Например, Декларацию об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 г. включили, с некоторыми коррективами, в Конституцию СССР 1924 г.; следователь-

но, до этого она была актом конституционного значения, а затем стала частью Конституции. 7 октября 1977 г. приняты не только Конституция СССР, но и Декларация Верховного Совета СССР о принятии и объявлении этой Конституции, Закон о порядке введения в действие Конституции СССР. Однако эти документы не объявлены частью данной Конституции. А в Конституции РФ 1993 г. есть раздел второй «Заключительные и переходные положения», определяющий порядок введения ее в действие. Таким образом, соответствующие нормы могут быть частью текста конституции или включаются в отдельный акт о провозглашении конституции, о порядке введения ее в действие, по своему значению близкий к категории конституционных законов.

Наиболее дискуссионным является вопрос о том, считать ли конституционными законами акты, которые принимаются в развитие норм конституции. Для сторонников конституционных законов главное здесь в том, что цель соответствующих актов — реализация положений конституции. И не столь важно, называется в конституции реализующий ее нормы акт конституционным законом либо просто федеральным законом или логика реализации конституционной нормы предполагает принятие подобного закона.

По этому поводу можно было бы не спорить, если бы не одно обстоятельство. Все упирается в толкование силы акта, появившегося в развитие положений конституции. Напомним, что по поводу *соотношения конституции и конституционных законов* есть два генеральных подхода:

1) одни авторы считают конституционные законы подконституционными актами, т. е. они должны соответствовать конституции и не могут противоречить ей;

2) другие авторы полагают, что конституционные законы — поскольку они регулируют общественные отношения в дополнение к конституции и зачастую, образно говоря, по ее «уполномочию» — поднимаются на уровень конституции и образуют вместе с ней так называемую макроконституцию.

Опасность возведения каких-то актов на уровень конституции очевидна: во-первых, размывается предмет конституционного регулирования; во-вторых, появляется возможность «корректировать» нормы конституции и при желании нейтрализовать их действие иными актами. Конституция РФ, предусмотрев федеральные конституционные законы, не дает свободы в интерпретации роли таких законов.

Правда, предложения о расширении круга федеральных конституционных законов периодически вносятся. Основой для этого служит положение ч. 1 ст. 76 Конституции РФ: «По предметам ведения Рос-

сийской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации». Если его трактовать широко, тогда обозначенные в Конституции федеральные конституционные законы надо считать лишь самыми важными и не исключающими принятия других конституционных законов. И уже есть пример: принятие Федерального конституционного закона, не названного в Конституции, — от 9 ноября 2009 г. «О Дисциплинарном судебном присутствии». В литературе обсуждаются идеи федеральных конституционных законов о Президенте РФ, о Федеральном Собрании РФ и др. Идея федерального конституционного закона о российском парламенте нашла поддержку в Государственной Думе.

К предложениям о расширении круга федеральных конституционных законов надо относиться с осторожностью по следующим причинам.

Во-первых, при повышенной значимости таких законов появится «тяга» к появлению их большого числа, что приведет к снижению роли. К тому же усилится своеобразная «конкуренция» конституционных законов и обычных федеральных законов.

Во-вторых, не следует забывать, что для главных государственных органов ключевым остается регулирование их статуса на уровне Конституции РФ, это касается Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ. Появление в дополнение к этому федеральных конституционных законов о Правительстве РФ и о Конституционном Суде РФ объясняется сложностью отражения в Основном законе подробных правил их организации и деятельности.

Если подготовить конституционный закон о Президенте РФ, то в ситуации, когда основополагающие нормы отражены в Конституции, а роль Президента в обороне, безопасности и т. п. — в отраслевых федеральных законах, придется «перетаскивать» в него нормы не только Конституции, но и отраслевых актов. Но при этом все равно их нельзя изъять ни из Конституции, ни из отраслевых законов, где они взаимосвязаны с остальными предписаниями. Тогда не ясен замысел такого конституционного закона.

Что касается Федерального Собрания, реальность такова, что, помимо Конституции РФ, часть полномочий палат отражена в отраслевых законах, а процедуры их применения — в огромных регламентах палат. Большой проблемой будет найти меру сочетания этих направлений регулирования, если разрабатывать федеральный конституционный закон о парламенте.

Итак, мы остаемся при мнении, что федеральные конституционные законы:

1) лучше принимать по кругу вопросов, обозначенных в самой Конституции;

2) являются подконституционными актами и не могут вносить коррективы в текст Конституции;

3) могут оцениваться на предмет их несоответствия Конституции. Такого рода дела уже рассматривались в Конституционном Суде РФ (27 сентября 2002 г. был принят Федеральный конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» (ныне утратил силу). Федеральный конституционный закон 2002 г. был оспорен оппозицией в Конституционном Суде РФ и признан его постановлением от 11 июня 2003 г. соответствующим Конституции РФ; после принятия Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» отдельные его положения также оценивались Конституционным Судом РФ в части их соответствия Конституции РФ — постановление от 21 марта 2007 г.).

Для наглядности и для того, чтобы легче было затем делать выводы, перечислим, какие федеральные конституционные законы предусмотрены в Конституции РФ, с указанием дат уже принятых актов:

1) о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта (ч. 2 ст. 65; ч. 1 ст. 137) — принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г.; о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66; ч. 1 ст. 137) — пока такой закон не принят;

2) о принятии в состав Российской Федерации конкретного нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65; ч. 1 ст. 137); об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65; ч. 1 ст. 137) — первым был принят Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (новый субъект именуется Пермский край), далее последовали федеральные конституционные законы со сходным названием — об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения: Красноярского края и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа (от 14 октября 2005 г., новый субъект — Красноярский край); Камчатской области и Корякского автономного округа (от 12 июля 2006 г., новый субъект — Камчатский край); Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятско-

го автономного округа (от 30 декабря 2006 г., новый субъект — Иркутская область); Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (от 21 июля 2007 г., новый субъект — Забайкальский край); об изменении конституционно-правового статуса определенного субъекта РФ (ч. 5 ст. 66; ч. 1 ст. 137) — таких актов пока нет;

3) о государственных флаге, гербе и гимне Российской Федерации, их описании и порядке официального использования (ч. 1 ст. 70) — три самостоятельных федеральных конституционных закона от 25 декабря 2000 г.;

4) о референдуме Российской Федерации (п. «в» ст. 84) — Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г.;

5) о военном положении (ч. 3 ст. 87) — Федеральный конституционный закон от 31 января 2002 г.;

6) о чрезвычайном положении (ч. 2 ст. 56; ст. 88) — Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г.;

7) об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации (п. «д». ч. 1 ст. 103) — Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г.;

8) о Правительстве РФ (ч. 2 ст. 114) — Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г.;

9) о судебной системе Российской Федерации (ч. 3 ст. 118) — Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г.;

10) о Конституционном Суде РФ (ч. 3 ст. 128) — Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г.;

11) о Верховном Суде РФ (ч. 3 ст. 128) — до последнего времени этот акт не был принят, в названном ниже Федеральном конституционном законе от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» была отдельная глава о Верховном Суде РФ; в связи с реформой судебной системы в 2014 г. произведено объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, создан единый Верховный Суд РФ, и в 2014 г. будет принят Федеральный конституционный закон о Верховном Суде РФ;

12) об отдельных частях судебной системы (ч. 3 ст. 128) — о судах общей юрисдикции в Российской Федерации (Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», о военных судах в Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах Российской Федерации»);

13) о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135) — не принят.

Судебная реформа 2014 г. отразилась на видах судов и судебных органов и, соответственно, на посвященных им федеральных конститу-

ционных законах. В частности, из прежней редакции ч. 3 ст. 128 Конституции РФ следовала возможность принятия отдельного федерального конституционного закона о Высшем Арбитражном Суде РФ; такой закон не был принят, в Федеральном конституционном законе от 24 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации» была отдельная глава, посвященная полномочиям, порядку образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ. Теперь на очереди не только упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ, но и в целом реформирование законодательства об иных арбитражных судах.

Кроме того, 9 ноября 2009 г. был принят Федеральный конституционный закон «О Дисциплинарном судебном присутствии» — судебном органе, рассматривающем дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов РФ о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. С принятием Федерального конституционного закона о Верховном Суде РФ предусматривается создание в его составе Дисциплинарной коллегии и упразднение названного Дисциплинарного судебного присутствия. Естественно, что указанный Федеральный конституционный закон также утратит силу.

14) о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135) — не принят.

С учетом перечня данных законов можно, пожалуй, увидеть лишь один повод для введения категории «федеральный конституционный закон» в официальное конституционное право России: подчеркнуть *важность определенных вопросов*, а требованием квалифицированного большинства для принятия таких актов *обеспечить более взвешенный подход* парламента Российской Федерации к их принятию, чтобы данные законы были основательными и стабильными.

Характеризуя конституцию как нормативный правовой акт — закон, обратим внимание на некоторые *особенности ее норм*.

Во-первых, все нормы конституций *правовые*, т. е. они имеют все черты, характерные вообще для норм права: содержат правила поведения субъектов права, общеобязательны, рассчитаны на многократное применение и т. д. Для многих положений конституций присуще политическое звучание. Отсюда можно засомневаться, являются ли они правовыми предписаниями, особенно это относится к преамбулам конституций, а также иным их декларативным положениям. Не отказывая им в политическом назначении, все-таки важно видеть и нормативно-юридическую регулятивную цель.

Во-вторых, большинству норм конституций свойственна *высокая степень обобщенности*, чаще всего это основополагающее регулирование.

В-третьих, от этого нормы конституций не теряют своего действия. Как говорилось выше, Конституция РФ имеет *прямое действие*. Прямое действие многих норм Конституции может иметь место только вместе с нормами текущего законодательства, развивающими нормы Конституции.

В-четвертых, для остального законодательства все нормы конституции рассматриваются как *имеющие более высокую юридическую силу*.

Вместе с тем есть определенная соподчиненность (иерархия) норм внутри Конституции РФ. *Иерархия внутри норм Конституции РФ* проявится в следующем:

1) *одни нормы являются более важными и определяют содержание других норм самой же Конституции*. В ст. 16 Конституции РФ, завершающей гл. 1 «Основы конституционного строя», сказано: «1. Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией. 2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Таким образом, нормы гл. 1 обуславливают содержание всех иных норм Конституции РФ;

2) в силу особой важности *определенные положения Конституции изменяются также в более усложненном порядке*, чем иные ее нормы. Такая особенность в российской Конституции очерчена не единожды. Так, гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» завершается ст. 64, которая гласит: «Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией». Но это общая декларация. А из гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» следует, что любое изменение норм гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ требует ее пересмотра и *принятия новой Конституции*, в то время как корректировка норм других глав осуществляется *путем внесения поправок в действующий Основной закон* (продолжает считаться Конституцией 1993 г.).

К сожалению, Конституция РФ никак не обозначила юридическую силу ее преамбулы и раздела второго «Заключительные и переходные положения». О значении преамбулы конституции ученые высказывают разные мнения — от отрицания ее роли как совокупности правовых норм до приравнивания положений преамбулы к другим положениям конституции. При всем политическом значении преамбулы ее нормативная суть очевидна хотя бы потому, что в ней провозглашаются исходные принципы, на которых основывается данная

конституция и само ее принятие. Поэтому изменение преамбулы должно происходить по процедуре внесения поправок в конституцию. Нормативное значение заключительных и переходных положений конституции тем более несомненно, и корректировать их следует путем внесения поправок в конституцию.

## 2. Юридическое верховенство

*Юридическое верховенство конституции* означает ее высшую юридическую силу по отношению ко всем иным нормативным актам. В Российской Федерации в общий их перечень включаются и федеральные законы, и федеральные конституционные законы.

Юридическое верховенство конституций обычно подчеркивается в них самих. Так, согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Акты могут развивать положения Конституции. Но при этом, если первое слово по какому-то вопросу уже сказано в Конституции, они не вправе содержать в себе другое предписание. К этому формальному аспекту добавляется сущностный: нельзя в другом акте путем интерпретаций, словесных манипуляций предусмотреть такие варианты действий, которые не вытекают из самой конституции, да по ее духу и не могут из нее следовать.

Именно поэтому, характеризуя ранее федеральные конституционные законы, мы отметили, что они не образуют единства с действующей Конституцией РФ и могут оцениваться Конституционным Судом РФ на предмет соответствия Конституции.

Правда, в связи с этим надо коснуться двух видов актов: во-первых, это законы о поправках Конституции РФ, принимаемые по процедуре федеральных конституционных законов, во-вторых, федеральные конституционные законы о принятии в состав Российской Федерации и образовании в ее составе нового субъекта, а также об изменении статуса субъекта. Оба вида актов вносят новеллы в Конституцию РФ, вводят правила, заменяющие действующие нормы Конституции. Поскольку все делается в порядке, указанном в самой Конституции, можно ли оспорить эти акты в Конституционном Суде РФ?

Полагаем, здесь есть два момента, и каждый диктует свое решение. С одной стороны, в предметном плане нормы обоих актов, внесшие изменения в Конституцию РФ, с этого момента уже не существу-

ют сами по себе. Они становятся *конституционными* нормами. А оспаривать в Конституционном Суде нормы Конституции РФ нельзя. С другой стороны, соответствующие законы должны быть приняты в определенном порядке, получить необходимое число голосов при голосовании в каждой палате Федерального Собрания, а законы о поправках еще проходят процедуру одобрения в парламентах субъектов РФ. И если при этом что-то будет нарушено, акт может (и должен) быть оспорен в Конституционном Суде РФ. Ведь согласно ст. 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» он устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти, в том числе по форме нормативного акта, по порядку его подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие.

В научном обороте, а также при составлении сборников документов используется понятие «конституционное законодательство». Возникает несколько вопросов: имеет ли оно право на существование? В каком смысле может использоваться? Какое соотношение различных актов и Конституции должно предполагать?

Если понятие «конституционное законодательство» применяется для объединения всех источников конституционного права и в этом плане не имеет какой-либо иной научной трактовки, вряд ли против него следует возражать. В данном случае на первом месте — интересы удобства для пользователей. Если же в основе использования понятия — идея равенства с Конституцией иных нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественно-политического устройства и власти, против такой трактовки «конституционного законодательства» надо решительно возражать.

## 3. База текущего законодательства

Конституция является базой для текущего законодательства, определяет его характер. Текущее законодательство *развивает* предписания конституции, *исходит из ее духа* при детальном регулировании различных общественных отношений.

Текущее регулирование общественных отношений в развитие норм конституций необходимо. Обычно конституции иницируют текущее регулирование, используя для этого разные приемы, нацеленные на принятие нормативных актов, развивающих ее положения. Так, Конституция РФ делает это следующими методами:

1) прямо указывает виды федеральных конституционных законов и многих федеральных законов, требуемых для подробного регулирова-

ния определенных вопросов; конкретно предусматривает принятие федеральных законов — о гражданстве (ст. 6), о военной службе (ст. 59), об альтернативной гражданской службе (ст. 59), о статусе столицы Российской Федерации (ст. 70), об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ (ст. 77), о порядке выборов Президента РФ (ст. 81) и др.;

2) использует указание на то, что определенные общественные отношения регулируются федеральным законом, не называя конкретный по наименованию или содержанию акт. Так, согласно ч. 3 ст. 36, закрепляющей право частной собственности на землю, «условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона». В соответствии с ч. 5 ст. 37, где закреплено право граждан на отдых, «работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск». В Конституции подчеркивается, что регулированию общественных отношений посредством закона (в данном случае федерального закона) отдается предпочтение перед иными видами нормативных актов; что касается внешней формы акта, Конституция в этом отношении не категорична — приведенные выше положения реально нашли отражение в кодексах (Земельном, Трудовом), но они являются лишь разновидностью федеральных законов;

3) говорит о необходимости дополнительного регулирования общественных отношений либо закрепления гарантий для их участников в акте текущего законодательства, оставляя на последующее разрешение вопрос о виде акта и принимающем его органе. Например, согласно ст. 43 Конституции РФ, посвященной праву граждан на образование, Российская Федерация «устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты»; ясно, что для этого понадобится соответствующий нормативный акт;

4) зачастую содержит такие формулировки статей, из текста которых очевидна обязательность последующего текущего нормативного регулирования, обеспечивающего применение конституционной нормы. Так, согласно ст. 46 Конституции РФ «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд»; очевидно, что применение нормы без специального закона невозможно.

Конституция РФ во многих случаях говорит о том, что права и интересы граждан гарантируются либо охраняются законом, соответствующие действия органов и должностных лиц регулируются законом, подразумевая не акт в форме закона, а *всю совокупность правовых*

*норм*, необходимых для соответствующего случая. Например, ч. 1 ст. 35 гласит: «Право частной собственности охраняется законом»; здесь имеются в виду не просто отдельный акт в виде закона, а любые правовые средства, лишь бы они служили защите данного права.

Таким образом, проблема соотношения конституции и текущего законодательства довольно многогранна, и она решается с учетом как роли конституционных норм и идей, так и формально-правовой зависимости от конституции иных правовых актов.

#### 4. Особый порядок принятия и изменения

Конституцию характеризует и такое юридическое свойство, как особый порядок принятия и изменения.

Принятие конституции проходит в обстановке *гласности и повышенного интереса со стороны общества*. Как отмечалось выше, проекты конституций публикуются на страницах газет с большим тиражом и издаются отдельными брошюрами.

Особый порядок принятия может состоять и в специальной *организации массового (всенародного) обсуждения проекта конституции, в вынесении проекта конституции на всенародное голосование (референдум)*. Результаты референдума являются обязательными и означают принятие либо непринятие конституции народом. В случае принятия она приобретает государственно-обязательную силу, хотя это и не исключает официального провозглашения принятия конституции и вступления ее в силу парламентом, либо президентом государства, либо центральной избирательной комиссией.

В некоторых зарубежных странах особый порядок принятия конституции связывают со *сложностью процесса рассмотрения и принятия проекта*. В этом случае к одобренному парламентом данного созыва проекту конституции возвращаются по истечении определенного (и немалого) срока (обычно не ранее шести месяцев); дополнительным требованием может быть проведение в этот период выборов нового парламента, с тем чтобы обсуждением проекта занялся обновленный состав депутатов.

*Особый порядок изменения конституции* — это специально усложненные процедуры представления проектов, обсуждения и принятия законов о внесении в нее изменений.

В том случае, если закон об изменениях и дополнениях конституции принимается парламентом, это обычно сопровождается *требованием квалифицированного большинства голосов* в пользу такого закона. Например, для изменения Конституции СССР 1977 г. закон должен

был получить не менее двух третей голосов от общего числа депутатов в каждой палате Верховного Совета СССР (для принятия обычного закона достаточно было простого большинства). Изменение и дополнение Конституции РСФСР 1978 г. после учреждения (1989 г.) такого верховного органа государственной власти, как Съезд народных депутатов РСФСР, производилось законом, принятым Съездом большинством не менее двух третей от общего числа депутатов (ст. 185).

Дополнительные требования могут обуславливаться разными факторами. Один из них — учет интересов субъектов РФ. Так, при конституционной реформе в Российской Федерации 1992 г. важнейшими моментами было отражение в Основном законе Федеративного договора и признание субъектами РФ не только республик, но также автономных и территориальных образований. Поэтому в ст. 185 Конституции включили дополнение: изменения и дополнения статей Конституции РФ, касающихся федеративного устройства, не могут быть осуществлены Съездом в одностороннем порядке и производятся по согласованию с республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами Москвой и Санкт-Петербургом в лице их Советов народных депутатов.

Особый вариант специальных требований — сделать так, чтобы отпало само желание изменять конституцию и тем самым обеспечивалась ее стабильность. В этом случае к повышенной жесткости изменения конституции еще добавляют требование о том, что при желании скорректировать определенные части конституции нельзя пойти путем текущих реформ и придется принимать новую конституцию.

Наглядный тому пример — процедуры изменения Конституции РФ, предусмотренные в гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Согласно ст. 134 предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Положения гл. 9 с точки зрения порядка изменения Конституции поделены на четыре части.

*Первая часть* — это положения гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» и самой гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Согласно ст. 135 Конституции эти положения не могут быть пересмотрены самим Федеральным Собранием — парламентом Российской Федерации. Если предложение о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ

будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (т. е. не одной, а обеих палат), то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

*Вторая часть* — это поправки к гл. 3—8 Конституции (ее остальную текст). В соответствии со ст. 136 они принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (напомним, что по ст. 108 Конституции для принятия такого закона требуется квалифицированное большинство голосов — не менее трех четвертей в Совете Федерации и двух третей в Государственной Думе). Принятые поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двумя третями субъектов РФ.

Говоря об источниках конституционного права, мы уже указывали, что в постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 говорится: поправки к гл. 3—8 принимаются в форме особого правового акта — закона РФ о поправке к Конституции РФ. Для реализации этой правовой позиции Конституционного Суда принят Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

*Третья часть* — это изменения ст. 65 Конституции РФ, касающиеся состава субъектов РФ. Согласно ч. 1 ст. 137 они вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» посвящен двум процедурам (принятие, образование) и не касается вопроса об изменении статуса субъекта РФ.

*Четвертая часть* — изменения, касающиеся наименования субъекта РФ. В ч. 2 ст. 137 Конституции указано: в случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта РФ подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в постановлении от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании

ч. 2 ст. 137 Конституции определил, что изменения наименования субъекта включаются в текст ст. 65 указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им (субъектом) порядке. В спорных случаях Президент использует согласительные процедуры, в случае недостижения согласованного решения может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

В связи с принятием и изменением Конституции РФ имеется немало проблем. Многие из них рассмотрены в гл. 7 настоящего учебного курса, посвященной действующей Конституции РФ. Рекомендуем при подготовке данного вопроса обязательно посмотреть соответствующие страницы книги.

#### Глава 4. Краткая история конституционного развития России

##### Литература

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; *Алхименко В., Евтеева М.* Истоки российского конституционализма // *Право и жизнь*. 1994. № 5, 6; *Брежнев Л. И.* Опроект Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения: доклад на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва. 4 октября 1977 г. // Конституция общенародного государства. М., 1978; *Гайдуков Д. А.* Развитие Конституции СССР // Развитие советского государственного права. М., 1959; *Гурвич Г. С.* История Советской Конституции. М., 1923; История Советской Конституции (в документах). 1917—1956 гг. / под ред. С. С. Студеникина. М., 1957; *Кистяковский Б. А.* Страницы прошлого. К истории конституционного движения в России. М., 1912; Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: сб. документов / авт.-сост. А. В. Гоголевский, Б. Н. Ковалев. М., 2000; Конституционная система развитого социализма. М., 1980; Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995. Т. 1—22; Конституция общенародного государства. Вопросы теории / под ред. Л. Ф. Ильичева, Д. А. Керимова. М., 1979; Конституция развитого социализма. Исторические предпосылки и значение. Институт истории АН СССР. М., 1981; Конституция СССР: Политико-правовой комментарий / под ред. Б. Н. Пономарева. М., 1982; *Копейчиков В. В.* Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции. Киев, 1979; *Котляревский С. А.* Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912; *Кравчук С. С.* Первая Советская Конституция (к 60-летию со дня принятия) // *Сов. государство и право*. 1978. № 7; *Кукушкин Ю. С.,*

*Чистяков О. И.* Очерк истории Советской Конституции. М., 1987; *Курцын В. М.* Советская союзная Конституция 1924 года: разработка и основные принципы // *Сов. государство и право*. 1975. № 1; *Нольде Б. Э.* Законы основные в русском праве // *Труды юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском ун-те*. СПб., 1913. Т. 7; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года. Воронеж, 1979; *Палиенко Н. И.* Основные законы и формы правления в России. Юридическое исследование. Харьков, 1910; *Портнов В. П., Славин М. М.* Этапы развития Советской Конституции. М., 1982; *Рахманина Т. Н.* Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР // *Труды ВНИИ советского законодательства*. М., 1979. Вып. 15; *Рейснер М. А.* Основы Советской Конституции. М., 1920; *Ронин С. Л.* К истории Конституции СССР 1924 года. М., 1949; *Он же.* Конституционные проекты Временного правительства // *Сов. государство и право*. 1949. № 4; *Он же.* Конституция СССР 1936 года. М., 1957; Русский конституционализм в период думской монархии: сб. документов / авт.-сост. А. В. Гоголевский, Б. Н. Ковалев. М., 2003; Русский конституционализм: от самодержавия к конституционно-парламентской монархии: сб. документов / авт.-сост. А. В. Гоголевский, Б. Н. Ковалев. М., 2001; *Семидеркин Н. А., Чистяков О. И.* Конституция РСФСР 1925 года // *Сов. государство и право*. 1976. № 1; *Сталин И. В.* О проекте Конституции СССР: доклад на Чрезвычайном VIII Съезде Советов Союза ССР // *Сталин И. В.* Вопросы ленинизма. М., 1952; *Степанов И. М.* Конституция развитого социализма: социальная ценность и основные функции // *Сов. государство и право*. 1978. № 12; *Он же.* Развитие Советской Конституции. М., 1957; *Таранов А. П.* Конституция общенародного государства. Киев, 1980; *Томсинов В. А.* Конституционный вопрос в России в 60-х — начале 80-х годов XIX века. М., 2013; *Топорнин Б. Н.* Конституция СССР 1977 года — Основной закон общенародного государства // Конституция СССР: проблемы государственоведения и советского строительства. М., 1980; *Чистяков О. И.* Конституция РСФСР 1918 года. М., 2003; *Он же.* Конституция СССР 1924 года. М., 2004; *Он же.* Проблемы демократии и федерализма в первой Советской Конституции. М., 1977; *Чугаев Д.* Первая Конституция Советской Республики. 1918. М., 1949.

История конституции в любой стране неотъемлема от истории общества и государства. Каждый очередной этап их развития характеризуется новыми моментами в социально-экономических и политических отношениях, осуществлении функций государства, изменении формы правления и т. д. Принятие конституции имеет задачей отразить все подобные качественно новые явления.

Характеризуя конституционное развитие России, надо учитывать все сказанное. Важен еще один момент: нельзя сводить конституционное развитие лишь к появлению актов, формально именуемых кон-

ституциями. Следует учитывать совокупности актов конституционного уровня и значения, исходя из сказанного выше, они вместе представляли образ конституции для своего этапа. С учетом этого *можно говорить о существовании конституционного регулирования (или его начал) в России во все периоды отечественной истории.*

### § 1. Акты конституционного значения до Октябрьской революции 1917 г.

Идеи конституции и конституционализма известны России с начала XIX в., они отражались в высказываниях или конституционных проектах многих известных деятелей и ученых, а также в официальных документах. Например, Свод законов Российской Империи открывался Сводом основных государственных законов — совокупностью основных правил устройства государства, а второй раздел — «Учреждением о императорской фамилии». Ряд актов царского правительства, принятых на разных этапах, носил характер государственных реформ (в частности, освобождение крестьян от крепостного права, судебные реформы, введение земских учреждений и др.).

Даже если считать, что официально власть была против конституции как единого текста (хотя это не бесспорно, поскольку проекты конституции или актов, именуемых иначе, но по смыслу являвшихся конституцией для России, разрабатывались по указанию или с благоволения некоторых царей), отрицать конституционное значение подобного рода актов бессмысленно. Таким образом, акты принципиального характера, кардинально предопределявшие развитие России, появлялись на разных этапах ее истории. Другое дело, можно ли, беря их в совокупности, полагать, что тем самым создавалась конституционная основа развития России. Ведь акты исходили от монарха, а выборного представительного учреждения не существовало. В конце концов, это дело вкуса: в Великобритании акты различного времени в совокупности представляются как неписаная конституция этого государства.

Вместе с тем первые шаги по пути учреждения конституционализма Россия сделала именно в начале XX в. — если исходить из того, что он связан с документами, которыми закрепляются: 1) общий строй государства; 2) система государственной власти; 3) возможность (свобода?) политической деятельности и общественных объединений; 4) общие основы положения всех граждан (а не отдельных их групп), в том числе их личной и политической свободы.

Социальные потрясения вызвали ряд основополагающих документов, на базе которых Россия пошла по пути перехода от монар-

хии абсолютной к конституционной, создания парламентских учреждений, политических партий различной направленности, проведения выборов, провозглашения многих основных прав и свобод граждан.

Первым в этом ряду стоит царский Манифест от 17 октября 1905 г. об усовершенствовании государственного порядка. Царь даровал населению «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». 6 августа 1905 г. были опубликованы Манифест об учреждении Государственной думы, Закон об учреждении Государственной думы и Положение о выборах в Думу<sup>1</sup>. При этом из выборов исключались многие слои населения — женщины, молодежь, военно-служащие, деревенская беднота, рабочие и др. Манифест от 17 октября 1905 г. объявлял: не останавливая предназначенных выборов в Государственную думу, привлечь к участию в Думе «те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав». Новый избирательный Закон был подписан 11 декабря 1905 г., он предусмотрел четыре избирательные курии — землевладельческую, городскую, крестьянскую и рабочую, однако сохранил разные нормы представительства, более сложную многостепенную систему избрания депутатов рабочими и крестьянами, неучастие в выборах женщин, молодежи, военнослужащих и народностей, ведущих кочевой образ жизни.

Манифестом также провозглашалось: «Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей». Таким образом, из совещательного органа, как устанавливалось Законом от 6 августа 1905 г., Дума становилась законодательным органом. Но не единственным — созданному еще в 1810 г. Государственному совету, одновременно с Думой получившему законосовещательные функции, также было дано право участия в законодательстве<sup>2</sup>.

Таким образом, учреждался как бы двухпалатный российский парламент. «Как бы» — поскольку официально это были два самостоятельных государственных органа. Юридически они являлись равны-

<sup>1</sup> См.: Российское законодательство X—XX веков: в 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О. И. Чистяков. М., 1994. С. 17 и след.

<sup>2</sup> См. изданные 20 февраля 1906 г. Манифест об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы, указы «О переустройстве учреждения Государственного совета», «Учреждение Государственной думы»: Государственная дума в России в документах и материалах / сост. Ф. И. Калинин. М., 1957. С. 103.

ми, законопроект, принятый одним органом, подлежал одобрению другим. Фактически Государственный совет был более консервативным органом, к тому же наполовину состоял из назначенных царем сановников, а другой половиной были избранные представители от православного духовенства, дворянства, земства, науки, торговли и промышленности.

Учреждение законодательных органов и предоставление Думе права контролировать производный от царя исполнительный аппарат можно считать первыми шагами по пути введения конституционной монархии в России.

С учетом указанных актов требовалось внести изменения в Основные государственные законы. Причем царю надо было сделать это до начала работы Государственной думы, чтобы подчеркнуть и зафиксировать незыблемость монархической власти. Ведь от Думы можно было ожидать радикальных предложений и шагов по изменению государственного строя. Если бы Дума утвердила Основные государственные законы, она получила бы и право определять в них роль монарха (кто утверждает документ, тот и «освящает» власть). Немаловажно было вообще, от кого исходит документ, это существенно отражается на его назначении.

Поэтому в значительно переработанном виде Основные государственные законы были утверждены царем 23 апреля 1906 г. (Дума открылась 27 апреля)<sup>1</sup>. Они имели следующую структуру: преамбула; глава первая «О существе верховной самодержавной власти»; глава вторая «О правах и обязанностях российских подданных»; глава третья «О законах»; глава четвертая «О Государственном совете и Государственной думе и образе их действий»; глава пятая «О Совете министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями».

В преамбуле подчеркивалось, что Основные государственные законы — документ, исходящий от царя, принимаемый «в видах укрепления основ обновляемого государственного строя», подлежащий изменению лишь по его «почину». «Государство Российское едино и нераздельно», Великое княжество Финляндское во внутренних делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства. Русский язык есть язык общегосударственный и обязательен в армии, во флоте и во всех государственных и общественных уста-

<sup>1</sup> В литературе Основные государственные законы оцениваются как октроированная (т. е. дарованная монархом) конституция. См. об этом, например: *Пахоленко Н. Б.* К характеристике «думского периода» в истории Российского государства // Становление конституционного государства в посттоталитарной России: сб. статей. Вып. 1 / отв. ред. *В. А. Четвернин*. М., 1996. С. 88.

новлениях, а употребление местных языков и наречий в государственных и общественных установлениях определяется особыми законами.

В главе первой говорилось, что императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. «Повиноваться власти его, не только за страх, но и за совесть, сам Бог повелевает» (п. 4).

Государь император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Государственной думой (п. 5). Причем приоритеты императора были обозначены четко: во-первых, ему принадлежал «почин по всем предметам законодательства» (говорить современным языком, право законодательной инициативы); во-вторых, «единственно по его почину» могли подлежать пересмотру Основные государственные законы в Государственном совете и Государственной думе; в-третьих, император утверждал законы, и без этого утверждения никакой закон не мог «иметь своего совершения».

В акте закреплялось верховенствующее положение императора в управлении: «Власть управления во всем ее объеме принадлежит государю Императору в пределах всего государства Российского» (п. 10). Управление делилось на две части: верховное, в котором император действует непосредственно; подчиненное, в делах которого «определенная степень власти вверяется от него, согласно закону, подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям» (там же). Императору принадлежало право назначать и увольнять председателя Совета министров, министров и главноуправляющих отдельными частями.

В Основных государственных законах были четко оговорены для императора гарантии, касающиеся имущества и престолонаследия. Только сам государь мог издавать указы и повеления в отношении имущества, составляющего его собственность. Сохраняющими «силу законов основных» объявлялись положения о порядке наследования престола, об императорской фамилии; изменять эти положения мог лишь лично государь. Таким образом, указанные вопросы вообще выводились за пределы законодательной деятельности новых парламентских учреждений.

В главе второй — о правах и обязанностях — первыми назывались обязанности российских подданных: защита престола и Отечества; воинская повинность для мужчин; обязанность платить налоги и пошлины, а также отбывать повинности «согласно постановлениям закона».

Далее указывались гарантии личной неприкосновенности и личные права граждан: преследование за преступное деяние только в порядке, определенном законом; содержание под стражей лишь в случаях, определенных законом; возможность суда и наказания лишь за

деяния, предусмотренные законом, действовавшим на момент их совершения; неприкосновенность жилища; право россиянина свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы государства; неприкосновенность собственности; свобода веры.

Из тех прав и свобод, которые мы сегодня называем публично-политическими, Основные государственные законы закрепили: право устраивать собрания в целях, не противных законам, мирно и без оружия; право каждого в пределах, установленных законом, высказывать «изустно и письменно свои мысли, а равно распространять их путем печати или иными способами»; право образовывать общества и союзы в целях, «не противных законам».

В главе третьей — о законах — провозглашалось, что Российская Империя управляется на твердых основаниях законов, изданных в установленном порядке (п. 42). Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и «воспринять силу» без утверждения императора.

В главе четвертой о Государственном совете и о Государственной думе устанавливалось, что они созываются ежегодно указами императора. Госсовет образовывался из членов по высочайшему назначению и членов по выборам. Государственная дума избиралась на пять лет населением России. Император имел право досрочного роспуска выборных членов Госсовета и Думы с одновременным назначением новых выборов.

В делах законодательства Госсовет и Дума пользовались равными правами (п. 64). Причем законопроект мог быть сначала принят в Государственной думе и затем поступить на рассмотрение Государственного совета либо наоборот — после одобрения в Госсовете поступал на рассмотрение Госдумы. Законопроект становился законом после одобрения органами и утверждения императором. Поэтому с известной условностью надо относиться к высказанной в литературе оценке Госсовета как верхней палаты парламента<sup>1</sup>. Речь, скорее всего, может идти о том, что в силу консервативности и состава, о чем говорилось ранее, Госсовет был сдерживающим фактором для Госдумы как органа, где рождалось больше законодательных идей. Тем более что председатель Госсовета назначался царем из невыбираемой части членов Госсовета, и именно он, а не председатель Думы вносил принятые обоими органами законопроекты царю.

Основные государственные законы содержали нормы о Совете министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями. Они

<sup>1</sup> См.: Российское законодательство X—XX веков. Т. 9. С. 20.

несли ответственность перед императором «за общий ход государственного управления», назначались им, могли издавать обязательные постановления, инструкции и распоряжения, но не противоречащие законам.

Важное значение имел и ряд иных актов того времени, которые посвящались тем или иным аспектам организации государственной власти или политической жизни. В частности, это Положение о выборах в Государственную думу 1905 г., совокупность указов, последовавших после Манифеста от 17 октября 1905 г. в конце 1905—1906 гг. и определявших особенности избирательных прав отдельных социальных групп и категорий населения, Положение о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 г. Помимо высочайших указов от 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждения Государственного совета» и «Об учреждении Государственной думы», указом от 19 октября 1905 г. о создании Совета министров была реанимирована деятельность правительства как коллегиального совещательного органа при царе, причем в определенной мере противостоящего Государственной думе (как бы в противовес Думе, желавшей видеть его «министерством, пользующимся доверием у Государственной думы»).

Рядом высочайших указов регулировалось осуществление политических свобод, прокламированных царем: Временные правила о временных изданиях от 24 ноября 1905 г. — своеобразный свод правил относительно свободы (по мнению оппозиционно настроенных сил — несвободы) печати; Временные правила об обществах и союзах от 4 марта 1906 г.; Временные правила о собраниях от 4 марта 1906 г.

После Февральской революции 1917 г. принят ряд актов, имевших принципиальное значение для формирования новой государственной системы России. Наряду с этим в процессе революционных преобразований создаются и имеют осязаемое влияние новые органы, претендующие на руководящие позиции в государстве.

25 февраля 1917 г. были изданы указы о «перерыве в занятиях» Государственного совета и Государственной думы с планируемым сроком возобновления деятельности не позднее апреля 1917 г. После начала 27 февраля 1917 г. вооруженного восстания в Петрограде собрался Совет старейшин Государственной думы, предложивший избрать особый комитет Государственной думы. Далее состоялось «частное совещание» Государственной думы, утвердившее этот комитет с названием «Комитет Государственной думы для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами». Этот орган в дальнейшем именовался Временным комитетом Государственной думы. Вместе с тем в Петрограде был создан Совет рабочих депутатов,

претендовавший на осуществление власти. Начинается повсеместное создание Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Председатель Совета министров послал 27 февраля царю телеграмму с прошением об отставке. Временный комитет Думы сначала назначил 28 февраля комиссаров в министерства и государственные учреждения «из состава членов Государственной думы», а 1 марта на заседании Временного комитета был одобрен состав будущего правительства. 2 марта 1917 г. Николай II по предложению Временного комитета Государственной думы отрекся от престола. Однако поскольку это было сделано в пользу брата Михаила Александровича, форма правления в России (монархическое государство) не изменилась. 3 марта великий князь Михаил Александрович отказался принимать верховную власть до решения Учредительного собрания, полагая, как считают многие исследователи, что оно преподнесет ему власть. Однако созыв Учредительного собрания был еще делом отдаленного будущего. Вопрос о форме правления остался не определенным.

Новый Совет министров на своем первом заседании постановил, что вся полнота власти (законодательной и исполнительной) в стране должна принадлежать только ему. В Декларации от 3 марта 1917 г. о его составе и задачах провозглашалось, что в своей настоящей деятельности кабинет будет руководствоваться, в частности, такими «основаниями»: свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек; отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений; немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, «которое установит форму правления и конституцию страны»<sup>1</sup>; замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления; выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего прямого, равного и тайного голосования и др. 10 марта Совет министров постановил впредь, до установления постоянного правительства, именовать себя Временным правительством. В определенной мере конституционное значение имеют акты, которыми объявлялся состав Временного правительства, поскольку тем самым определялась структура центрального государственного управления.

<sup>1</sup> Как отмечают исследователи, Декларация явилась результатом компромисса между меньшевистско-эсеровским руководством исполкома Петроградского Совета и Временным комитетом Государственной думы. Последний, в частности, отверг предложение Совета о немедленном провозглашении демократической республики, и представители Совета согласились с предложением передать вопрос о форме правления Российского государства на решение Учредительного собрания, созыв которого должен был стать ближайшей целью Временного правительства. См.: Пахоленко Н. Б. Указ. соч. С. 123, 124.

За месяцы, отведенные историей, Временное правительство приняло немало актов, направленных на утверждение в России демократического строя и политических свобод. Это, в частности, постановления: от 15 марта 1917 г. «О печати»; от 27 апреля 1917 г. «Об учреждениях по делам печати» (упразднились Главное управление по делам печати и все состоявшие при нем учреждения цензуры и должности цензоров); от 22 марта 1917 г. «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений» (отменялись подобные ограничения в части: водворения, жительства и передвижения; приобретения права собственности и иных вещных прав; всякого рода занятий ремеслами, торговлей и промышленностью; участия в акционерных и иных товариществах; найма работников; поступления на государственную службу, участия в выборах, занятия должностей в правительственных и общественных установлениях; поступления в учебные заведения, занятия преподаванием и воспитанием; исполнения обязанностей опекунов, попечителей и присяжных заседателей; употребления иных языков в делопроизводстве частных обществ, при преподавании в частных заведениях и при ведении торговых книг); от 14 июля 1917 г. «О свободе совести» (закреплялось, что пользование гражданскими и политическими правами не зависит от принадлежности к вероисповеданию, и никто не может быть преследуем и ограничиваем в каких бы то ни было правах за убеждения в делах веры); от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах» (закреплялось, что все без исключения российские граждане имеют право без особого на то разрешения образовывать общества и союзы в целях, не противных уголовным законам, устанавливается регистрация обществ и союзов судом, также судом принимается решение о принудительном закрытии общества и союза).

Безусловно, конституционное значение имеет постановление от 1 сентября 1917 г., имеющее форму манифеста, которым Временное правительство объявляет, что «государственный порядок, которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский, и провозглашает Российскую республику». Таким образом, именно с 1 сентября 1917 г. Россия обрела республиканскую форму правления.

Постановлениями от 20 июля, от 11 и от 23 сентября 1917 г. было утверждено Положение о выборах в Учредительное собрание. Первые избирательное право предоставлялось как мужчинам, так и женщинам по достижении 20-летнего возраста, а также военнослужащим. Права участия в выборах лишались лица, осужденные за ряд уголовных преступлений, дезертиры, а также члены царствующего дома.

Как уже отмечалось, в стране формировалась параллельно власть Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов крестьянских де-

путатов. В зависимости от степени влияния в них тех или иных партий одни Советы были союзниками Временного правительства, другие решительно выступали против него. Естественно, двоевластие когда-то должно было кончиться. Как известно, в октябре 1917 г. Временное правительство было свергнуто, II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, большинство делегатов которого составляли большевики, провозгласил установление советской власти; начался новый период в российской истории.

## § 2. Конституционное оформление нового строя в первые месяцы после Октябрьской революции 1917 г.

Политики и историки по-разному оценивают период социалистического строительства в нашей стране. Разговор об этом не входит в наши цели. Мы не будем касаться и того, считать ли события октября 1917 г. революцией, переворотом и т. п. Непреложен сам факт — соответствующий период был в истории России, а власть более 70 лет официально называлась у нас советской. В это время принимались акты конституционного значения и конституции; изучающий конституционное право должен иметь о них общее представление. Этому посвящены последующие главы настоящего учебного курса, имеющие информационный характер, и необходимые наши комментарии; при этом мы не избегаем терминологии и понятийного аппарата актов того времени, не заменяем их искусственно современными словами, как иногда стало модно делать. Читатель сам в состоянии подумать над конституционной историей и сделать выводы.

Октябрьская социалистическая революция установила в России тип власти, именованный в политической истории страны диктатурой пролетариата. По организационной форме государство в соответствии с идеями В. И. Ленина было объявлено Республикой Советов, т. е. органами государственной власти в центре и на местах стали Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

В первые дни и месяцы советской власти проводились мероприятия по созданию и упрочению ее основ. Они воплощены в ряде декретов, которые можно считать актами конституционного значения. На тот период все они в совокупности составляли *неписаную конституцию* Российского государства — до появления единого официального текста.

Переход всей полноты власти в руки рабочего класса и беднейшего крестьянства, в руки Советов закрепил II Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов. Он принял 7 ноября (по старому стилю —

25 октября) 1917 г. обращение «Рабочим, солдатам и крестьянам!»<sup>1</sup>, в котором провозгласил программу социальных и демократических преобразований, и прежде всего: демократический мир всем народам; безвозмездную передачу помещичьих, удельных и монастырских земель в распоряжение крестьянских комитетов; рабочий контроль над производством; обеспечение всем нациям, населяющим Россию, подлинного права на самоопределение.

Съезд сделал и первые шаги в практическом направлении. Он принял специальное обращение «О полноте власти Советов» и постановил, что вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Декретом от 8 ноября 1917 г. «Об учреждении Совета Народных Комиссаров» съезд образовал для управления страной рабочее и крестьянское правительство, установив одновременно, что контроль за деятельностью народных комиссаров и право их смещения принадлежит Всероссийскому съезду рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и его ВЦИКу. Таким образом, решениями II съезда — и в этом их конституционное значение — были созданы практически все главные звенья государственного руководства страной, которые затем нашли отражение в Конституции РСФСР 1918 г.

Декретом от 27 октября 1917 г. «О земле», принятым II Всероссийским съездом, отменялась помещичья собственность на землю немедленно и без всякого выкупа; признавались самыми справедливыми путями решения земельного вопроса отмена, раз и навсегда, частной собственности на землю и обращение ее во всенародное достояние; переход всех недр земли, руды, нефти, угля и т. д. в исключительное пользование государства. Тем самым в Декрете была заложена существенная часть экономических предпосылок нового конституционного строя России.

В Декрете от 26 октября 1917 г. «О мире» II Всероссийский съезд заложил основы внешнеполитической деятельности Советского государства, базирующейся, как говорилось в тексте, на неприменении насилия и самоопределении наций в решении национального вопроса, отмене тайной дипломатии, пролетарском интернационализме и солидарности рабочих всех стран в борьбе за дело мира и освобождение «трудящихся и эксплуатируемых масс населения от всякого рабства и всякой эксплуатации».

<sup>1</sup> С текстами упоминаемых здесь и далее декретов можно ознакомиться в издании: Образование и развитие Союза Советских Социалистических Республик (в документах) / сост. Н. Т. Савенков. М., 1973.

Конституционное значение имели и многие последующие декреты советской власти, предшествовавшие первой российской Конституции. Для удобства восприятия их можно разделить на четыре группы.

Первая группа — акты, направленные на создание экономических основ нового строя. Это, в частности: «Положение о рабочем контроле», принятое ВЦИК 27 ноября 1917 г., декреты ВЦИК от 27 декабря 1917 г. «О национализации банков», от 9 февраля 1918 г. «О социализации земли», декреты Совета Народных Комиссаров (далее — СНК) от 22 апреля 1918 г. «О национализации внешней торговли», от 28 июля 1918 г. «О национализации крупнейших предприятий горной, металлургической, металлообрабатывающей, текстильной и других ведущих отраслей промышленности» и др.

Второй группой декретов были заложены основы национально-государственного строительства. Это принятая СНК 15 ноября 1917 г. Декларация прав народов России, обращение СНК от 3 декабря 1917 г. «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», постановление СНК от 31 декабря 1917 г. «О Финляндской Республике», декрет ВЦИК от 8 апреля 1918 г. «О флаге Российской Республики» и др.

Третья группа декретов посвящалась созданию механизма советского государства: Декрет СНК от 12 ноября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов», Декрет ВЦИК от 4 декабря 1917 г. «О праве отзыва делегатов», Декрет СНК от 5 декабря 1917 г. «О суде», Декрет ВЦИК от 14 декабря 1917 г. «О Высшем Совете Народного Хозяйства», Декрет СНК от 28 января 1918 г. «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии» и др.

Четвертой группой декретов власть пыталась установить основы правового положения граждан, организации всей общественной жизни: постановление СНК от 11 ноября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне», Декрет ВЦИК от 23 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», Декрет СНК от 9 ноября 1917 г. «О печати», декреты ВЦИК от 31 декабря 1917 г. «О гражданском браке, детях и о ведении книг актов состояния», от 29 декабря 1917 г. «Об уравнении в правах всех военнослужащих», Декрет СНК от 2 февраля 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», декреты ВЦИК от 28 марта 1918 г. «О праве убежища», от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства» и др.

Особо следует отметить конституционное значение решений III Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, прошедшего в январе 1918 г. До этого съезды рабочих

и солдатских депутатов проводились параллельно со съездами крестьянских депутатов; в январе произошло их объединение, и тем самым новая власть как власть Советов укрепилась.

25 января 1918 г. Съезд утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа. В этом документе в обобщенной форме закреплялись основы общественного и государственного устройства Советской России. Декларация объявляла Россию Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которым принадлежит вся власть в центре и на местах.

По форме национально-государственного устройства было принято коренное решение. II Всероссийский съезд объявил Российскую Советскую Республику, т. е. исходил из унитарной формы государства. И именно Декларацией Советская Российская Республика учреждалась как федерация советских национальных республик на основе свободного союза свободных наций. Государство стало называться РСФСР. В резолюции от 28 января 1918 г. «О федеральных учреждениях Российской Республики» съезд установил всю систему высших и местных органов государственной власти страны.

Закрепляя экономические основы социализма, Декларация объявляла отмену частной собственности на землю, а земельный фонд — общенародным достоянием. Она четко отразила политику советской власти, направленную на полный переход всех фабрик, заводов, рудников, железных дорог и прочих средств производства и транспорта, а также банков в собственность государства.

Характеризуя первые декреты советской власти конституционного характера, закреплявшие основы новой социальной системы, автор заслужил бы упреки читателя, если бы не отметил: данная власть поступала так же, как это делалось до нее, а впрочем, и после нее. А именно: укрепляя себя, она боролась со своими противниками. В конституционно-правовом плане это выражалось в том, что лишались прав те, кто выступал против советской власти либо по своему социальному происхождению считался скорее ее врагом, нежели лояльным лицом и тем более союзником. Пресекались даже в зачатках выражение недовольства, а тем более действия, враждебные режиму.

Хотя до прихода к власти большевиков были довольно популярны идеи широкого (поголовного) участия народа в управлении страной, в охране общественного порядка и т. п., эйфория очень быстро прошла, и оперативно были созданы не только общие структуры управления, но и специальные органы, включая милицию во главе с НКВД и органы борьбы с контрреволюцией и саботажем во главе с ВЧК. Упомянутым Декретом «О суде» существовавшие прежде суды уп-

разднались и должны были заменяться судами, образуемыми на основе демократических выборов. А решать дела новые суды должны были именем Российской Республики и руководствоваться в своих решениях и приговорах «законами свергнутых правительств» лишь постольку, поскольку «таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию». История дала немало примеров тому, насколько условными явились эти категории и к какому размаху произвола это привело.

Упомянутым Декретом «О печати» и другими актами запрещались многие враждебно настроенные к новой власти издания. Зачастую воспринимались с нетерпимостью и возводились в ранг контрреволюционных действий любые попытки критиковать власти за их шаги, действительно направленные на ограничение демократии.

Повсюду на местах создавались единые органы власти — Советы, стремление образовать иные модели представительных учреждений пресекалось.

После Февральской революции 1917 г. в России была довольно популярной идея Учредительного собрания как высшего представительного органа государственной власти. Несмотря на то что в октябре 1917 г. установлена власть в форме Советов, большевики не выступали категорически против Учредительного собрания. Учитывались настроение населения, вселенная в него надежда на то, что Учредительное собрание способно обеспечить его интересы. Советское правительство сразу после Октября заявило, что оно созывает Учредительное собрание в назначенный срок, выборы состоялись в ноябре — начале декабря 1917 г. Вероятно, была надежда на то, что поддержку на этих выборах будут иметь представители сил, пришедших к власти. Однако этого не произошло, большевики не получили большинства. Стала вполне очевидной перспектива непризнания Учредительным собранием советской власти и происшедших в России событий, более того — провозглашения Учредительным собранием, в противовес Всероссийскому съезду Советов, своего предназначения как высшего представительного органа государственной власти России.

Поэтому, как сказали бы сегодня, работая на опережение, накануне открытия Учредительного собрания, 16 января (по старому стилю — 3) 1918 г. ВЦИК утвердил упоминавшуюся ранее Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа (впоследствии переутвержденную III Всероссийским съездом Советов), в которой говорилось о принадлежности власти целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Кроме того, в тот же

день, 16 января 1918 г., ВЦИК принял постановление «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти». В нем говорилось: «На основании всех завоеваний Октябрьской революции и согласно принятой Центральным Исполнительным Комитетом 3 января с. г. Декларации прав трудового и эксплуатируемого народа вся власть в Российской Республике принадлежит Советам и советским учреждениям. Поэтому всякая попытка со стороны кого бы то ни было или какого бы то ни было учреждения присвоить себе те или иные функции государственной власти будет рассматриваема, как контрреволюционное действие. Всякая такая попытка будет подавляться всеми имеющимися в распоряжении Советской власти средствами вплоть до применения вооруженной силы».

Итак, была создана правовая основа действий новой власти на случай шагов «непослушного» Учредительного собрания. Оно открылось 18 января 1918 г. Его большинство, представленное правыми эсерами, отказалось принять Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, тем самым признать советскую власть. Большевики и левые эсеры покинули заседание. А 19 января ВЦИК принял Декрет «О роспуске Учредительного собрания», охарактеризовав его как учреждение, которое может «играть роль только прикрытия борьбы буржуазной контрреволюции за свержение власти Советов».

Таким образом, декреты конституционного значения, появившиеся в первые месяцы советской власти, отражали то видение образа грядущей системы, с которым пришли к власти руководители новых социальных сил. Можно признавать прогрессивный характер многих мер, считать их служившими интересам трудового населения. Но нельзя не видеть и того, что под знаменем укрепления этой власти уже в первые месяцы ее становления имели место отказ от идей парламентарной демократии, ограничения демократических свобод, отстранение от политической жизни ряда социальных слоев. Если бы все дело было лишь в условиях переходного периода, это еще можно было бы как-то понять. Но будущее показало, что из цепочки таких шагов затем сложился политический режим, не терпевший какой-либо критики в свой адрес, считавший свободой лишь возможность высказывать пожелания по совершенствованию данного строя, однако не затрагивать при этом его основ и не сомневаться в его вечности. И не учитывать этого нельзя, рассматривая акты конституционного значения начального этапа власти Советов.

### § 3. Конституция РСФСР 1918 г.

Декреты советской власти проводились в жизнь. Но власть понимала, что ее полноценное законное оформление должно выражаться в конституции. Решение о ее разработке было принято III Всероссийским съездом Советов. В резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики» он сформулировал главные положения в части организации новой власти. Последний пункт резолюции гласил: разработка этих основных положений Конституции Российской Федеративной Республики поручается Центральному Исполнительному Комитету Советов для внесения на следующий съезд Советов. Но нарушение перемирия германскими войсками заставило заниматься другими задачами. 8 апреля 1918 г. ВЦИК образовал Конституционную комиссию. Разработка проекта шла в сложной обстановке, так как в России еще сохранялись элементы многопартийности и в состав Комиссии входили представители левых эсеров и других партий, имевших свои взгляды на социальный строй в России и пути его конституционного оформления. Решающую роль в подготовке текста сыграл В. И. Ленин; по его предложению в основу Конституции была положена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, при непосредственном участии В. И. Ленина были, по существу, переработаны или дополнены все разделы проекта.

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов утвердил первую советскую Конституцию. Ее текст состоит из преамбулы и шести разделов.

*Раздел первый* составляла Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, включенная в Конституцию почти без изменений, лишь с некоторыми редакционными поправками.

*Раздел второй* «Общие положения Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» состоял из гл. 5, в ней закреплялась основная задача Конституции: установление диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства; провозглашалось, что Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся, а вся власть в ее пределах принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах; закреплялись принципы федерации и областной автономии в области государственного устройства; отражалась политика советской власти, направленная на неуклонное обеспечение прав и демократических свобод граждан.

Значительный по объему *раздел третий* «Конструкция Советской власти» состоял из семи глав (6—12) и делился на две части: «А. Орга-

низация центральной власти» и «Б. Организация Советской власти на местах». В нем закреплялась следующая система органов власти и управления республики: Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, составленный из представителей городских Советов по расчету один депутат от 25 тыс. избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету один депутат на 125 тыс. жителей, — высшая власть; ВЦИК, избираемый съездом, — высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган РСФСР; СНК, образуемый ВЦИК, — орган общего управления делами РСФСР (т. е. Правительство); народные комиссариаты, образуемые ВЦИК, — органы отраслевого управления (другими словами, министерства); местные органы власти — областные, губернские (окружные), уездные (районные), волостные съезды Советов, а также городские и сельские Советы; их исполнительные органы — исполнительные комитеты.

*Раздел четвертый* «Активное и пассивное избирательное право» состоял из трех глав (13—15) — об активном и пассивном избирательном праве, о производстве выборов, о проверке и отмене выборов и об отзыве депутатов — и закреплял всеобщее избирательное право для трудящихся и солдат с 18 лет, отстранял от участия в выборах — по терминологии того времени — эксплуататоров и их пособников. Не избирали и не могли быть избранными согласно ст. 65 Конституции: 1) лица, прибегающие к наемному труду в целях извлечения прибыли; 2) лица, живущие на нетрудовой доход, как то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; 3) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; 4) служители и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; 5) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; 6) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Прямые выборы проводились в сельские и городские Советы. Применялся так называемый производственно-территориальный принцип выборов, т. е. работающее население в городах избирало депутатов по производственным единицам. Остальное население в городах и сельской местности избирало депутатов по территориальному принципу, т. е. по месту жительства. Выборы проводились на открытых собраниях избирателей. Для остальных уровней выборы были многостепенные, т. е. депутатов (делегатов) вышестоящих съездов

Советов избирали депутаты (делегаты) нижестоящих Советов или съездов Советов. Нормы представительства на выборах давали преимущества рабочим перед крестьянами, т. е. в городах один депутат избирался от меньшего числа избирателей (населения), чем в сельской местности.

*Пятый и шестой разделы*, состоявшие соответственно из гл. 16 и 17, были озаглавлены «Бюджетное право» и «О гербе и флаге Российской Социалистической Федеративной Советской Республики».

Конституция РСФСР 1918 г. была, естественно, продуктом своей эпохи и служила возникшему в России строю, оформляла его. С одной стороны, она зафиксировала то, что существовало на практике, с другой — была нацелена на будущее, т. е. предполагала расширение на ее основе социалистических общественных отношений. При этом не исключалась корректировка ее положений в условиях динамичного становления нового строя. Отмечая это, В. И. Ленин писал: «Она концентрирует то, что уже дала жизнь, и будет исправляться и дополняться практическим применением ее в жизни»<sup>1</sup>.

Конституция РСФСР 1918 г. сыграла важную роль в конституционном строительстве других советских республик, возникавших в это же время. Отражая национальные особенности и условия, эти конституции в регулировании новых общественных отношений в целом все-таки брали Конституцию РСФСР за пример. Конституции были едины в закреплении характера новой власти как власти трудящихся в форме Советов, в установлении таких же социально-экономических основ строя. Конституции сыграли важную роль в истории республик, одновременно содержали предпосылки для последующего объединения республик в Союз ССР.

#### § 4. Конституция СССР 1924 г., Конституция РСФСР 1925 г.

Некоторые авторы, пишущие сегодня об истории Конституции РФ, от Конституции 1918 г. склонны сразу переходить к Конституции РСФСР 1925 г., а о Конституции СССР 1924 г. и о последующих союзных конституциях говорить в контексте рассмотрения других проблем. Россия показывается как существовавшее и во времена СССР самостоятельное государство. Однако не следует заштриховывать страницы истории России, в том числе истории ее Конституции. В СССР Россия была одной из союзных республик, что сказалось как на характере ее развития в целом, так и на особенностях российских

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 21.

конституций того времени. С учетом этого и будем рассматривать особенности последующего конституционного строительства.

30 декабря 1922 г. I съезд Советов СССР утвердил Декларацию и Договор об образовании нового государства — Союза Советских Социалистических Республик. В Союз ССР объединились четыре государства — РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР, Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР), включавшая в себя Азербайджанскую, Армянскую и Грузинскую социалистические советские республики. Это был договор четырех равных республик, ставших после создания СССР союзными республиками в его составе. Декларация и Договор об образовании СССР были ратифицированы центральными исполнительными комитетами союзных республик в 1923 г. Например, ВЦИК РСФСР постановлением от 3 июля 1923 г. решил их ратифицировать и принять, что Декларация и Договор должны составлять Основной Закон (Конституцию) СССР<sup>1</sup>.

Решение о разработке первой союзной Конституции принял ЦИК СССР. Была образована Конституционная комиссия. Создание ряда органов Союза ССР, подготовка и принятие положений о них и формирование текста Конституции СССР шли одновременно. При этом, естественно, решались вопросы, связанные с моделью данных органов, разграничением полномочий между Союзом и союзными республиками. Они были достаточно сложными. Текст Конституции, подготовленный Конституционной комиссией, был обсужден и одобрен на пленуме Центрального комитета Российской Коммунистической партии (большевиков) в июне 1923 г. На II сессии 6 июля 1923 г. ЦИК СССР постановил: Основной Закон (Конституцию) Союза Советских Социалистических Республик утвердить и немедленно ввести в действие. Постановлением Президиума ЦИК от 3 августа 1923 г. этот день — 6 июля — был даже признан «днем праздничным на всей территории Союза ССР». Однако в постановлении ЦИК от 6 июля 1923 г. предусматривалось внести принятый ЦИК текст Конституции на утверждение II съезда Советов СССР. Этот съезд утвердил Конституцию 31 января 1924 г. Поэтому она и вошла в историю как Конституция СССР 1924 г.

Такие союзные органы, как ЦИК и Президиум ЦИК, стали функционировать сразу после создания СССР. С принятием Конституции в июле 1923 г. приступили к работе Правительство и другие государ-

<sup>1</sup> См.: Образование Союза Советских Социалистических Республик: сб. документов. М., 1972. С. 420.

ственные органы Союза ССР. Центральный исполнительный комитет СССР образовал Правительство — СНК СССР. Постановлениями ЦИК СССР от 6 июля 1923 г. поручалось СНК образовывать Совет труда и обороны Союза ССР — в целях успешного и быстрого решения вопросов, связанных с хозяйственным восстановлением и обороной СССР, а также реорганизовать Госбанк РСФСР в Госбанк СССР, учредить Центральное статистическое управление СССР. Во второй половине 1923 г. принимались важные акты, приближавшиеся по значению к конституционным, о статусе новых союзных органов. В частности, 12 ноября 1923 г. ЦИК СССР утвердил положение о ЦИК, о СНК, о народных комиссариатах Союза ССР; 23 ноября 1923 г. Президиум ЦИК принял Положение о Верховном Суде Союза ССР (при котором состояла прокуратура СССР).

Конституцию СССР 1924 г., формально говоря, составили *преамбула, Декларация и Договор об образовании Союза ССР*. Но преамбула весьма кратка и лишь провозглашает, что Декларация и Договор составляют Основной Закон (Конституцию) СССР.

Декларация об образовании СССР стала *разделом первым* Конституции. Она не претерпела существенных изменений по сравнению с текстом 1922 г. *Разделом вторым* Конституции стал Договор об образовании СССР, который был сильно дополнен по сравнению с текстом 1922 г. Достаточно сказать, что в тексте Договора, утвержденном I съездом Советом СССР, было 26 статей, в вошедшем в Конституцию тексте — 72 статьи. Этот раздел состоял из 11 глав: о предметах ведения верховных органов власти Союза ССР; о суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве; о съезде Советов Союза ССР; о ЦИК СССР; о Президиуме ЦИК СССР; о СНК СССР; о Верховном Суде Союза ССР; о народных комиссариатах Союза ССР; об Объединенном Государственном Политическом Управлении (наследник ВЧК); о союзных республиках; о гербе, флаге и столице СССР.

Новое государство имело весь необходимый набор органов. Верховным органом власти Союза ССР являлся съезд Советов, а в период между съездами — ЦИК, состоявший из Союзного Совета и Совета Национальностей. Введение двухпалатной структуры высшего органа власти — это принципиальное решение, с того времени подобная структура сохранилась до конца существования Союза ССР.

Очередные съезды согласно Конституции СССР созывались ЦИК один раз в год, внеочередные — по собственному решению ЦИК, по требованию Союзного Совета, Совета Национальностей или же по требованию двух союзных республик. Делегаты на съезд избирались

на губернских съездах Советов, а в республиках без губернского деления — на съезде Советов республики. Съезд составлялся из представителей городских Советов и Советов городских поселений по расчету один депутат на 25 тыс. избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету один депутат на 125 тыс. жителей.

Съезд избирал Союзный Совет из представителей союзных республик пропорционально населению каждой, всего 414 членов. А Совет Национальностей образовывался из представителей союзных и автономных республик — по пять от каждой и от автономных областей — по одному от каждой. Состав Совета Национальностей в целом утверждался съездом Советов СССР.

Центральный исполнительный комитет работал в сессионном порядке, очередные сессии созывались его Президиумом три раза в год. Центральный исполнительный комитет можно рассматривать как главенствующий орган в законотворчестве. Конституция гласила, что он издает кодексы, декреты, постановления и распоряжения, объединяет работу по законодательству и управлению, определяет круг деятельности Президиума ЦИК и СНК СССР. Все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни СССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов СССР, должны были восходить на рассмотрение и утверждение ЦИК СССР.

Президиум ЦИК по Конституции — высший законодательный, исполнительный и распорядительный орган власти Союза ССР в период между сессиями ЦИК.

Правительство — СНК СССР — являлось исполнительным и распорядительным органом ЦИК, образовывалось последним и было ответственно как перед ним, так и перед Президиумом ЦИК. Народные комиссариаты СССР делились на две группы: общесоюзные — единые для всей страны; объединенные — когда в республиках имелись одноименные комиссариаты, выполнявшие задания союзных комиссариатов (впоследствии такие органы управления стали называться союзно-республиканскими).

С самого начала на союзном уровне была создана разветвленная система правоохранительных (в том числе карательных) органов. Высшим органом правосудия стал Верховный Суд СССР. Наряду с этим Верховный Суд выполнял функции конституционного правосудия и контроля. К его ведению относились дача заключений по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции (п. «в» ст. 43), разре-

шение судебных споров между союзными республиками (п. «г»). Учреждалась должность Прокурора Верховного Суда ССР.

При создании Союза ССР и конституционном оформлении нового государственного устройства одним из острейших, ставших предметом споров и борьбы центра и республик, явился вопрос о соотношении компетенции Федерации и ее субъектов, т. е. Союза ССР и союзных республик. Сопоставление Договора 1922 г. и соответствующих частей Конституции 1924 г. свидетельствует о том, что за короткий период сторонники концентрации важнейших полномочий на союзном уровне одержали победу. Так, именно к ведению Союза ССР Конституция отнесла ключевые вопросы — определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, установление общесоюзных налогов и доходов, разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик, руководство транспортным делом, внешней торговлей, международные отношения, не говоря уже об организации Вооруженных Сил и руководстве ими.

Конституция 1924 г. не определяла компетенции союзных республик. В краткой гл. 2 об их суверенных правах и о союзном гражданстве (его установление также одно из новшеств Конституции) признавалось наличие суверенитета у союзной республики, который «ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза». Вне этих пределов, гласила Конституция, каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. СССР охраняет суверенные права республик. За каждой из союзных республик сохранялось право свободного выхода из Союза, причем для изменения, ограничения или отмены статьи, закреплявшей это положение, требовалось согласие всех республик, входивших в СССР. Республики имели свои конституции, в которые надлежало вносить изменения в соответствии с союзной Конституцией. Для граждан республик устанавливалось единое союзное гражданство.

Конституция СССР 1924 г. имела конкретную цель — отразить природу и структуру СССР. Конституция исходила из существовавшего в республиках (следовательно, и в целом по стране) социально-экономического положения, статуса граждан. Но сама Конституция данных вопросов не касалась. Они нашли отражение в конституциях союзных республик, новые редакции или тексты которых были утверждены в период 1925—1931 гг. Конечно, на содержании этих конституций отразился факт вхождения республик в состав Союза ССР.

Конституция РСФСР была принята 11 мая 1925 г. XII Всероссийским съездом Советов. В значительной мере новый текст аналогичен, а то и идентичен Конституции 1918 г. Но есть и новеллы по структуре и содержанию. Например, вместо прежних раздела первого, которым была Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, и раздела второго «Общие положения...» Конституция 1925 г. имеет один раздел — «Общие положения», представленный главой первой. В нем объявляется, что Конституция исходит из названной Декларации и из основных начал Конституции 1918 г. и имеет своей задачей гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и построения коммунизма (ст. 1).

Конституция объявляет (ст. 3), что РСФСР входит в состав СССР и передает ему полномочия, отнесенные к ведению органов Союза согласно ст. 1 Конституции СССР.

Ко времени принятия Конституции РСФСР в стране уходили в прошлое революционные эйфория и фразеология, акцентировавшие передачу собственности и власти народу, и все более осязаемой становилась перспектива огосударствления соответствующих общественных отношений. И это отразилось на ряде конституционных положений. К примеру, во включенной в Конституцию 1918 г. Декларации говорилось, что частная собственность на землю отменяется и весь земельный фонд объявляется «общенародным достоянием» и передается «трудящимся»; также объявлялись «национальным достоянием» леса, недра и воды общегосударственного значения и др. Конституция 1925 г. четко говорит о том, что вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи составляют «собственность рабоче-крестьянского государства» на основах, определяемых особыми законами Союза ССР и верховными органами РСФСР (ст. 15).

Конституция РСФСР 1918 г. не определяла конкретных полномочий Всероссийского съезда и ВЦИК, ограничиваясь общими положениями. Поскольку РСФСР стала союзной республикой в составе СССР, понадобилось сказать подробнее о компетенции указанных органов. Поэтому в Конституции 1925 г. появился раздел второй «О предметах ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета».

К исключительному ведению съезда она отнесла установление, дополнение и изменение Конституции; окончательное утверждение конституций автономных республик. Остальные полномочия были отнесены к ведению и съезда, и ВЦИК, в том числе: общее руковод-

ство всей политикой и народным хозяйством Республики, установление плана народного хозяйства на ее территории и бюджета, налогов, сборов и неналоговых доходов, заключение внешних и внутренних займов РСФСР, утверждение кодексов РСФСР. Причем фактор вхождения в СССР становится весьма ощутимым: почти в каждом случае указано, что полномочие осуществляется этими российскими органами в соответствии с Конституцией и законодательством Союза ССР. Кроме того, в Конституцию была включена специальная ст. 19, гласившая о том, что по предметам компетенции Союза имеют обязательную силу на территории РСФСР постановления верховных органов СССР.

В разделе третьем «Об устройстве Советской власти» Конституция 1925 г. отразила уже известную нам систему органов: съезд — ВЦИК — Президиум ВЦИК — СНК — народные комиссариаты. Новым здесь было включение уполномоченных общесоюзных наркоматов в Правительство республики. В свою очередь, для народных комиссаров РСФСР Конституция определяла, что, подчиняясь высшим органам РСФСР, они осуществляют в своей деятельности директивы соответствующих наркоматов СССР (ст. 38). Тенденция к централизации выражалась и в том, что союзные объединенные наркоматы могли отменять акты соответствующих наркоматов РСФСР, правда, если те не основывались на точных предписаниях ВЦИК, его Президиума, СНК РСФСР (ст. 43).

Новшеством Конституции 1925 г. стала гл. 4 «Об автономных советских социалистических республиках и областях». Они появлялись в РСФСР начиная с 1919 г. Предусмотрено, что АССР имеют свои основные законы (конституции); они принимаются их съездами Советов, представляются на утверждение ВЦИК и вносятся на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов. Положения об автономных областях принимаются их съездами Советов и утверждаются ВЦИК (ст. 44).

### § 5. Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г.

Появление Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., как и любых иных, имело в своей основе и социально-экономические, и политические причины. Их трудно разделить на объективные и субъективные, поскольку оба этих начала, наличествующие везде, в данном случае особенно переплелись, объясняя появление Конституций. Во всяком случае говорить об этих основных законах, не сказав специально о времени их принятия, просто невозможно.

Напомним, что со времени образования в 1922 г. Советского Союза, а фактически и раньше в стране осталась одна партия — правящая Российская коммунистическая партия, с 1925 г. — Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков) (далее — ВКП(б)). Предшествовавшие принятию союзной Конституции 1936 г. 10—12 лет были временем ожесточенной борьбы между различными группировками внутри партии за методы строительства того общества, которое им виделось как социалистическое, а также за непосредственное обладание политической властью. Причем последняя отнюдь не сводилась к государственной власти, а наряду с нею охватывала в неменьшей мере влияние на жизнь в обществе, отношения между людьми, направление «своих» или подбор угодных людей для руководства общественными формированиями, предприятиями, учреждениями, их трудовыми коллективами, для организации творческих процессов в театре, кино, искусстве и даже для контроля отправления религиозных культов.

Как известно, эта борьба принесла успехи И. В. Сталину. Конституция СССР 1936 г. принималась в ситуации его полной победы, когда сформировался режим личной власти — тоталитарный режим, основанный на жесткой централизации всех линий управления, строгой иерархии в системе государственных органов и негосударственных структур (чему благоприятствовало полное огосударствление экономики), беспрекословном выполнении указаний сверху, отсутствии любой возможности публичных критических оценок сложившихся политических отношений (они немедленно карались).

В этом плане принятие новой Конституции СССР означало апофеоз того, кто находился на вершине власти, триумф победителя, который и содержанием Конституции, и самим фактом ее принятия «освятил» свое торжество. Более того, для той же цели «зародил» традицию связывать в «народном сознании» конституцию с именем политического лидера страны: Конституцию СССР 1936 г. сразу стали называть «сталинская».

У победителей были свои представления о том, каким быть обществу, создававшемуся ими как социалистическое, куда и какими способами ему двигаться. Кроме того, они являлись политическими и государственными деятелями, а это неизбежно заставляло их думать о путях развития страны, да и о своей популярности в народе. Одновременно шла колоссальная обработка сознания населения; использовалась его доверчивость, вера в то, что создан более справедливый строй («без жертв не обойдешься»), наступит хорошая жизнь — надо только помочь «родной» советской власти.

Как известно, линия на создание государственной собственности, характеризовавшейся как всенародное достояние, была одной из магистральных в создании облика социализма с первых дней Октябрьской революции. А теперь объявляется курс на индустриализацию — и в считанные годы на энтузиазме масс, со значительным использованием ручного труда создаются сотни объектов (в том числе гигантов) национальной государственной промышленности.

Власть объявила формально добровольную, а на деле принудительную коллективизацию в сельском хозяйстве. Лишь спустя десятилетия сказались ее отрицательные последствия (причем не столько самого кооперирования как идеи, а формы его проведения, отбившей со временем у многих крестьян желание совместно трудиться и возможность чувствовать себя хозяином на земле). Тогда же, в 1930-е гг., организация сельскохозяйственного труда, основанная не только на команде, но и на немалой заботе сверху, на механизации труда, использовании традиций коллективизма русской общины, обеспечила вначале некоторые успехи.

Укреплялась обороноспособность (можно сказать и по-другому — боевая мощь) страны, военная служба становилась престижным видом деятельности.

В рамках направления, именованного культурной революцией, для широких слоев населения, в основном неграмотного, организовывалось масштабное просветительство, люди сплошь учились читать и писать. Закладывался фундамент государственной науки, высшего, среднего, средне-профессионального и высшего профессионального образования (обучения).

Наконец, была обеспечена полная занятость населения, ликвидирована безработица.

Политическими, административными и карательными мерами были полностью нейтрализованы противники нового строя. Поэтому в конце 1920-х — начале 1930-х гг. нормативными актами постепенно снимаются ограничения на участие в выборах, а избирательное право из всеобщего для рабочих и беднейших крестьян становится всеобщим для трудящихся, т. е. рабочих, крестьян и трудовой интеллигенции (но других элементов в обществе попросту нет, даже кулаки в процессе раскулачивания были превращены либо в рабочих или колхозников, либо в заключенных). Как уже было сказано выше, в стране осталась лишь одна политическая партия — ВКП(б). Одновременно создавалось немало число массовых общественных организаций, добровольных обществ и союзов, функционировавших под руководством компартии.

Развитие национально-государственного строительства привело к созданию новых союзных республик, автономных республик и автономных областей, для народностей Крайнего Севера были учреждены национальные округа. Более отсталым регионам оказывалась помощь Союзом ССР, и они развивались опережающими темпами. Отношения дружбы, характерные для многонациональной страны, в эти годы еще более укрепились на идейной основе пролетарского интернационализма.

Все эти меры обеспечивали научно-технический, экономический, социальный и политический прогресс. В совокупности такие меры оценивались руководством страны как упрочение основ социализма. Этому служили Конституция и текущее законодательство, закрепляя ту социально-экономическую и политическую модель общества, которая представлялась правящей группе эталоном социалистической системы.

Сказанное крайне важно для того, чтобы понять причины появления и содержание Конституции СССР 1936 г., конституций союзных и автономных республик 1937 г., включая Конституцию РСФСР. Ведь простое прочтение их текстов может ввести в заблуждение — в конституционном оформлении общественный и государственный строй того времени выглядит как вполне демократический.

Причем при подготовке и принятии новой Конституции СССР власти использовали, и довольно умело, внешние атрибуты гласности и широкого участия населения в этом процессе. Напомним его главные моменты. Вопрос об изменении Конституции СССР был поставлен первоначально на февральском (1935 г.) пленуме ЦК ВКП(б). В принятой 1 февраля резолюции пленум указал направления, по которым должны быть внесены изменения в Конституцию СССР. По предложению ЦК ВКП(б) заседавший в то же время VII Всесоюзный съезд Советов СССР 6 февраля 1935 г. постановил внести изменения в Конституцию СССР. Текстуально повторив формулировки пленума, съезд указал, что эти изменения должны быть проведены в направлении: «а) дальнейшей демократизации избирательной системы в смысле замены не вполне равных выборов равными, многостепенными — прямыми, открытыми — закрытыми; б) уточнения социально-экономической основы Конституции в смысле приведения Конституции в соответствие с нынешним соотношением классовых сил в СССР (создание новой социалистической индустрии, разгром кулачества, победа колхозного строя, утверждение социалистической собственности как основы советского строя и т. п.)». Съезд предложил ЦИК СССР избрать Конституционную комиссию, которой поручить

выработать «исправленный текст» Конституции на указанных выше основах и внести его на утверждение сессии ЦИК СССР.

Как можно видеть, первоначально речь шла о внесении изменений в действовавшую Конституцию СССР 1924 г. ЦИК СССР избрал Конституционную комиссию под председательством И. В. Сталина 7 февраля 1935 г. Именно она в дальнейшем пришла к выводу о необходимости подготовки текста новой Конституции. В этом ключе затем шла вся разработка документа.

30 апреля 1936 г. текст проекта был разослан членам политбюро ВКП(б) и членам Конституционной комиссии, которые, собравшись на совместное заседание 15 мая 1936 г., после поправок утвердили проект Конституции и представили его на рассмотрение ЦИК СССР. 1 июня 1936 г. пленум ЦК ВКП(б), одобрив в основном проект Конституции, ввиду особой важности вопроса счел целесообразным созыв Всесоюзного съезда Советов для рассмотрения и утверждения проекта. В резолюции пленума был пункт, которым руководящим органам союзных республик поручалось немедленно приступить к выработке проектов своих конституций, а также конституций автономных республик, руководствуясь проектом Конституции СССР.

11 июня 1936 г. Президиум ЦИК СССР, рассмотрев вопрос о Конституции Союза ССР, постановил: одобрить проект Конституции, представленный Конституционной комиссией ЦИК; созвать 25 ноября 1936 г. Всесоюзный съезд Советов для рассмотрения этого проекта; опубликовать проект для всенародного обсуждения.

12 июня 1936 г. проект Конституции был опубликован, и в течение пяти месяцев шло его всенародное обсуждение. Трудно судить сегодня, насколько оно было эффективным, — скорее всего, имело заорганизованный характер, должно было прежде всего отразить «всенародное одобрение» проекта. По источникам, касающимся всенародного обсуждения, можно судить лишь о видах и масштабности мероприятий. Проект зачитывался и обсуждался на многочисленных собраниях трудящихся, на пленумах Советов, заседаниях исполкомов, в секциях, комиссиях и депутатских группах Советов, шло обсуждение и на страницах печати, по радио. Итоги обсуждения подводились на состоявшихся в октябре — ноябре районных, областных, краевых, республиканских чрезвычайных съездах Советов. Официальный показатель того времени: в обсуждении приняло участие более 50 млн человек, хотя те, кто знакомился с архивными материалами, находят и другую цифру — 36,5 млн. В принципе не исключено,

что обе они произвольные, не поддававшиеся проверке и на то время, и позже — официоз не жалел красок, рисуя картину одобрения, всеобщей радости и конструктивного обсуждения проекта Конституции. Орготдел Президиума ЦИК СССР вел учет предложений и дополнений к проекту, высказанных в ходе обсуждения; в ноябре их было 43 427.

25 ноября 1936 г. открылся Чрезвычайный VIII съезд Советов СССР для рассмотрения проекта Конституции. Состоялось 12 его заседаний. Редакционная комиссия внесла 43 поправки в текст, касавшиеся 32 статей, из них шесть-семь существенных. 5 декабря в результате постатейного голосования съезд утвердил Конституцию СССР.

*Конституция (Основной Закон)* (эти слова вынесены в наименование акта) Союза ССР не имела преамбулы и состояла из 13 глав: 1. Общественное устройство; 2. Государственное устройство; 3. Высшие органы государственной власти Союза Советских Социалистических Республик; 4. Высшие органы государственной власти союзных республик; 5. Органы государственного управления Союза Советских Социалистических Республик; 6. Органы государственного управления союзных республик; 7. Высшие органы государственной власти автономных советских социалистических республик; 8. Местные органы государственной власти; 9. Суд и прокуратура; 10. Основные права и обязанности граждан; 11. Избирательная система; 12. Герб, флаг, столица; 13. Порядок изменения Конституции.

Важнейшие особенности этой Конституции как политико-юридического документа состоят в следующем.

1. Она провозгласила Союз ССР социалистическим государством рабочих и крестьян (ст. 1); ввела понятие политической основы СССР — ее составляли Советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата (ст. 2); установила, что вся власть принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. 3); изменила наименование органов власти — Советы депутатов трудящихся вместо Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Тем самым подчеркивалось укрепление социальной основы власти, более глубокое единство общества.

2. Конституция исходила из победы социалистических форм хозяйствования и общественной собственности. Она ввела понятие экономической основы СССР — ее составляли социалистическая

система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком (ст. 4).

Социалистическая собственность закреплялась в форме государственной (всенародного достояния), к которой были отнесены земля, ее недра, все предприятия промышленности, транспорта, крупные сельхозпредприятия, коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и крупных населенных пунктах (ст. 5, 6), а также кооперативно-колхозной собственности (ст. 5—7).

Согласно ст. 9 «наряду с социалистической системой хозяйства, являющейся господствующей формой хозяйства в СССР, допускается законом мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключающее эксплуатацию чужого труда».

По Конституции предусматривалось и право личной собственности граждан, но лишь на такие объекты, как трудовые доходы и сбережения, жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, предметы домашнего хозяйства и обихода, личного потребления и удобства (ст. 10).

Конституционно вводился принцип плановой экономики: в соответствии со ст. 11 хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным народно-хозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности.

Труд был объявлен обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест». В СССР осуществляется принцип социализма: «от каждого по его способностям, каждому — по его труду» (ст. 12).

3. Конституция СССР закрепила его государственное устройство как союзного государства, образованного на основе добровольного объединения равноправных советских республик (ст. 13). До принятия Конституции в составе СССР было семь республик, теперь их круг был расширен до одиннадцати. Закрепляя по форме федеративное устройство, Конституция отразила линию на сверхцентрализацию во всех областях, концентрируя функции государственного руководства на уровне СССР. Сюда было переведено решение вопросов не только национально-государственного устройства, но и административно-

территориальной организации республик, что, безусловно, усиливало начала бюрократической централизации государства. Практически все мало-мальски важные хозяйственные единицы также были подчинены союзным министерствам. Все это существенно ослабляло права республик и делало их полностью зависимыми от центра.

4. Конституция СССР установила всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании, отменила ограничения по участию в выборах отдельных категорий лиц по классовому или социальному признакам, отказалась от не прямых выборов в Советы и заменила их прямыми. Вместо открытых выборов на собраниях по производственно-территориальному принципу вводилось тайное голосование по территориальному принципу.

5. Конституция СССР установила новую систему органов государственной власти (вместо Всесоюзного съезда Советов, ЦИК СССР и Президиума ЦИК — Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР; аналогичные органы в союзных и автономных республиках; на местах вместо съездов Советов — Советы депутатов трудящихся: краевые, областные, районные и т. д.).

6. Конституция СССР закрепила более полный перечень социально-экономических, политических и личных прав граждан (о том, насколько это соотносилось с политическим режимом в стране, выше уже говорилось). В Конституции появилась специальная гл. X «Основные права и обязанности граждан». В ней провозглашались такие права граждан, как право на труд, отдых, материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности, право на образование.

Конституция закрепляла социальное и политическое равноправие граждан, а также равноправие женщины и мужчины. Она предусмотрела ряд политических прав и свобод — слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, право на объединение в общественные организации — правда, оговорив, что они используются в соответствии с интересами трудящихся, в целях укрепления социалистического строя, развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс.

7. Ни одна из предшествующих конституций ничего не говорила о партиях вообще, в том числе о Коммунистической партии, занявшей правящие позиции. В Конституции 1936 г. был сделан первый шаг к оформлению однопартийной системы в стране. В ст. 126, говорившей о праве на объединение в общественные организации, предусматривалось: «Наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабо-

чего класса и других слоев трудящихся объединяются во Всесоюзную Коммунистическую партию (большевиков), являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных». Таким образом, и отражалось фактическое положение, и провозглашалось официальное, теперь уже конституционное право ВКП(б) направлять — в качестве «руководящего ядра» — деятельность государственных органов и общественных объединений.

В 1937 г. на чрезвычайных съездах Советов союзные республики приняли свои новые основные законы. В основном эти конституции следовали структуре Конституции СССР, а многие их положения текстуально совпадали.

Не составляла в этом плане исключения и Конституция РСФСР, утвержденная 21 января 1937 г. Чрезвычайным XVII Всероссийским съездом Советов. Хотя она и имела ряд особенностей по структуре и содержанию в сравнении с союзной Конституцией. Так, в ней подробнее определялись вопросы ведения РСФСР, были более развернутыми главы о компетенции высших органов государственной власти и органов государственного управления РСФСР. Несколько большей по объему стала глава о высших органах государственной власти АССР; появились новые главы — об органах государственного управления автономных республик, об органах государственной власти автономных областей. Гораздо подробнее — в сопоставлении с Конституцией СССР — была глава о местных органах государственной власти. Есть в Основном Законе РСФСР 1937 г. глава о бюджете РСФСР, не имеющая аналога в союзной Конституции (но здесь продолжалась традиция предшествующих российских конституций, ведь Конституция 1918 г. имела раздел пятый «Бюджетное право», представленный гл. 16, а в Конституции 1925 г. был разд. V, состоявший из гл. 7 «О бюджетном праве»).

В ходе последующего развития страны с учетом результатов политического, государственного и хозяйственного строительства в Конституцию СССР, а соответственно, в Конституцию РСФСР, конституции других союзных, а также автономных республик вносились изменения. Они в основном отражали: изменения в структуре государства; расширение прав субъектов Союза; совершенствование системы, уточнение наименования и компетенции государственных органов; принятие мер в стране по преодолению последствий произвола и беззакония, а также режима личной власти (культы личности) после

1953 г., в том числе ликвидацию не предусмотренных Конституцией внесудебных карательных органов, реабилитацию жертв репрессий, обеспечение неприкосновенности личности и т. д.; расширение гарантий ряда конституционных социально-экономических прав граждан (на труд, отдых, образование, пенсионное обеспечение и др.).

### § 6. Конституция СССР 1977 г., Конституция РСФСР 1978 г.

Главная причина разработки новой Конституции связана с существенным изменением политического режима в стране. Хотя общество по-прежнему оставалось строго организованным на условиях руководства им со стороны одной политической партии, оно уже встало на путь освобождения от режима личной власти, произвола, беззакония и всеобъемлющего страха — режима, публично осужденного прежде всего самой правящей партией.

Заслушав и обсудив доклад первого секретаря Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (далее — ЦК КПСС) и Председателя Совета Министров СССР Н. С. Хрущева, Верховный Совет СССР постановлением от 25 апреля 1962 г. решил «образовать комиссию для подготовки проекта новой Конституции СССР» и утвердил ее состав. Он несколько раз корректировался, но принцип формирования оставался неизменным — в комиссию входили первые лица в союзном партийном и государственном руководстве, а также представители от союзных республик, автономных республик, автономных областей, национальных округов, от различных слоев общества — рабочих, крестьян, научной интеллигенции, работников просвещения и т. д.

При разработке проекта Конституции СССР встал вопрос о том, какое общество мы имеем или строим на новом этапе. Оставаться на позициях диктатуры пролетариата было невозможно; никакой «классовой борьбы» не было.

Чтобы отойти от прежних догм и создать новую концепцию общества (иначе говоря, новые догмы), требовалось время. Как известно, родилась теория (идея) зрелого, развитого социалистического общества. И только тогда, когда была создана концепция, воплотившая данную теорию (идею) — а на это ушло около 15 лет, — разработка проекта Конституции пошла более быстрыми темпами.

Черты созданного общества, а следовательно, *причины принятия новой Конституции* связывались со следующими факторами.

1. *Экономические предпосылки* нового Основного Закона его создатели видели в следующем: в Конституции 1936 г. указывалось, что

экономическую основу СССР составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность, утвердившиеся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства и отмены частной собственности. Теперь же социализм развивается на собственной экономической основе. Развитие экономики страны характеризуется: безраздельным господством социалистической собственности; высоким уровнем технической оснащенности народного хозяйства, использованием достижений научно-технической революции; превращением экономики СССР в единый мощный народно-хозяйственный организм.

2. В *социальной структуре общества* определяющими при подготовке Конституции стали такие позиции. За рабочим классом сохранилось положение ведущей силы общества, возросла его численность (1936 г. — одна треть, 1977 г. — две трети населения страны), это — десятки миллионов образованных, технически грамотных, политически зрелых людей, активность которых и участие в управлении государством значительно возросли. Изменилось и колхозное крестьянство: современный крестьянин родился и вырос в колхозе, его психология сформировалась уже на социалистической, коллективистской основе. Подлинно народной, социалистической стала интеллигенция, в том числе и по происхождению, в связи с ростом уровня культуры народа и роли науки возрастает удельный вес интеллигенции в жизни общества. Все слои общества вместе и без малейшего противостояния решают единые задачи. Таким образом, изменение социальной структуры общества, духовного облика составляющих его слоев, нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции, рост социальной однородности общества — все это называлось важной составляющей в числе причин появления Конституции СССР.

3. Принципиальный аспект теории состоял в том, что с построением зрелого социализма, с переходом на идейно-политические позиции рабочего класса всех слоев населения Советское государство, возникшее как государство диктатуры пролетариата, переросло в *общенародное государство*. Это означало, по концепции того периода, что, во-первых, расширилась социальная база государства: в первые годы советской власти — союз рабочего класса и беднейшего крестьянства, с 1930-х гг. — союз рабочего класса и колхозного крестьянства (правда, другого крестьянства практически и не было), на время принятия Конституции 1977 г. — нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции; во-вторых, государство превратилось в общенародную организацию, выражающую интересы всего народа, всех социальных групп и слоев населения; в-третьих, неизмеримо большими

по объему стали творческие, созидательные функции государства. И эти факторы следовало учесть в новой Конституции.

4. Согласно созданной концепции в решении задач строительства коммунистического общества должны активно участвовать не только государство, но и негосударственные организации. Чтобы все их консолидировать, в теорию и конституционную терминологию было введено понятие *«политическая система советского общества»*. Все организации (государственные и общественные) интегрируются в рамках политической системы общества, которая служит интересам социалистического народовластия. Создается мощная государственно-общественная связь для управления и государственными, и общественными делами.

5. Всеми процессами в стране руководила Коммунистическая партия. Ее роль никем не воспринималась, конечно, через право граждан на объединение, хотя именно в посвященной ему ст. 126 Конституции СССР 1936 г. фиксировалось положение партии в стране. Поэтому возникла идея отразить в Конституции место *КПСС как ядра политической системы общества*, ее возможности и масштабы направляющего воздействия на всю внутреннюю жизнь страны и ее внешнюю политику.

6. В области *национально-государственного строительства* в Конституции предполагалось решить ряд задач: исходить не только из юридического, но и фактического равенства наций; отразить такую степень единства советских людей, при которой возникла их *новая историческая общность — многонациональный советский народ*; учесть интеграционные процессы в СССР, когда многие вопросы требуют единства подходов к их решению на уровне Союза ССР (фактор, который позже стал поводом для критики чрезмерной централизации руководства страной); отразить в Конституции создание *экономики СССР как единого народно-хозяйственного комплекса*; зафиксировать высокий уровень развития республик, их все более активное участие в делах СССР, в остальном — самостоятельное решение вопросов своего ведения, обеспечение комплексного хозяйственного и социального развития территорий республик.

7. Намечалось отразить в Конституции СССР *условия дальнейшего развития советской демократии* — участие трудящихся в управлении государственными и общественными делами, повышение роли общественных организаций и органов общественной самодеятельности населения, народного контроля, общественного мнения.

8. Успехи хозяйственного и социально-культурного строительства, по мнению создателей Конституции СССР, позволили существ-

венно *увеличить масштабы реализации многих уже имеющихся прав и свобод граждан*, что давало возможность расширить их объем и гарантии. Одновременно появилась перспектива *закрепить на конституционном уровне еще ряд прав и свобод*, которые ранее либо вообще не существовали, либо отражались (не всегда полно) в текущем законодательстве.

9. Еще одной причиной принятия новой Конституции было и то, что за время действия прежнего Основного Закона появилось *много нового в организации и деятельности государственных органов*, что также следовало отразить в Конституции.

10. Наконец, нельзя сбрасывать со счетов и *внешнеполитические причины появления новой Конституции*. Она должна была демонстрировать силу СССР, его ведущие позиции в мире, наличие социалистического содружества, соответствующие устои внешней политики советского государства.

Подводя итоги, можно констатировать, что был ряд объективных предпосылок появления новой Конституции СССР: стремление укрепить в политическом режиме начала законности, предотвратить даже самую возможность массового произвола, унижения личности; переход от постулатов власти одной части общества (диктатуры пролетариата) к общенародному государству и участию в осуществлении функций народовластия всех слоев общества; необходимость закрепления в Конституции широкого круга прав и свобод граждан, более четких полномочий государственных органов, соотношения возможностей Союза и республик. Конечно, эта Конституция также должна была стать идеологизированным документом, отражать «нерушимое единство» общества и всех народов страны, гармоничность развития, всеобщее признание руководящей роли КПСС, «грандиозные успехи» именно социалистического пути человечества, модель «настоящего» социализма и т. п. Однако идеологическое содержание не заслоняет конструктивистской роли данного Основного Закона, хотя, пожалуй, именно в этой Конституции идеологические и политико-юридические начала переплетаются сильнее, чем в иных конституциях.

Основные шаги последнего этапа подготовки Конституции таковы. 27 мая 1977 г. Президиум Верховного Совета рассмотрел вопрос о проекте Конституции СССР и принял Указ следующего содержания: в основном одобрить проект Конституции и вынести его на всенародное обсуждение; опубликовать проект 4 июня 1977 г. во всех центральных, республиканских, краевых, областных газетах; для рас-

смотрения проекта созвать в октябре 1977 г. внеочередную сессию Верховного Совета СССР.

Всенародное обсуждение проекта Конституции началось 5 июня и продолжалось до конца сентября 1977 г. По официальным данным, в нем приняло участие свыше 140 млн человек, т. е. более четырех пятых взрослого населения страны. Рассмотрению проекта было посвящено около 1,5 млн собраний трудящихся по предприятиям и колхозам, по воинским частям и по месту жительства. Проект обсуждался на пленумах, активах и собраниях в профсоюзах, комсомоле, кооперативных объединениях, творческих организациях; рассмотрен всеми Советами. Всего поступило около 400 тыс. предложений о поправках к отдельным статьям, направленных на уточнение, улучшение и дополнение формулировок проекта.

27 сентября состоялось заседание Конституционной комиссии, на котором были подведены итоги всенародного обсуждения. Комиссия одобрила проект с уточнениями, дополнениями и поправками и передала его в Президиум Верховного Совета СССР для последующего внесения на рассмотрение Верховного Совета СССР. Заседание Президиума состоялось 30 сентября 1977 г., на нем был одобрен проект, уточненный и дополненный с учетом предложений, поступивших в ходе его всенародного обсуждения. Президиум постановил внести на рассмотрение Верховного Совета СССР: проект декларации Верховного Совета о принятии и объявлении Конституции; проект закона об объявлении дня принятия Конституции всенародным праздником; проект закона СССР о порядке введения в действие Конституции СССР.

Мы не находим в этом перечне самого проекта Конституции. И это не случайно. 3 октября 1977 г. состоялся пленум ЦК КПСС. Он принял постановление «О проекте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения». В нем не только одобряется в основном представленный Конституционной комиссией проект, но и говорится: «Внести проект Конституции на рассмотрение внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва». Это дает основание утверждать, что официально проект Конституции СССР был внесен на рассмотрение Верховного Совета СССР ЦК КПСС.

Внеочередная седьмая сессия Верховного Совета СССР девятого созыва открылась в Москве 4 октября 1977 г. Верховный Совет образовал Редакционную комиссию по подготовке окончательного проекта Конституции. С докладом о проекте Конституции и итогах его всенародного обсуждения выступил Л. И. Брежнев (Генеральный Секре-

тарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР, Председатель Конституционной комиссии). Состоялось широкое обсуждение проекта на сессии, в котором выступили 92 депутата Верховного Совета СССР. Было решено внести поправки в восемь статей проекта, добавить одну новую статью. В целом изменения и дополнения коснулись 118 статей Конституции.

7 октября 1977 г. состоялось голосование по проекту Конституции СССР. Оно было проведено в следующем порядке: голосование по преамбуле, затем по каждому разделу в отдельности и в заключение по проекту Конституции в целом. Депутаты Совета Союза и Совета Национальностей голосовали раздельно, по принципу «за», «против» или «воздержался». Конституция СССР была принята 7 октября единогласно.

Кроме того, Верховный Совет СССР также раздельным голосованием по палатам единогласно принял 7 октября Декларацию Верховного Совета СССР о принятии и объявлении Конституции (Основного Закона) СССР, Закон СССР об объявлении дня принятия Конституции (Основного Закона) СССР всенародным праздником и Закон СССР о порядке введения в действие Конституции (Основного Закона) СССР.

Конституция СССР 1977 г. готовилась на началах, с одной стороны, преемственности по отношению к предшествующим основным законам, с другой — новизны по сравнению с ними. Таков был официальный подход к ней со стороны властей. Возможно, руководство страны и не могло иначе говорить о Конституции. Однако обращение к ее тексту свидетельствует о том, что начала преемственности весьма скромны в данной Конституции, зачастую выражаются в словах об укреплении социализма, его новом этапе. Новеллы Конституции дают представление все же о сравнительно ином облике строя, общества, власти, статуса личности. И, наверное, и свой опыт, и события в других социалистических государствах (с их попытками объявить у себя демократический социализм) не прошли даром.

Даже в структурном плане это был все-таки новый Основной Закон. В Конституции СССР 1977 г. — 174 статьи, в Конституции СССР 1936 г. — 146. Имелась преамбула, которой не было у Основного Закона 1936 г. и которая принципиально значима, поскольку именно в ней дается сжатая характеристика общества развитого социализма и общенародного государства. Структурно новая Конституция делилась на разделы и главы, а Конституция 1936 г. — только на главы. В Конституции 1977 г. восемь новых глав, 75 абсолютно новых статей; 99 статей касаются тех же вопросов, что и Конституция

1936 г., но из них лишь 17 перешли в новую Конституцию без изменений.

Конституция СССР 1977 г. опиралась на предшествовавшее ей обновление и совершенствование законодательства, учитывала принятые законодательные акты, которые, как отмечалось на майском пленуме ЦК 1977 г., «стали как бы кирпичиками, из которых складываются многие статьи новой Конституции».

Основной Закон СССР 1977 г. имел следующую структуру: Преамбула; I. Основы общественного строя и политики СССР (гл. 1. Политическая система; гл. 2. Экономическая система; гл. 3. Социальное развитие и культура; гл. 4. Внешняя политика; гл. 5. Защита социалистического Отечества); II. Государство и личность (гл. 6. Гражданство СССР. Равноправие граждан; гл. 7. Основные права, свободы и обязанности граждан СССР); III. Национально-государственное устройство СССР (гл. 8. СССР — союзное государство; гл. 9. Союзная Советская Социалистическая Республика; гл. 10. Автономная Советская Социалистическая Республика; гл. 11. Автономная область и автономный округ); IV. Советы народных депутатов и порядок их избрания (гл. 12. Система и принципы деятельности Советов народных депутатов; гл. 13. Избирательная система; гл. 14. Народный депутат); V. Высшие органы государственной власти и управления СССР (гл. 15. Верховный Совет СССР; гл. 16. Совет Министров СССР); VI. Основы построения органов государственной власти и управления в союзных республиках (гл. 17. Высшие органы государственной власти и управления союзной республики; гл. 18. Высшие органы государственной власти и управления автономной республики; гл. 19. Местные органы государственной власти и управления); VII. Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор (гл. 20. Суд и арбитраж; гл. 21. Прокуратура); VIII. Герб, флаг, гимн и столица СССР; IX. Действие Конституции СССР и порядок ее изменения.

Остановимся на важнейших особенностях новой Конституции. Как подчеркивалось ранее, одним из главных вопросов для принятия Конституции был вопрос о «портрете» общества. Поэтому примечательной чертой Основного Закона является более широкое, чем в предшествующих конституциях, отражение *основ общественного строя* страны. Именно стремление определить его характер и перспективы побудили перенести соответствующие положения из партийных документов КПСС в Конституцию, т. е. придать им, помимо политического, всеобъемлющий юридический характер. Конституция не только фиксировала построение в СССР зрелого социализма,

но и давала подробную характеристику развитого социалистического общества.

Исходя из консолидации различных слоев общества, Конституция ввела понятие «*социальная основа СССР*». Ее составлял «нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции» (ст. 19). Конституция провозгласила крупномасштабную программу социально-культурной политики, учитывающей потребности различных слоев общества (гл. 3 «Социальное развитие и культура»).

Понятие «экономическая основа СССР» в Конституции заменено другим — в ней говорилось об «*основе экономической системы СССР*», которую составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. Вместе с тем формой социалистической собственности названо имущество профсоюзных и иных общественных организаций, необходимое им для осуществления уставных задач (ст. 10). Конституция исходит из приоритета общественно-полезного труда. Он и его результаты определяют положение человека в обществе (ст. 14). Согласно Конституции руководство экономикой осуществляется на основе принципа государственного планирования, вместе с тем предполагает сочетание централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, использование хозяйственного расчета, прибыли, себестоимости, других экономических рычагов и стимулов (ст. 16). Возможно, чисто формально, тем не менее допускалась индивидуальная трудовая деятельность в сфере кустарно-ремесленных промыслов, сельского хозяйства, бытового обслуживания населения и др., основанная исключительно на личном труде граждан и членов их семей (ст. 17).

Особенностью Конституции 1977 г. надо считать и отражение в ней категории *полновластия народа*. Она содержала очень важные политические постулаты. Предшествующие основные законы говорили о принадлежности власти «всему рабочему населению страны» (ст. 10 Конституции РСФСР 1918 г.), «трудящимся города и деревни» (ст. 3 Конституции СССР 1936 г.). Конституция 1977 г. впервые закрепила, что «*вся власть в СССР принадлежит народу*» (ст. 2), фиксировала как государственные, так и общественные формы народовластия. Она не только говорила об осуществлении народом принадлежащей ему государственной власти через Советы (ст. 2), но и предусмотрела участие в управлении государственными и общественными делами общественных организаций и трудовых коллективов (ст. 7, 8). Конституция установила (ст. 5) возможность вынесения наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение, а так-

же постановки их на всенародное голосование (референдум). За гражданами закреплялось право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (ст. 48).

Конституция СССР закрепила всю *политическую систему советского общества как совокупность государственных и негосударственных организаций (государство, КПСС, общественные организации, трудовые коллективы), через которые реализуется полновластие народа*. Глава «Политическая система» вводилась в Конституцию впервые.

Новая Конституция СССР закрепила *положение КПСС как руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы*. Впервые отразила основные направления осуществления руководящей роли Коммунистической партии (ст. 6).

Как и предыдущие конституции, Конституция 1977 г. содержала характеристику государства, его сущности и задач. Новеллы состояли в том, что в ст. 1 отражена природа СССР как *общенародного государства*, выражающего волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны. В преамбуле Конституции перечислены главные задачи общенародного государства, а в гл. 2—5 — его хозяйственно-организаторские, социально-культурные, внешнеполитические и оборонные функции.

Конституция СССР 1977 г. включала много норм, которые провозглашали *дальнейшее расширение и углубление демократии*. Впервые было зафиксировано (ст. 9), что «основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии», были указаны пути развития данной системы. Конституция предусмотрела *широкое переплетение государственных и общественных начал в демократии*, активное участие граждан в решении задач общества и государства как лично, так и через общественные организации, трудовые коллективы, органы общественной самодеятельности населения (ст. 7, 8, 48, 51).

Довольно обстоятельно в Конституции зафиксирована *повышающаяся роль представительных органов государственной власти*. Отражая факт изменения (упрочения) социальной базы государства, Конституция дает им *новое наименование — Советы народных депутатов*. Кроме того, ст. 2 была сформулирована так, что из нее сразу видна роль Советов как главной формы осуществления власти народа; в ней записано также, что все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам. Особая роль Советов обусловила включение в Конституцию специального раздела «Советы народных депута-

тов и порядок их избрания», не имеющего аналога в предшествующих Конституциях.

Конституция 1977 г. закрепляла уже известные принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Но она содержала и *ряд новелл в избирательном праве*: снижение возраста пассивного избирательного права при выборах во все Советы до 18 лет (ранее для верховных советов республик — 21 год), в Верховный Совет СССР — до 21 года (до этого — 23 года); право граждан и общественных организаций активно участвовать в подготовке и проведении выборов; возможность избрания гражданина, как правило, не более чем в два Совета; принятие расходов по выборам на счет государства. Кроме того, в Конституцию по итогам всенародного обсуждения включена статья о наказах избирателей.

Также новеллой явилось включение в Конституцию специальной главы о народном депутате; основой для ее создания явился Закон СССР 1972 г. о статусе народных депутатов в СССР.

Еще одна особенность содержания Конституции 1977 г. — *более широкое, чем раньше, отражение статуса личности*. Наглядно даже простое сравнение объема: гл. 10 Конституции СССР 1936 г. («Основные права и обязанности граждан») состояла из 16 статей; разд. II «Государство и личность» Конституции 1977 г. имел 37 статей, кроме того, гражданину, личности был посвящен ряд положений преамбулы, гл. 2 «Экономическая система», гл. 3 «Социальное развитие и культура» и др.

Не менее существенны концептуальные решения. В частности, понятием «личность» Конституция подчеркивала высокий приоритет интересов индивида, свое стремление всеобъемлющего учета различных проявлений человека в обществе и государстве. Применением связки понятий «государство и личность» отнюдь не хотели показать зависимое положение человека, приоритет по отношению к нему государства (кое-кто сегодня склонен именно к такой трактовке). Речь шла о другом — об обеспечении достойного положения личности в государстве, заботе государства о личности, о праве личности требовать от государства определенного отношения к себе, но вместе с тем и о праве государства требовать от гражданина учета своих интересов и правомерного поведения.

Раздел «Государство и личность» был поставлен вторым в Конституции 1977 г. (в Конституции 1936 г. глава о правах и обязанностях располагалась ближе к концу акта). Тем самым подчеркивалось, что статус личности вытекает из политической и экономической систем, обусловлен общественным строем, функциями государства, его поли-

тикой в области социального развития и культуры; а сам статус, в свою очередь, подлежит учету при решении вопросов национально-государственного строительства и в деятельности государственных органов.

Конституция закрепила *широкий круг прав, свобод и обязанностей граждан СССР*. Многие из них и ранее были в Конституции, но содержание этих прав и их гарантии настолько расширились, что можно говорить об определенном качественном изменении. На конституционном уровне провозглашались и новые права граждан: на охрану здоровья, на жилище, пользование достижениями культуры, свобода научного, технического и художественного творчества, право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе и т. д. Конституция одновременно расширила содержание ряда обязанностей граждан СССР, ввела также категорию «долг граждан».

Многие нормы Конституции были направлены на *обеспечение законности в стране*. Впервые принцип законности зафиксирован (ст. 4) как один из принципов политической системы общества. Появилась ст. 57 о том, что «уважение личности, охрана прав и свобод граждан — обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц».

Конституция исходила из принципа преемственности в регулировании вопросов *национально-государственного устройства СССР*. Но его конституционное регулирование было расширено. Достаточно сказать, что если в Конституции 1936 г. была одна краткая глава «Государственное устройство», то в Конституции 1977 г. разд. III «Национально-государственное устройство» состоял из четырех глав: одна была посвящена Союзу ССР, другие — соответственно союзным республикам, автономной республике, автономным областям и автономным округам.

Учтены многие новые моменты в национально-государственном развитии. В частности, к существующим гарантиям прав союзных республик добавлялись: право участвовать в решении союзными органами вопросов, отнесенных к ведению СССР; право координировать и контролировать экономическое и социальное развитие своих территорий; право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР. Вместе с тем разработчики Конституции нашли, что имеет место прогрессирующее сближение наций и народностей СССР, а отсюда необходимо усилить союзные начала государства. Это отразилось прежде всего в самом определении Союза ССР (ст. 70) как *единого союзного многонационального государства, образованного на основе прин-*

*ципа социалистического федерализма.* Укрепление союзных начал отражено в ряде статей Конституции: ст. 16 (экономика СССР составляет единый народно-хозяйственный комплекс), 73 (к компетенции СССР отнесено обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР, проведение единой социально-экономической политики, руководство единой денежной и кредитной системой и т. д.), 89 (Советы — единая система органов государственной власти) и др.

Конституция уделяет много внимания государственным органам, содержит немало новых норм об их полномочиях, порядке деятельности (например, о законодательном процессе в Верховном Совете СССР, о круге субъектов права законодательной инициативы и др.). Хотя в целом система органов не претерпела существенных изменений.

Наконец, отметим и такую особенность этой Конституции, как наличие специальной главы (гл. 4) об *основах внешней политики государства*. Следует подчеркнуть: закрепляя принципы отношений с другими государствами, Конституция учитывала не только внутренние традиции, но и международные документы — она почти текстуально воспроизводит многие положения Заключительного акта незадолго перед этим состоявшегося Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.).

В 1978 г. были приняты новые конституции всех союзных и автономных республик.

Новая Конституция РСФСР была принята 12 апреля 1978 г. на внеочередной VII сессии Верховного Совета РСФСР 9-го созыва. Достаточно подробный анализ Конституции СССР освобождает от рассмотрения причин появления и основных особенностей Конституции РСФСР — все было аналогичным. Но конституции республик, в том числе Конституция РСФСР, содержали и свои особенности. Рассмотрим их на примере Конституции РСФСР.

Так, в ней не была воспроизведена полностью преамбула союзной Конституции; более сжато говорилось о пути, пройденном за годы советской власти, но была отмечена роль РСФСР в развитии ее народов и всего Союза. В ней отсутствовали положения, характеризующие высшую цель и главные задачи общенародного государства, сущность развитого социалистического общества. Это и понятно: соответствующие положения, единые для всех республик, содержались в Конституции СССР. Преамбула отражала неразрывную связь Республики с другими республиками и Союзом ССР. В заключительной части преамбулы подчеркивалось, что народ РСФСР принимает и провоз-

глашает Конституцию, сознавая себя неотъемлемой частью всего советского народа и в соответствии с Конституцией Союза ССР.

Разделы I и II Конституции РСФСР в целом соответствовали тем же разделам Конституции СССР. Однако ряд норм сформулирован с учетом специфики Республики и ее места в СССР. Например, в ст. 4 Конституции РСФСР на государственные и общественные организации, должностных лиц в рамках Республики возлагалась обязанность соблюдать не только Конституцию СССР, но и Конституцию Республики, а также «советские законы» (т. е. как союзные, так и республиканские). В ст. 16 вводилось понятие экономики РСФСР как составной части единого народно-хозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории СССР.

Вместо двух глав «Внешняя политика» и «Защита социалистического Отечества» в Конституции РСФСР одна глава «Внешинополитическая деятельность и защита социалистического Отечества». Объем этой деятельности у союзной республики был меньше, чем у Союза ССР, соответственно, и глава Конституции короче.

Немало своеобразия в разд. III Конституции, который назван «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР». Здесь подробно определялась компетенция Республики, ее суверенные права. Поскольку в РСФСР входило на то время 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов, в Конституцию были включены, помимо главы о самой РСФСР, две главы о статусе соответственно АССР и автономных областей, автономных округов.

В регламентации деятельности государственных органов Конституция РСФСР во многом следовала союзной Конституции. Однако и здесь имелись особенности. Например, был установлен твердый численный состав Верховного Совета РСФСР — 975 депутатов. Довольно полно определена компетенция Верховного Совета, Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики. В Конституции СССР одна глава о местных органах государственной власти и управления, в республиканской Конституции — две главы: «Местные Советы народных депутатов» и «Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов».

Конституция РСФСР 1978 г. включала раздел о государственном плане и государственном бюджете, состоявший из двух глав. Подобного раздела в Конституции СССР 1977 г. нет (в Конституции РСФСР 1937 г. была гл. IX «О бюджете РСФСР»).

Конституция РСФСР стала основой для совершенствования республиканского законодательства. В соответствии с ней были разработаны и приняты в 1978 г. также конституции автономных республик, входивших в РСФСР.

## Глава 5. Конституционные реформы в России 1988—1992 гг.

### Литература

*Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; *Бутько Л. В.* Конституционная реформа: теоретико-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998; *Зорькин В.* Конституция — это компромисс интересов // Конституционный вестник. 1993. № 6; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): в 6 т. М., 2008. Т. 2: 1991 год / под общ. ред. *О. Г. Румянцев*; *Ильинский И. М.* Что стало с нашей Конституцией? // Народный депутат. 1992. № 10; Какой видится концепция новой Конституции Союза ССР (предложения Института государства и права АН СССР) // Народный депутат. 1990. № 4; Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы: сб. статей. М., 1990; Конституционные реформы в государствах Содружества: сб. статей / под ред. *Ю. А. Тихомирова*. СПб., 1993; *Котелевская И.* Последние изменения на пути к новой Конституции России // Народный депутат. 1993. № 2; *Кудрявцев В., Топорнин Б.* К новой Конституции СССР // Народный депутат. 1990. № 1; Новая Конституция для новой России: «круглый стол» // Народный депутат. 1992. № 13; *Пискотин М.* Новая Конституция нужна как можно быстрее // Народный депутат. 1992. № 10; *Румянцев О. Г.* Зачем нужна новая Конституция // Конституционный вестник. 1991. № 8; *Он же.* Из истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990—1993 гг.): в 4 ч. // Государство и право. 2008. № 9—12; *Он же.* Конституционная реформа в Российской Федерации // Народный депутат. 1993. № 9—11; *Топорнин Б. Н.* Какой видится концепция новой Конституции Союза ССР // Народный депутат. 1990. № 4; *Шаблинский И. Г.* Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989—1995 гг.). М., 1997.

### § 1. Немного о предпосылках

Конституция СССР 1977 г., конституции союзных и автономных республик сыграли во многом положительную и конструктивную роль в социально-экономическом и политическом движении страны.

Однако не следует иметь иллюзий: даже отражая благие намерения, наши конституции не становились главным, определяющим фактором в развитии общества и государства. К тому же объективные неувязки в создании концепций переплетались с субъективными моментами в методах руководства.

В итоге страна вместо всеобщего благоденствия — на основе новых конституций — пришла к кризису. Хотелось бы обратить внимание читателя на ряд моментов.

Во-первых, вряд ли была удачной концепция развитого социалистического общества. Характеристика социализма как зрелого не нашла понимания ни у населения, ни в гуманитарных науках, поскольку не отражала ни новых качественных характеристик строя, ни принципиальных отличий от предшествующих этапов, ведь формы собственности, методы хозяйствования и политического руководства оставались прежними. Безусловно, изменилась политическая обстановка, режим стал гораздо мягче, но все же основывался на однолинейном директивном правлении.

Во-вторых, государственная плановая экономика, помогая развивать тяжелую промышленность и укреплять военную мощь страны, не обеспечивала ни удовлетворения житейских запросов населения по объему, ни качества товаров. А поскольку поездки в другие страны стали уже довольно массовыми, граждане СССР могли видеть успехи рыночной экономики, особенно ее ориентацию на спрос населения.

В-третьих, приобретал остроту вопрос о развитии демократии, обеспечении политических прав граждан, в том числе в плане критических оценок существующей в стране системы. Попытки властей искоренять инакомыслие посредством высылки из страны диссидентов, их уголовного или административного наказания за так называемую антисоветскую деятельность, а то и помещения в психиатрические лечебницы не нашли понимания у населения (впрочем, преимущественно молчавшего, как это уж повелось в нашей стране), а за рубежом вызывали резкое осуждение.

В-четвертых, казалось бы, действительно имевшее место единство в развитии национально-государственного строительства стало явственнее обнаруживать свою оборотную сторону — централизацию решения любых, иногда даже мелких вопросов на союзном уровне, ограничение свободы и самостоятельности союзных республик, автономных и административно-территориальных единиц.

В-пятых, на то же время приходились крупные просчеты и непопулярные действия СССР во внешней политике. Мировое сообщество

во не могло забыть ввода войск в Чехословакию в 1968 г. Казалось бы, сделав выводы, подписав Заключительный акт Совещания в Хельсинки в 1975 г., СССР отказался от силовых методов сохранения социалистического лагеря или укрепления своего авторитета и господствующего положения. Но в 1980 г. вводятся советские войска в Афганистан, что обернулось для страны и строя крупной трагедией.

В-шестых, немаловажным фактором, без учета которого трудно понять ряд последующих событий, явился и кризис в самой правящей Коммунистической партии. Члены политбюро ЦК КПСС, многие другие ответственные функционеры достигли преклонного возраста и то ли не хотели, то ли уже не могли принимать радикальные решения, изменить стиль руководства. К тому же внутри КПСС сформировалась партийная элита, которая оторвалась от рядовых членов, не ахти как руководила делами, но зато не забывала о собственном материальном благополучии.

Именно на таком фоне к руководству партией и страной пришли относительно молодые и энергичные политики во главе с М. С. Горбачевым. Они хотели изменить страну, отказаться от командно-административной системы, как была ими охарактеризована предшествующая организация руководства государством и обществом, повернуть страну к демократии, провести крупные политические, социальные и экономические реформы. Начался тот этап развития страны, который получил во всем мире название «перестройка».

Реформаторы не отказались от социалистической идеи, и на первых порах перестройки речь шла о строительстве в СССР настоящего, демократического социализма, как выражались, «социализма с человеческим лицом». Однако, во-первых, сами руководители не имели четкой концепции истинного социализма и яснее осмысливали лишь негативные моменты прошлых этапов, от которых надо избавляться; во-вторых, довольно скоро руководство стало терять нити управления процессами, и в этой ситуации у существовавших и быстро возникавших новых сил — и политических, и региональных — начали появляться диссонирующие с официальными оценки предшествовавших этапов, иные идеи и предложения о путях развития страны. Причем смелость оценок приходила по мере развертывания перестройки; начиная с совершенствования социализма, многие затем пришли к его отрицанию и предпочтению других социально-политических формаций.

Эту эволюцию взглядов можно выразить в следующих позициях:

1) сначала говорилось, что мы строили не тот социализм, настоящий социализм Сталин подменил удобной для себя моделью; по-

том — на первых шагах робко, но постепенно и более смело — стали высказываться утверждения о том, что у нас вообще никакого социализма и в помине не было, а 70 лет развития стали трагической исторической ошибкой;

2) появились высказывания — сначала публицистические, а затем и официозные — о том, что все это время наши общество и государство являлись тоталитарными, а истинной демократии мы никогда не знали;

3) в части статуса личности от критики отдельных моментов довольно быстро пришли к утверждению об отсутствии в стране свободы личности, настоящих политических свобод, и прежде всего свободы печати и слова; отсюда начался, образно говоря, полный «разгул свободы» СМИ, а сами они стали претендовать на то, чтобы стать «четвертой властью» в обществе и государстве;

4) сначала появились осторожные высказывания о том, что нет необходимости в партийном проникновении в любой производственный коллектив, общественное объединение; но постепенно стал явственнее звучать рефрен об узурпировании Коммунистической партией всей власти, превращении ее в государственную (или надгосударственную) организацию, командующую всем в стране, опираясь на ст. 6 Конституции, в отношении которой все явственнее становились призывы к ее исключению из Основного Закона;

5) появился тезис: плановая государственная экономика привела страну к хозяйственному краху, откуда выход и спасение — через рыночную экономику;

6) в столице и (особенно) республиках стали звучать высказывания: наше государство, именуясь союзным и федеративным, на самом деле являлось гиперцентрализованным, не уважающим права наций; выход — в новой национальной политике и новой федерации (подспудно люди в некоторых республиках думали, вероятно, и об отделении, но были весьма осторожными в высказываниях на этот счет до определенного момента);

7) наконец, появился тезис: страна не имела настоящих парламентаризма и представительных органов власти народа, Советы были «придатком» КПСС, создававшим лишь видимость власти и парламентской демократии; задачей становится, следовательно, преобразование Советов в подлинно представительные учреждения.

Все эти оценки, конечно, не сложились в одночасье. Поэтому как изменения в обществе, так и конституционные реформы отражают ту гамму воззрений, которая имела место на момент принятия соответствующих решений.

Переходя непосредственно к конституционным реформам, подчеркнем, что порой исследователи склоняются к тому, чтобы говорить только о происходившем в России. Методологически это абсолютно неверно. Нельзя писать о периоде 1989—1991 гг., т. е. об условиях существования СССР, будто РСФСР была сама по себе, не упоминая о реформах Конституции СССР. Это даст превратное представление о конституционных реформах в России, ведь в то время они были либо под влиянием союзных шагов, либо шли против них. Поэтому, останавливаясь в большей мере на российском материале, не будем обходить изменений и дополнений, внесенных в Конституцию СССР.

## § 2. Реформы 1988—1989 гг.

Первая конституционная реформа на уровне СССР приходится на 1 декабря 1988 г., она выразилась в принятии *Закона об изменениях и дополнениях Конституции СССР и Закона о выборах народных депутатов СССР*. Если говорить обобщенно, основные новые решения, как мы увидим позже, оказали прямое влияние и на первую российскую конституционную реформу. Они состояли в следующем.

1. В качестве высших органов государственной власти СССР вместо одного Верховного Совета СССР учреждалась «связка» двух органов — Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР. Съезд являлся высшим органом государственной власти и был правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР (ст. 108). Верховный Совет СССР определялся как постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти СССР, избираемый Съездом из числа народных депутатов СССР и ему подотчетный (ст. 111).

Съезд народных депутатов СССР состоял из 2250 депутатов (ст. 109): 750 избирались от территориальных избирательных округов; 750 — от национально-территориальных избирательных округов (от каждых: союзной республики — 32, автономной республики — 11, автономной области — 5, автономного округа — 1); 750 — от общесоюзных общественных организаций (избирались их высшими руководящими органами).

Верховный Совет СССР состоял из двух палат — Совета Союза и Совета Национальностей, равных по численному составу и по правам (ст. 111). Совет Национальностей избирался из числа депутатов от национально-территориальных округов и от общественных орга-

низаций. Он насчитывал 544 депутата и реально мог быть постоянно действующим органом (прежний Верховный Совет СССР имел 1,5 тыс. депутатов). Верховный Совет СССР ежегодно созывался на очередные — весеннюю и осеннюю — сессии продолжительностью каждая, как правило, три-четыре месяца (ст. 112). Для сравнения: ранее сессии Верховного Совета созывались два раза в год и фактически длились не более трех-четырех дней, и даже если к этому приплюсовать проходившие накануне заседания постоянных комиссий — все занимало максимально три-четыре недели.

2. Создание регулярно работающего Верховного Совета СССР позволяло реализовать посредством конституционной реформы еще одну цель — произвести перераспределение в его пользу полномочий на высшем государственном уровне. Верховному Совету были переданы многие вопросы, которые до этого находились в ведении Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР. Таким образом, делался важный шаг в сторону повышения роли депутатского корпуса в управлении государством.

3. Были предприняты важные шаги по реформе избирательной системы. Впервые выборы становились состязательными, с выдвижением нескольких кандидатов в депутаты на мандат. На состоявшихся весной 1989 г. союзных выборах на 1500 мест по территориальным и национально-территориальным избирательным округам был выдвинут 7531 кандидат, т. е. в среднем пять на один мандат. И хотя в 384 округах было по одному кандидату, общей тенденции это не изменило.

Вводилось правило о несовместимости депутатского мандата и должности: лица, входившие в состав исполнительных органов (кроме их председателей), руководители отраслевых органов управления, судьи и государственные арбитры не могли избираться депутатами Совета, которым они назначались или избирались на должность (ст. 96 Конституции). Таким путем предполагалось освободить представительные органы власти от опеки государственной бюрократии и усилить контроль Советов в отношении аппарата.

4. Еще одним важным моментом того времени стало провозглашение приверженности идеям и принципам правового государства, их определенное отражение в союзной конституционной реформе. Особенно важны следующие меры: учреждение Комитета конституционного надзора СССР; увеличение срока полномочий судей с пяти до десяти лет, возложение на вышестоящие по уровню Советы полномочий по их избранию на должность, тем самым освобождение судопро-

изводства от местных влияния и зависимости, от так называемого телефонного права.

Несмотря на то что многие моменты первой союзной конституционной реформы были прямо сориентированы на ее продолжение в союзных республиках, тем не менее шаги последних не оказались очень скорыми. В марте 1989 г. проводились выборы народных депутатов СССР, кампания требовала времени и больших усилий, а после этого, конечно, следовало посмотреть, как поведут себя новые союзные органы власти.

Однако не все нововведения союзной конституционной реформы однозначно воспринимались в союзных республиках. Например, союзная Конституция предусматривала съездовскую систему на уровне как СССР, так и союзных и автономных республик. Но они негативно отнеслись к учреждению Съезда, и, кроме РСФСР, а из автономных республик — кроме Дагестана, везде был оставлен лишь один Верховный Совет в качестве высшего органа государственной власти. Большинство не поддержало избрание части депутатов от общественных организаций, полагая, что это ведет к неравенству избирательных прав — часть граждан получает не один голос на выборах, а два, три и т. д., в зависимости от того, в каком количестве руководящих органов общественных организаций состоит. И только две республики — Казахстан и Белоруссия — в ограниченном объеме ввели у себя выборы от общественных организаций.

*Первая конституционная реформа РСФСР состоялась 27 октября 1989 г. Были приняты законы об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР и о выборах народных депутатов РСФСР.* В значительной степени российские новшества стали отражением аналогичных союзных. Как уже сказано, Россия оказалась единственной союзной республикой, которая учредила Съезд народных депутатов. Правда, критика в адрес выборов от общественных организаций здесь была принята во внимание, и Конституция их не предусмотрела.

Съезд состоял из 1068 депутатов, из которых 900 избирались от территориальных избирательных округов, а 168 — от национально-территориальных. Причем 84 из них были в автономных образованиях (в каждой автономной республике — четыре, автономной области — два, автономном округе — один), а другие 84 — в краях, областях, городах Москве и Ленинграде. Съезд являлся высшим органом государственной власти РСФСР, мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР.

Важным новшеством российской конституционной реформы стало придание второму органу — Верховному Совету РСФСР — черт, характерных для парламента федеративного государства. Напомним, что все предшествующее время высший орган государственной власти РСФСР был однопалатным. И только при реформе 27 октября 1989 г. было предусмотрено, что Верховный Совет состоит из двух палат — Совета Республики и Совета Национальностей. Согласно Конституции палаты были равны по численности и равноправны.

Совет Национальностей формировался из депутатов, избранных от национально-территориальных округов (правда, позже, 1 ноября 1991 г., из-за нехватки депутатов предусмотрели частичное его пополнение также из числа депутатов, избранных в соответствующем регионе от территориального избирательного округа). 63 депутата представляли автономные единицы (от каждой автономной республики — три, автономной области и автономного округа — по одному), другие 63 — края, области, города Москву и Ленинград. Таким образом, в Совет Национальностей входило 126 депутатов. Следовательно, и в Совете Республики было 126 депутатов. Имелись также Председатель Верховного Совета, его первый заместитель и заместитель (по реформе 31 мая 1990 г. — три заместителя). Были и народные депутаты РСФСР, не входившие в состав палат, однако перешедшие в Верховный Совет на постоянную работу. Всего на постоянной основе выполняли функции около 460 депутатов.

В российской Конституции с учетом проблем взаимоотношений двух союзных органов более четко обозначены отношения Съезда и Верховного Совета. Согласно ст. 107 Верховный Совет — орган Съезда, подотчетный ему, постоянно действующий законодательный, распорядительный (позже эта характеристика была исключена) и контрольный орган государственной власти РСФСР. Конституция наделила Съезд и Верховный Совет важными полномочиями по руководству делами государства. Если судить по последующим годам, работали оба органа в достаточном контакте и взаимопонимании — возможно, еще и потому, что в обострившихся вскоре их отношениях с Президентом РФ они должны были сообща отстаивать позиции, которые считали соответствующими Конституции.

В остальном новеллы российской Конституции были официальным включением в ее текст положений, о которых уже говорилось применительно к союзной Конституции: в РСФСР вводились аналогичные правила избирательной системы; учреждался Комитет конституционного надзора; устанавливался 10-летний срок полномочий судей и т. п.

### § 3. Реформы 1989—1990 гг.

На весну 1990 г. назначаются выборы народных депутатов РСФСР и местных Советов. И это событие становится для РСФСР главным на всю первую половину 1990 г. А на союзном уровне продолжается принятие важных законодательных актов, олицетворяющих изменения в обществе. Это нужно учитывать, если мы хотим понять последующие шаги самой РСФСР.

Сначала — о двух союзных конституционных реформах.

Одна из них приходится на *декабрь 1989 г.* Вопрос о соотношении позиций Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета продолжает быть актуальным. В Конституции появляется уточнение: очередные заседания Съезда проводятся не «один раз в год», а «не реже одного раза в год» (ст. 110) — тем самым Съезд резервирует за собой возможность собираться чаще и непосредственно обсуждать проблемы нового государственного строительства. Но и позиции Верховного Совета не ослабляются — в частности, закрепляется его право выразить недоверие Правительству СССР (ст. 130).

С учетом того, что республики не захотели создавать съезды народных депутатов, их учреждение было оставлено на усмотрение самих республик. Исключены из Конституции СССР нормы об избрании народных депутатов СССР от общественных организаций.

Получает новую редакцию ст. 125 Конституции — о Комитете конституционного надзора СССР и принимается Закон от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР». На норме Конституции и на тексте Закона сказалась борьба «за» и «против» расширения роли Комитета в отношении союзных органов и законодательства республик. В частности, из перечня актов, действие которых приостанавливается на основании соответствующего заключения Комитета, констатирующего их несоответствие Конституции СССР, исключены законы СССР, принятые Съездом, и конституции союзных республик. Ослаблены позиции Комитета в отношении конституций и законов республик — теперь он не вправе их оценивать по своей инициативе. Правда, Конституция расширила силу действия заключений Комитета, установив, что «акт или его отдельные положения, которые по заключению Комитета нарушают права и свободы граждан, теряют силу с момента принятия такого заключения». Это его право было распространено и на акты республик. Однако на практике Комитету так ничего и не удалось сделать в данном направлении.

Знаменательной является вторая союзная конституционная реформа того времени — *14 марта 1990 г.* Она содержала три блока крупных решений.

Во-первых, после бурных дебатов из преамбулы и ст. 6 Конституции СССР исключались положения о руководящей и направляющей роли КПСС. Сторонникам радикального реформирования этих норм не удалось добиться полного исключения упоминания о КПСС из Конституции. Статья 6 гласила: «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами». Однако в целом однопартийности как конституционному принципу был положен конец, плюрализм и многопартийность поднимались на конституционный уровень. Тем более что ст. 51 Конституции СССР, посвященная праву на объединение, 14 марта 1990 г. получила новую редакцию. В ее ч. 1 говорилось, что граждане СССР имеют право объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях, которые способствуют развитию политической активности и самостоятельности, удовлетворению их многообразных интересов.

Во-вторых, существенные изменения коснулись социально-экономической жизни страны и собственности. Из Конституции СССР исключается положение о том, что основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной. Теперь говорится о том, что экономическая система СССР развивается на основе собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности. Государство создает условия для развития разнообразных форм собственности и обеспечивает им равную защиту (ст. 10). Гражданину предоставляется возможность иметь в собственности любое имущество потребительского и производственного назначения, самостоятельно вести хозяйственную и иную не запрещенную законом деятельность (ст. 11).

В-третьих, был учрежден пост Президента СССР. Он был определен в ст. 127 Конституции СССР как глава Советского государства. Президентом мог быть избран гражданин СССР не моложе 35 и не старше 65 лет. Срок его полномочий составлял пять лет. Одно и то же лицо не могло быть Президентом СССР более двух сроков. Преду-

сма тривались всеобщие выборы Президента. Однако первый Президент СССР избирается Съездом народных депутатов СССР.

Весной 1990 г. многие союзные республики настоятельно заявляют о необходимости расширения их прав, усиления самостоятельности. Возникают общественные движения — народные фронты. Были среди них и откровенно националистические, настроенные против СССР, они скрывали свои взгляды, но позже стали во главе действий по выходу республик из СССР.

2 апреля 1990 г. Верховный Совет СССР принимает Закон «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР». Соответствующая деятельность любых объединений граждан является противозаконной и подлежит запрету. Устанавливаются меры уголовной и административной ответственности за подобные публичные призывы и деяния. А 3 апреля 1990 г. принимается Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». Он предусматривает необходимость референдума республики по вопросу о выходе и — при утвердительном исходе референдума — установление Съездом народных депутатов СССР переходного периода, не более пяти лет, для разрешения всех вопросов, связанных с выходом.

10 апреля 1990 г. Верховный Совет принимает Закон СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик». Акт имеет конституционное значение. Определяя компетенцию СССР в экономической области, он относит к его ведению установление законодательных основ хозяйственной деятельности СССР и функционирования общесоюзного рынка, определение стратегии социально-экономического развития, обеспечение налогового и финансово-кредитного единства. К ведению СССР отнесено теперь управление только общесоюзными транспортными, энергетическими, коммуникационными и информационными системами, другие объекты союзной собственности должны определяться законодательством СССР и его соглашениями с союзными республиками. Резко расширились экономическая самостоятельность, права республик, автономий и территориальных единиц в экономической сфере. В том числе союзные и автономные республики могли обращаться к Президенту СССР с ходатайством о приостановлении актов Правительства СССР, противоречащих экономическим интересам республик, а их высшие органы управления могли опротестовывать в Совет Министров СССР акты подведомственных ему органов и приостановлять

навливать действие опротестовываемых актов на время их рассмотрения.

Надо отметить еще один важный момент. В период, когда появляется Закон, не только союзные республики объявляют о своих претензиях на самостоятельность, но и многие автономные республики заявляют свое несогласие с тем, что они являются республиками как бы «второго сорта», настаивают на уравнивании своих прав с союзными республиками. Союзное руководство вынуждено с этим считаться. К тому же, идя навстречу автономным республикам, оно неизбежно получало в них союзников при урегулировании своих отношений с союзными республиками. И в Законе СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» все полномочия и гарантии по обеспечению экономической самостоятельности закрепляются для союзных и автономных республик одинаково и в одних и тех же статьях Закона.

26 апреля 1990 г. Верховный Совет Союза ССР принимает Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации». Союзные республики определяются как суверенные государства, добровольно объединившиеся в СССР. Вместе с тем уже четко обозначено то, к чему была создана предпосылка в Законе СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик»: по новому акту автономные республики — государства, «являющиеся субъектами Федерации — Союза ССР» (ст. 1). Правда, тут же сказано, что автономные республики входят в состав союзных республик. Эта конструкция «двойного статуса» породила позже много вопросов, споров и недоразумений. Согласно Закону от 26 апреля в области экономического и социально-культурного строительства автономная республика имеет те же права, что и союзная республика, за исключением тех, которые по соглашению между ними относятся к ведению союзной республики.

Более подробное освещение всего спектра союзных актов данного периода можно найти в монографических изданиях. Однако и приведенная информация свидетельствует о сложности времени, когда начинали работать новые высшие органы государственной власти РСФСР.

После выборов весной 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР заседал 16 мая — 22 июня 1990 г.

*Первое изменение Конституции РСФСР принято им 31 мая 1990 г., но оно незначительно: в п. 9 ч. 3 ст. 104, где ранее предусматривалось избрание Первого заместителя и (одного) заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР, число последних было увеличено до трех.*

12 июня 1990 г. Съезд принимает Декларацию о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Вне сомнения, это акт конституционного значения, хотя в Конституцию он включен не был. 12 июня 1990 г. позже был объявлен государственным праздником — сначала Днем независимости, затем — Днем России. Декларация завершается словами о том, что она является основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства (п. 15).

В Декларации РСФСР провозглашается суверенным государством. Признается вхождение ее в состав обновленного Союза ССР. Вместе с тем объявляется полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной жизни, за исключением тех, которые еще добровольно передаются в ведение Союза ССР. Устанавливается верховенство Конституции и законов РСФСР на всей территории РСФСР; действие законов СССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается республикой на своей территории. Провозглашается право народа на владение, пользование и распоряжение национальными богатствами России.

Подчеркивая суверенные права РСФСР, Декларация говорит о полномочном представительстве РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах; о территориальном верховенстве РСФСР, невозможности изменения ее территории без референдума народа; об установлении на всей территории РСФСР республиканского гражданства, с сохранением гражданства СССР, обеспечением гражданам РСФСР защиты и покровительства Республики за ее пределами.

В качестве важных приоритетов внутреннего развития Декларация называет необходимость существенного расширения прав автономий и территориальных единиц в РСФСР; гарантированность гражданам и лицам без гражданства, проживающим в России, всех прав и свобод, предусмотренных Конституцией и общепризнанными нормами международного права; равные возможности участвовать в управлении государственными и общественными делами для всех граждан, политических партий, общественных организаций, массовых движений и религиозных организаций. Декларация также устанавливает, что разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства.

Наконец, РСФСР заявляла о своей приверженности общепризнанным принципам международного права и готовности жить со всеми странами в мире и согласии, принимать все меры к недопущению

нию конфронтации в международных, межреспубликанских и межнациональных отношениях, отстаивая при этом интересы народов России.

Декларация в целом выдержана как документ государства, ориентирующегося на свою независимость и самостоятельность в обновленном Союзе ССР. Несколько факторов при этом надо иметь в виду: довольно распространенное в то время мнение новых российских политиков о том, что РСФСР: не занимала должного места в СССР; будучи государством, не имела многих даже элементарных проявлений данного качества; новый, обновленный СССР надо понимать как союз с ограниченным числом полномочий, откуда следует резкий рост возможностей самих республик — и в целом, и по предотвращению неправомерного пренебрежения их интересами со стороны Союза.

Не последним было и то обстоятельство, что каждая из союзных республик не надеялась на Союз и искала свои пути обеспечения будущего. Наверное, не случайно через два дня после появления Декларации, 14 июня 1990 г. Верховный Совет СССР принял обращение «К высшим органам государственной власти союзных и автономных республик», в котором призвал: «Сегодня мы должны преодолеть едва ли не самый драматический рубеж в истории нашего государства, когда реальной угрозой самому его существованию может стать соблазн поиска выхода из кризиса в одиночку, без учета интересов друг друга, а следовательно, и страны в целом».

Своеобразной реакцией на это обращение можно считать постановление I Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (Основа нового Союзного договора)». Съезд полагал, что функции непосредственного управления организациями, предприятиями и учреждениями на территории РСФСР должны осуществлять лишь несколько союзных ведомств. В соответствующие министерства назначаются представители РСФСР в ранге министров. Остальные отрасли должны быть переданы в ведение РСФСР, причем с ориентацией на создание иных, современных форм организации и деятельности самостоятельных предприятий. Российский республиканский банк реорганизовался в Госбанк РСФСР, образовался Внешнеэкономический банк РСФСР. Следовало рассмотреть вопрос о создании таможенной службы РСФСР, отрегулировать с Комитетом государственной безопасности СССР (далее — КГБ СССР) проблемы взаимодействия, в том числе с созданием КГБ РСФСР и передачей ему всех организаций данной системы, находящихся на территории

Республики. Намечалось также, чтобы Совет Министров РСФСР заключил ряд договоров с Советом Министров СССР, касающихся осуществления функций союзных ведомств на территории РСФСР; финансовых операций (включая перечисление Россией сумм в союзный бюджет, осуществление ряда валютных операций Республикой); передачи ряда функций Министерству иностранных дел СССР (далее — МИД СССР) в республиканский МИД. Таким образом, с самого начала был взят курс на усиление позиций РСФСР в рамках СССР.

16 июня 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР принимает Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», который имеет кардинальное значение. Из Конституции РСФСР исключаются положения о руководящей роли КПСС. Внешне новая ст. 6 Конституции РСФСР вроде бы полностью повторяет ст. 6 Конституции СССР, которая выше цитировалась. Однако в российской Конституции эта статья начинается просто со слов «Политические партии...», т. е. нет никакого упоминания о КПСС, все партии ставятся в равное положение перед законом.

Отметим еще один документ, принятый I Съездом, — постановление от 20 июня 1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР». Говоря о том, что государственная власть в РСФСР осуществляется народом непосредственно или через представительные органы власти в центре и на местах, постановление далее гласит: «В РСФСР не допускается совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественно-политических организациях» (п. 2). Иначе говоря, указанное постановление было одним из первых шагов по разделению функций и деятельности государственных и партийных органов.

I Съезд народных депутатов РСФСР постановлением от 16 июня 1990 г. образует Конституционную комиссию в количестве 102 народных депутатов РСФСР и принимает постановление «О подготовке предложений об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», которым поручает Конституционной комиссии с учетом поступивших от депутатов предложений «подготовить и внести на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР проект Закона РСФСР об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». Таким образом, у Конституционной комиссии было две стратегические задачи: разрабатывать новую Конституцию и одновременно готовить текущие изменения действующего Основного Закона.

15 декабря 1990 г. Съезд народных депутатов принимает Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».

Реформа была радикальной как по характеру решений, так и по их направленности — российские законодатели делают первые шаги по исключению из конституционной материи понятийного аппарата и лексикона социалистической ориентации.

1. Резко сокращена преамбула Конституции, в которой давался обзор пути, пройденного Россией при советской власти. Теперь текст преамбулы звучит лаконично: Съезд народных депутатов, сознавая историческую ответственность за судьбу России, свидетельствуя уважение к правам всех народов, входящих в СССР, выражая волю народов РСФСР, подтверждает государственный суверенитет РСФСР на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного СССР.

2. Изменена характеристика РСФСР и власти в РСФСР. Согласно новой редакции ст. 1 РСФСР «есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами». Напомним, что по прежней редакции это было социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей республики. Таким образом, характеристики государства как советского и социалистического остались лишь в его названии — РСФСР.

В ст. 2 подтверждена принадлежность власти народу — с добавлением слова «многонациональному». Существующий текст, говорящий о том, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР, был дополнен словами «и непосредственно». Таким образом, многократно высказывавшаяся ранее — и при обсуждении проекта Конституции СССР 1977 г., и даже при подготовке проекта Конституции СССР 1936 г. — идея прямого народовластия (а не только через государственные органы) нашла конституционное воплощение.

3. Претерпели существенные изменения нормы Конституции, посвященные экономической системе и собственности. Так же как и в Конституции СССР (при реформе в марте 1990 г.), исключено упоминание о социалистической собственности как основе экономической системы. Сказано о том, что право собственности в РСФСР признается и охраняется государством. Государство создает условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивает равную защиту всем формам собственности (ст. 10). Вместо личной собственности Конституция говорит просто о «собственности граждан», предусматривая ее создание и приумножение различными законными путями.

В российской Конституции не воспроизводится норма, включенная в союзную Конституцию при реформе в марте 1990 г., отдающая приоритет собственности граждан и ставящая ее на первое место. Вместе с тем РСФСР по этой реформе отказывается от ориентации гражданина на общественное производство. В Конституцию включается положение о том, что «гражданину принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду» (ст. 14). Но при этом РСФСР создает условия и поощряет хозяйственную инициативу, направленную на динамичное развитие производства, рост производительности труда и повышение благосостояния общества и каждого труженика. Впервые на конституционном уровне появляется норма о том, что государство регулирует хозяйственную деятельность, обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма, защищает интересы трудящихся (ст. 17).

4. Не только в статьях о социально-экономической системе, но и в ряде статей об основных правах и свободах граждан сняты так называемые идеологизмы, т. е. указание на служение этих прав и свобод «интересам народа», целям «укрепления и развития социалистического строя», «коммунистического строительства» (ст. 37, 45, 48, 49). Статья 57 об обязанности граждан соблюдать Конституцию и законы скорректирована: на первое место поставлена Конституция РСФСР, добавлено указание на конституции и законы республик в составе РСФСР. Вместе с тем исключены из круга норм, которые гражданин обязан соблюдать, «правила социалистического общежития», а также положение о том, что он должен «с достоинством нести высокое звание советского гражданина». Из Конституции исключена обязанность граждан «беречь и укреплять социалистическую собственность» (ст. 59).

Получила новую редакцию ст. 50 о свободе совести и вероисповеданий. Прежняя статья делала упор на право отправлять религиозные культы или вести атеистическую пропаганду. Теперь о последней нет даже упоминания и, наоборот, закрепляется право каждого человека «свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения».

5. В Конституцию включен ряд важных новелл в области национально-государственного устройства.

В развитие Декларации о государственном суверенитете от 12 июня 1990 г. теперь уже и в Конституцию (ст. 76) включено положение о том, что «действие актов Союза ССР на территории РСФСР, ущемляющих суверенные права РСФСР, приостанавливается РСФСР».

Упраздняется категория союзно-республиканских министерств и госкомитетов РСФСР; все министерства и госкомитеты становятся в РСФСР исключительно республиканскими органами, даже если и есть «нависающие» над ними органы СССР. Согласно новой редакции ст. 129 министерства и госкомитеты РСФСР руководят порученными им отраслями, «подчиняясь Совету Министров РСФСР».

До этой конституционной реформы состоявшие в РСФСР автономные области входили в края, а автономные округа — в края или области. Из ст. 82 исключается указание о вхождении автономной области в край, теперь она напрямую входит в РСФСР. Что касается автономного округа, появляется причудливая формула — он «находится в составе РСФСР и может входить в край или область» (ст. 83); в итоге и по сей день нет ясности в статусе того округа, который входит (входил) в состав края, области.

6. Так и не созданный в РСФСР комитет конституционного надзора упразднен, вместо него учрежден Конституционный Суд.

7. Введена должность Генерального прокурора РСФСР и при этом нанесен еще один удар по существующей федеративной организации СССР: напомним, что ранее прокурор союзной республики назначался Генеральным прокурором СССР и даже не требовалось официального согласования кандидатуры с республикой, так же назначались прокуроры автономных республик, краев, областей; лишь прокуроры автономных округов, районов и городов назначались прокурором РСФСР и утверждались Генеральным прокурором СССР. Теперь Генеральный прокурор РСФСР назначается Верховным Советом РСФСР, утверждается Съездом народных депутатов РСФСР и им подотчетен. Прокуроры республик, входящих в РСФСР, назначаются по согласованию с высшими органами власти республик Генеральным прокурором РСФСР; иные прокуроры на территории РСФСР назначаются Генеральным прокурором РСФСР.

Через две недели, *26 декабря 1990 г.*, происходит очередная реформа Конституции СССР. Ее основной мотив — усиление власти Президента СССР. Теперь предусматривается, что он возглавляет систему органов государственного управления и обеспечивает их взаимодействие с высшими органами государственной власти СССР. Правительство СССР подчиняется Президенту, он представляет Верховному Совету для назначения кандидатуру премьер-министра, остальных членов Правительства назначает «по согласованию» с Верховным Советом, может отменять акты Кабинета Министров СССР. Создается Совет Безопасности СССР. Учреждается пост вице-президента СССР. В интересах объединения усилий республик выделяются

в отдельную главу и расширяются нормы о Совете Федерации, возглавляемом Президентом СССР и призванном теперь координировать деятельность высших органов управления Союза и республик.

Мы не случайно упоминаем об этих новеллах. Ведь на март 1991 г. намечались союзный референдум по вопросу о сохранении Союза ССР и референдум РСФСР об учреждении поста Президента РФ. Поэтому все союзные модели так или иначе влияли на результаты решений, принимавшихся в республиках.

#### § 4. Реформы 1991 г.

17 марта 1991 г. состоялись референдумы СССР и РСФСР. На первом большинство голосов отдано за сохранение Союза ССР. На российский референдум был вынесен вопрос о введении поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием.

С учетом итогов 24 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принимает Закон РСФСР «О Президенте РСФСР». А 24 мая 1991 г. III Съезд народных депутатов РСФСР принимает законы РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления». Основные позиции данной конституционной реформы состоят в следующем.

1. Конституция дополняется гл. 13<sup>1</sup> «Президент РСФСР». В ст. 121<sup>1</sup> определено, что Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР. Возраст — не моложе 35 и не старше 65 лет. Срок полномочий — пять лет; одно и то же лицо не может быть Президентом РСФСР более двух сроков подряд.

Президент обладает правом законодательной инициативы, подписывает и обнародует законы РСФСР, налагает на них вето; представляет не реже одного раза в год Съезду народных депутатов доклады о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР, обращается с посланиями к народу, Съезду и Верховному Совету.

Президент руководит Советом Министров — Правительством РСФСР, назначает его Председателя с согласия Верховного Совета, а членов Правительства назначает и освобождает от должности по представлению Председателя Правительства, принимает отставку Правительства с согласия Верховного Совета. Президент отвечает за обеспечение государственной и общественной безопасности, возглав-

ляет Совет Безопасности, объявляет чрезвычайное положение, может вести переговоры и подписывать от имени РСФСР договоры и т. д.

Вместе с тем Съезд народных депутатов и Верховный Совет имели определенные возможности влияния на него. Например, Съезд мог потребовать внеочередного доклада от Президента (п. 3 ст. 121<sup>5</sup>), отменить его акты (ч. 3 п. 14 ст. 104), отрешить Президента от должности в случае нарушения Конституции и законов РСФСР, а также данной им присяги (ст. 121<sup>8</sup>).

2. Был учрежден на конституционном уровне пост вице-президента РСФСР, призванного осуществлять по поручению Президента отдельные его полномочия и замещать последнего в случае его отсутствия (ст. 121<sup>7</sup>).

3. Конституция определила Совет Министров — Правительство РСФСР как орган исполнительной власти, подотчетный Президенту.

4. Произведены, как сказано в Законе РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», «терминологические изменения в тексте Конституции РСФСР»: слова «автономная республика» заменены словами «республика в составе РСФСР». Речь, конечно, шла о существенном повышении статуса республик.

5. Постепенно в СССР в интересах повышения роли населения и местных выборных органов в управлении территориями и местной жизнью популярность приобретает и законодательно оформляется идея местного самоуправления. Однако природа местных Советов как местных органов государственной власти при этом не затрагивается.

При российской конституционной реформе 24 мая 1991 г. принимается принципиально иное решение. Статья 137 Конституции о местных органах государственной власти получает новую редакцию, согласно которой органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах являются «соответствующие Советы народных депутатов». Поскольку в прежней редакции были также слова «в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах и других административно-территориальных единицах», а теперь они исключались, это можно было толковать так: районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы уже не относятся к числу органов государственной власти. И это наглядно подтверждалось новой редакцией ст. 138 Конституции, гласившей, что местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как

главное звено системы местного самоуправления населения, а также через местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Правда, приведенные положения диссонировали со ст. 85 Конституции, которая пока оставалась без изменений, а согласно ей все Советы, включая районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские, составляли «единую систему представительных органов государственной власти РСФСР».

Еще одно важное решение коснулось исполнительных органов на местах. До этого они именовались исполнительными комитетами и являлись органами соответствующих местных Советов. Глава 18 Конституции — об исполкомах — получает название «Местная администрация». Теперь местная администрация не является органом Совета, хотя и подотчетна ему (ст. 146), и акты главы администрации Совет может отменять (ст. 149). Как формировать администрацию, должен определить закон (ст. 147). Глава администрации сам назначает руководителей структурных подразделений, а закон должен назвать тех, которых утверждает Совет (ст. 148). В принципе очевидно ослабление позиций местных представительных органов по данной реформе.

6. Конституция подчеркивает единство судебных органов РСФСР. Глава 21 «Суд и арбитраж» получает название «Судебная система РСФСР». Первым в числе органов, составляющих судебную систему, назван Конституционный Суд РСФСР. Он определен в ст. 165 Конституции как высший судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства. Кроме Верховного Суда РСФСР, в этой же статье дается характеристика Высшего Арбитражного Суда РСФСР, который является высшим экономическим судебным органом РСФСР и осуществляет надзор за судебной деятельностью арбитражных судов Республики.

7. Конституция предусматривает, что должен быть специальный закон, определяющий статус столицы РСФСР, структуру и компетенцию органов власти и управления г. Москвы.

На лето и осень 1991 г. приходятся важные события в истории России и СССР. 12 июня 1991 г. избирается Президент РСФСР, 10 июля 1991 г. он вступает в должность. Законами от 3 июля 1991 г. четыре из пяти имевшихся в РСФСР автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская) преобразуются в республики в составе РСФСР, остается лишь одна такая область — Еврейская.

М. С. Горбачев и другие руководители СССР пытаются не только сохранить, но и укрепить СССР, несмотря на откровенно сепаратист-

ские шаги ряда республик. Идет интенсивная работа над Союзным договором. Но по каждому последующему его варианту Союз выглядит все слабее и слабее, и скорее как конфедеративное, т. е. международно-правовое, нежели федеративное, т. е. государственно-правовое, объединение. 19 августа 1991 г., в период пребывания Президента СССР на отдыхе в Крыму, группа лиц из союзного руководства, включая вице-президента, Премьер-министра, председателя КГБ, министра обороны и ряд других высших лиц, объявляет о создании Государственного комитета по чрезвычайному положению (далее — ГКЧП) и пытается взять под контроль ситуацию, предотвратить распад СССР.

Руководство России выступает против действий ГКЧП. Попытка последнего заканчивается крахом. Президент СССР возвращается к исполнению функций — благодаря усилиям Президента РСФСР и его сторонников. Однако, по существу, союзное руководство парализовано. Президент РСФСР и Верховный Совет РСФСР предпринимают ряд шагов по укреплению власти в Российской Федерации; при этом Президент России берет на себя управление отраслями, на данный момент находившимися в союзном ведении. Назвать это конституционным процессом было бы большим преувеличением. Но не стоит и отрицать роль таких шагов в формировании новых решений конституционного значения в России.

Нельзя не вспомнить и ряд мер российского руководства в этот период, важных для развития политических отношений и статуса личности. Несмотря на конституционную отмену руководящей роли Коммунистической партии, она остается влиятельной в стране. Партия по-прежнему имеет первичные организации в государственных органах, на предприятиях и в учреждениях; они продолжают влиять на их работу, тем более что руководители этих организаций в большинстве еще остаются членами КПСС. Поэтому Президент РСФСР издает Указ от 20 июля 1991 г. «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР», который, по существу, привел к организационному развалу КПСС, абсолютно не приспособленной действовать через территориальные первичные структуры.

Августовские события 1991 г. дали повод Президенту РСФСР считать, что создание ГКЧП есть попытка вернуть прежнюю власть не только государственным руководителям СССР, но и руководству КПСС. Президент РСФСР издал указы от 23 августа 1991 г. «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от

25 августа 1991 г. «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР», от 6 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР»

22 ноября 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина, в которой отражалось новое видение конституционного статуса личности, не совпадающее с нормами Конституции РСФСР. В апреле 1992 г. положения Декларации были включены в Основной Закон. 28 ноября 1991 г. принимается Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации», практически регулирующий все вопросы так, как это должно быть в независимом государстве.

*Очередные изменения вносятся в Конституцию РСФСР 1 ноября 1991 г. V Съездом народных депутатов РСФСР.* Они незначительны и лишь частично напоминают о происходящих в России процессах. В связи с «эпидемией» повсеместного учреждения в республиках в составе РСФСР поста президента в Конституцию включается гл. 15<sup>1</sup> «Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РСФСР».

Сокращается число лиц, не участвующих в выборах. По прежней редакции ст. 92 Конституции это право не имели лица, содержащиеся по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы, т. е. это касалось не только отбывающих наказание, но и подследственных. Теперь в ст. 92 оставлена лишь первая группа — не участвуют в выборах лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда. Была ранее и такая категория не участвовавших в выборах, как лица, «находящиеся по решению суда в местах принудительного лечения». Ее исключили из Конституции.

Несколько важных идей в области судопроизводства отражаются в Конституции: институт присяжных заседателей; возможность коллегиального рассмотрения дел тремя судьями по первой инстанции; допустимость рассмотрения дела одним судьей. Статья 166 гласила: рассмотрение гражданских и уголовных дел в суде первой инстанции осуществляется с участием присяжных заседателей, народных заседателей либо коллегией из трех профессиональных судей или единолично судьей.

Наконец, именно при этой реформе на смену красному цвету Государственного флага РСФСР пришел нынешний трехцветный — бело-лазорево-алый (ст. 181). А в ст. 182 было записано, что Государственный гимн РСФСР утверждается Верховным Советом РСФСР (а не его Президиумом, как предусматривалось ранее).

Для политического, да и конституционно-правового развития, пожалуй, большее значение имело принятое в тот же день, 1 ноября

1991 г., V Съездом постановление «О правовом обеспечении экономической реформы». Президент попросил у Съезда особых полномочий на период проведения экономической реформы в целях стабилизации и улучшения положения в стране. И он получил эти возможности. Постановление давало право Президенту РСФСР регулировать своими указами практически все вопросы хозяйственной деятельности (валютно-финансовой, налогообложения, собственности и т. д.). Проекты таких указов Президент должен был представлять Верховному Совету; если в течение семи дней Верховный Совет, а между сессиями — его Президиум не отклоняли проект, указ вступал в силу. В случае отклонения полагалось считать проект указа законопроектом и рассмотреть его Верховному Совету в 10-дневный срок. Тем же постановлением предусматривалось, что законодательные акты Союза ССР, «препятствующие проведению экономической реформы», могут быть приостановлены Верховным Советом РСФСР или Президентом РСФСР.

### § 5. Реформы 1992 г.

В декабре 1991 г. соглашением президентов РСФСР, Украины и Председателя Верховного Совета Белоруссии, ратифицированным Верховными Советами всех трех республик, СССР ликвидируется. Создается Содружество Независимых Государств (далее — СНГ). С этого времени РСФСР уже официально самостоятельное суверенное государство, субъект международного права, да еще и правопреемник СССР. Под юрисдикцию России полностью переходят многие сферы экономики, оборона и безопасность, внешние дела и др.

Конечно, сразу встают вопросы о том, как развиваться новому государству и в международном аспекте, и в рамках СНГ, и внутри. Принимаются документы, предпринимаются шаги, имеющие конституционное значение, прежде чем проводится очередная конституционная реформа.

Законом РСФСР от 25 декабря 1991 г. «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» Верховный Совет объявляет новое наименование РСФСР: Российская Федерация — Россия.

Очень остро стоит вопрос о внутреннем устройстве страны. В стране, где всегда отдавалось предпочтение национальному признаку в строительстве федерации, рождается идея строить ее на сочетании национального и территориального начал. 31 марта 1992 г. подписываются три федеративных договора о разграничении предметов

ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти соответственно республик в составе Федерации, автономной области и автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Причем по настоянию республик в касающемся их Федеративном договоре они названы суверенными республиками.

Интенсивно идет разработка новой Конституции РФ. В апреле 1992 г. созывается VI Съезд народных депутатов. Постановлением от 10 апреля 1992 г. «О Федеративном договоре» он одобряет этот договор и постановляет: «Включить содержание Федеративного договора как составную часть в Конституцию Российской Федерации». К принятию новой Конституции не готовы ни страна в целом, ни депутаты. Они одобряют в основном проект, подготовленный Конституционной комиссией, и считают необходимым продолжить работу по подготовке Конституции.

*Одновременно 21 апреля 1992 г. в действующую Конституцию РФ вносятся крупные изменения, связанные с фактом распада СССР и существования России как самостоятельного государства, с новым типом федерации.* Остановимся подробнее на этих новеллах.

1. Конституция отражает новое наименование государства Российская Федерация — Россия по всему тексту. Причем в ст. 1 указано, что эти наименования «равнозначны». Таким образом, характеристика страны как советской и социалистической, и до этого чисто символически остававшаяся в названии государства, теперь исключена полностью. Хотя кое-где в тексте Конституции эти слова еще встречаются (например, «Советское государство» — ст. 4, «социалистическая демократия» — ст. 9), но уже скорее как анахронизмы, которые исчезнут вместе с принятием новой Конституции.

В ч. 1 ст. 1 добавлено, что Российская Федерация есть суверенное «федеративное» государство. В ст. 1 включена ч. 2: «Незыблемыми основами конституционного строя России являются народовластие, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей».

Статья 3 ранее посвящалась демократическому централизму как принципу организации и деятельности государства. Теперь ст. 3 закрепила, во-первых, принцип разделения властей, причем в двух аспектах — между органами законодательной, исполнительной и судебной власти и между уровнями — Российская Федерация, ее субъекты, местное самоуправление; во-вторых, принцип подотчетности государственных органов и должностных лиц народу.

2. Раздел II «Государство и личность» сохранил лишь свое название, содержание же его было полностью заменено. Сюда теперь входят гл. 5 с названием «Права и свободы человека и гражданина» — она имеет в своей основе упоминавшуюся ранее Декларацию от 22 ноября 1991 г., а также гл. 6 — она стала называться «Обязанности граждан Российской Федерации».

3. Ряд изменений относился к государственному устройству. Из Конституции исключены нормы, касавшиеся нахождения Российской Федерации в составе СССР. Глава 7, называвшаяся «РСФСР — союзная республика в составе СССР», теперь получила наименование «Российская Федерация — суверенное государство». «Глухим» откликом на существование СНГ можно считать ч. 3 ст. 68, согласно которой Российская Федерация вправе вступать в союз с другими государствами и передавать органам союза осуществление части своих полномочий.

В Конституции отражается субъектный состав Российской Федерации на момент внесения изменений, в том числе новые названия ряда субъектов. В связи с подписанием Федеративного договора в Конституции была более полно сформулирована статья о предметах ведения органов государственной власти и включены специальные статьи о вопросах совместного ведения Российской Федерации и соответственно республики, автономной области и автономного округа, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Одновременно появилась формулировка «приложить к Конституции (Основному Закону) Российской Федерации — России» и назывались все три федеративных договора, которые упоминались выше.

Права субъектов существенно расширены. В частности, предусматривалось, что они являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. В сфере совместного ведения на уровне Российской Федерации предусматривалось издание Основ законодательства, законов и кодексов, но далее в соответствии с ними субъекты могли осуществлять собственное правовое регулирование. Вместе с тем права различных субъектов по отношению друг к другу были не совсем равными, республики имели ряд преимуществ.

4. Ряд конституционных новелл коснулся органов законодательной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. Причем регулирование достаточно противоречиво и отражает борьбу взглядов на тот момент относительно позиций различных органов.

В частности, в Конституцию включен ряд норм, подчеркивающих приоритет представительных органов. Например, в ст. 87 вносится дополнение о том, что «важнейшие вопросы» уровня Российской Федерации, ее субъектов, местного значения решаются на заседаниях соответствующих Советов. Они же могут вынести решение важнейших вопросов на референдум.

Однако одновременно усиливаются и позиции Президента РФ. Так, при учреждении поста Президента согласно ст. 121<sup>8</sup> Конституции (в ред. от 24 мая 1991 г.) он издавал указы и распоряжения «на основе и во исполнение» Конституции и законов РФ, решений Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Теперь появляется формулировка — издает свои акты «по вопросам, отнесенным к его ведению». Это позволяло Президенту расширительно толковать свои возможности, в том числе не дожидаться издания закона, на основе и во исполнение которого могли появиться его указ, распоряжение, а то и восполнять своим актом отсутствие закона.

5. Крупные изменения при реформе 21 апреля 1992 г. коснулись Конституционного Суда РФ. Они направлены на возвышение его роли в государстве. В ч. 1 ст. 165 уточняется характеристика этого органа. Ранее говорилось, что он является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства. Теперь читаем: Конституционный Суд РФ — высший орган судебной власти по защите конституционного строя. Конечно, здесь обозначена более сильная роль Конституционного Суда. В Конституцию включена дополнительная ст. 165<sup>1</sup>, перечисляющая полномочия Суда, которые при этом расширяются. В частности, Конституционный Суд имел право решать дела о конституционности актов не только федерального уровня, но и всех видов субъектов РФ; не только международных, но и внутригосударственных договоров; он мог разрешать споры о компетенции между органами федерального уровня, ими и органами субъектов РФ, между органами отдельных субъектов (влияние новой федеративной структуры государства). Суд согласно ст. 165<sup>1</sup> мог рассматривать дела о конституционности политических партий и иных общественных объединений, правоприменительной практики. Он давал заключения в связи с возможным прекращением полномочий высших должностных лиц в силу их стойкой нетрудоспособности либо отрешением от должности.

Хотя Конституционная комиссия работает над проектом новой Конституции РФ, ее принятие откладывается. 9 декабря 1992 г. VII Съезд народных депутатов принимает очередной Закон «Об измене-

ниях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России». Изменения отражают многие экономические и политические события, но прежде всего — противостояние ветвей власти, и поэтому одним из важнейших моментов конституционной реформы стало усиление позиций Съезда народных депутатов и Верховного Совета по отношению к Президенту и Правительству. Рассмотрим кратко основные новеллы этой конституционной реформы.

1. Из преамбулы Конституции было исключено упоминание об СССР.

2. В ст. 7, где говорилось о том, что общественные объединения действуют в рамках Конституции и законов РФ, республик в ее составе, было добавлено указание и на акты иных субъектов РФ, с которыми теперь они тоже должны считаться. Но более существенно дополнение ч. 2 ст. 7: не допускалось создание общественных объединений (т. е. партий, иных общественных организаций, движений), имевших целью не только насильственное свержение конституционного строя, но и «создание не предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации структур власти, незаконных вооруженных формирований».

3. Изменения были внесены в статьи, посвященные собственности. Именно при этой реформе в Конституции РФ закрепляется наличие частной собственности, хотя впервые она нашла отражение в Законе РФ от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» (ныне утратил силу). Согласно ст. 10 в Российской Федерации признаются и защищаются следующие формы собственности: частная (юридических лиц и граждан), коллективная (общая совместная, общая долевая), государственная, муниципальная и собственность общественных объединений.

4. Восполнены упущения предшествующих реформ, и везде, где речь идет о субъектах РФ, названы города Москва и Санкт-Петербург; при этом в Конституцию введено понятие «города федерального значения».

5. Многие важные изменения коснулись соотношения прав законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Народные депутаты сочли, что возможности Президента слишком широки и это не позволяет осуществлять должный контроль за его деятельностью, а также в отношении Правительства. Отсюда и ряд новелл.

Многие депутаты хотели бы, чтобы как можно большее число членов Правительства (а не только его Председатель) назначалось Президентом с согласия Верховного Совета. В конце концов сошлись

(и Президент заявил о своем согласии) на том, что свое добро Верховный Совет дает еще на четырех министров — иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел (п. 3 ст. 109).

Для усиления своего влияния на исполнительную власть депутаты включили в ст. 121<sup>5</sup> п. 6<sup>1</sup>, согласно которому Президент представляет Верховному Совету предложения об организации, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации. Это должно было означать, что не Президент, а Верховный Совет определяет всю структуру исполнительной власти.

При учреждении поста Президента в Конституции 24 мая 1991 г. было записано, что Правительство — это орган исполнительной власти, подотчетный Президенту. Теперь же в ст. 122 сказано: подотчетный Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту РФ.

Ранее Верховный Совет имел право отменять указы Президента на основании заключения Конституционного Суда РФ (п. 19 ст. 109). Теперь данное положение было расширено — «указы и распоряжения». Но было также добавлено, что Верховный Совет вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента до разрешения дел об их конституционности в случае соответствующего обращения Верховного Совета в Конституционный Суд РФ.

И еще одно существенное положение: при включении в Конституцию 24 мая 1991 г. главы о Президенте в ст. 121<sup>6</sup> было записано, что полномочия Президента не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти. VII Съезд добавил сюда несколько слов: «в противном случае они прекращаются немедленно». Эта формулировка, конечно, юридически не является четкой (например, неясно, имеет место это автоматически или по решению какого-то органа). Но она оказалась пророческой и как будто бы предугадывала события, которые произойдут в следующем, 1993 г.

## § 6. Некоторые выводы и обобщения

Как видно из изложенного выше, по существу, посредством внесения изменений и дополнений в Конституцию 1978 г. в России *был оформлен совершенно новый общественный строй*. Благодаря обновленной конституционной основе он стал уже и *новым конституционным строем* страны. Это выражается в следующих главных моментах.

1. Из Конституции последовательно были исключены характеристики общества, государства как советского и социалистического. Иными словами, ярко выраженная идеологическая «начинка» была заменена определениями, которые тоже несли идеологическую нагрузку, но не имели окраски, свидетельствующей о приверженности одному общественно-политическому учению, и более ориентировались на распространенные в мире идеологически нейтральные и «вечные» положения о власти народа.

Поднятый на конституционный уровень принцип однопартийности уступил место также возведенному в конституционное положение принципу многопартийности и политического плюрализма.

Наконец, система власти, построенная на верховенстве одной группы органов — Советов и подотчетности им всех остальных органов государства, была заменена принципом разделения властей, при котором все три ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная — юридически равноправны и обладают средствами взаимного влияния друг на друга.

2. Кардинально изменились экономические и социальные параметры системы, закрепленные в конституционных новеллах. Прежде всего это разрушение приоритета государственной собственности, выдвижение на первый план собственности индивида, предоставление ему права владеть средствами производства, наконец, закрепление в Конституции частной собственности.

Это также на конституционном уровне отказ от принципа плановой экономики, поворот к рынку и провозглашение свободы экономической деятельности и добросовестной конкуренции.

Была изменена система общественно-социальных приоритетов. Если по прежним конституционным положениям труд на благо общества был критерием положения человека в обществе и едва ли не святой обязанностью, теперь в Конституции провозглашалось, что гражданин сам и по своему усмотрению распоряжается своими способностями к труду.

В связи с этим был взят курс на отказ от так называемой патерналистской роли государства, т. е. от возложения на государство завышенного объема социальных задач, чуть ли не развращающих простого человека, превращающих его в потребителя, о котором обязано заботиться государство, вместо того, чтобы самому человеку широко использовать возможности для эффективного труда, создаваемые новой системой.

3. С учетом сказанного на конституционном уровне были закреплены новые основы статуса личности. Они строились исходя из меж-

дународно признанной и распространенной категории «прав и свобод человека и гражданина». При этом на первый план были выдвинуты нормы, обеспечивающие индивидуальную свободу человека.

4. Еще одна часть конституционных новелл зафиксировала прекращение существования СССР, превращение России в самостоятельное государство, суверенный субъект международного права.

Конституционно оформлены новое федеративное устройство России, при котором ее субъектами провозглашаются как республики в составе Российской Федерации (т. е. государства), так и национально-государственные (национально-территориальные) образования — автономные области, автономные округа, а также территориальные (по некоторым характеристикам — территориально-государственные) образования — края, области, города федерального значения.

5. Учреждена принципиально новая по кругу, принципам формирования и организации функционирования система федеральных государственных органов, что в основных чертах повторено и на региональном уровне.

Сначала предприняты шаги по созданию основ российского парламентаризма в виде постоянно функционирующего Верховного Совета РФ, отказу от императивного мандата депутата в пользу свободного мандата. Одновременно введены свободные выборы, принцип состязательности, выдвижения нескольких кандидатов на депутатское место и выборную должность.

Далее в России учрежден институт Президента как главы исполнительной власти и высшего должностного лица государства. Вместе с тем на смену принципу верховенства Советов пришел принцип разделения властей. Правительство стало органом, подотчетным Президенту, который им руководит. Парламентский контроль в отношении Президента и Правительства сохранен, но в строго очерченных пределах. Еще при существовании СССР министерства и ведомства РСФСР полностью перешли под российскую юрисдикцию, ликвидировано их подчинение союзным органам.

Несколько ранее учреждена, но чуть позже реально создана система конституционного контроля. На федеральном уровне она представлена Конституционным Судом РФ (в некоторых республиках в составе Российской Федерации тоже созданы конституционные суды или аналогичные им органы).

6. В интересах развития активности населения и его управления делами местных территорий, в рамках которых оно проживает, введен институт местного самоуправления, который получил и конституционную основу.

7. На конституционном уровне сделаны важные шаги по реформе судебной системы, обеспечению защиты личности. В частности, отменена подотчетность судов Советам; сначала продлены до 10 лет, затем сделаны бессрочными полномочия судей; введен суд присяжных; в круге прав личности обозначена отдельная группа — права по защите других прав, осуществляемые прежде всего в сфере судопроизводства и деятельности административных органов государства.

## Глава 6. Разработка и принятие Конституции Российской Федерации 1993 г.

### Литература

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцев. М., 2007. Т. 1: 1990 год; М., 2008. Т. 2: 1991 год; Кабышев В. Т. О проектах Конституции России // Конституционный вестник. 1993. № 16; Кикоть В. А., Страшун Б. А. О статусе Конституционного Совещания // Журнал российского права. 1998. № 12; Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новая Конституция суверенной России. М., 1994; Лафитский В. Два проекта. Сравнительно-правовой анализ // Независимая газета. 1993. 6 авг.; Лукьянова Е. Из истории беззакония. Как в 1993 году принимали Основной закон Российской Федерации // Независимая газета. 1999. 2 окт.; Она же. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917—1993). М., 2000; Румянцева О. Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации. О работе Конституционной комиссии (1990—1993 гг.): в 4 ч. // Государство и право. 2008. № 9—12; Страшун Б. А. Две Конституции для одной страны — не много ли? // Конституционный вестник. 1993. № 16; Шаблинский И. Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989—1995 гг.). М., 1997.

### § 1. Вводные пояснения

Почти все время, в течение которого происходили конституционные реформы, шла разработка новой Конституции РФ. Как указывалось выше, I Съезд народных депутатов РСФСР постановлением от 16 июня 1990 г. образовал Конституционную комиссию. Первоначально предполагалось включить в Комиссию представителей общественности, видных ученых. Однако на Съезде было решено, что она

будет состоять только из народных депутатов РСФСР. 102 депутата были включены в Комиссию. Ее Председателем стал Председатель Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцин, а заместителем Р. И. Хасбулатов, первый заместитель Председателя Верховного Совета. Комиссия возложила обязанности ответственного секретаря на О. Г. Румянцеву. Он взял на себя всю практическую работу по подготовке проекта Конституции. Группа экспертов — в основном ученых-юристов — занялась созданием текста. Одновременно Комиссия участвовала в подготовке законов об изменениях и дополнениях Конституции. Этим путем многие свои идеи она воплотила в конституционных новеллах в ходе реформ.

Положение о Конституционной комиссии было утверждено постановлением Верховного Совета РФ от 22 января 1992 г. В нем говорилось, что Комиссия является постоянно действующим органом. Задачи Комиссии были обозначены широко — подготовка проекта новой Конституции РФ и проведение конституционной реформы в России, подготовка самостоятельно либо совместно с заинтересованными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета проектов изменений и дополнений действующей Конституции, а также Конституции РФ после ее принятия, предварительное рассмотрение и дача заключений Съезду и Верховному Совету на другие законодательные инициативы, связанные с изменением и дополнением Конституции.

Различные общественные движения, отдельные группы специалистов разработали и опубликовали свои проекты новой Конституции. Причем общественно-политическое развитие России было столь стремительным, что политические партии и движения, начав с одних концепций, затем вносили в них такие существенные коррективы, что новый проект, исходивший от тех же субъектов, даже трудно было называть вариантом — настолько сильно он отличался от прежнего.

Текущие конституционные реформы выбивали почву у сторонников социалистической модели общественного устройства. Поэтому в 1991—1993 гг. речь шла об облике новой социальной системы, и особенно о моделях организации власти, их отражении в проекте Конституции РФ. Именно для отражения своего видения ряд деятелей и специалистов публикует свои проекты. Одни из них прошли эволюцию, другие тексты остались в том виде, как были напечатаны, хотя в последующем повлияли на содержание проекта Конституционной комиссии, а позже — на выработку проекта, представленного Президентом РФ.

## § 2. Проект Конституционной комиссии

Осенью 1990 г. был готов первоначальный вариант проекта Конституции, подготовленный Конституционной комиссией. В дальнейшем он подвергался изменениям и дополнениям.

На структуру и содержание проекта влияли, конечно, развитие концепции новой Конституции, противостояние различных политических групп как в обществе, так и на уровне руководства страной, регионами. Достаточно сказать, что на заседании Конституционной комиссии в октябре 1990 г. первый вариант проекта, принятый за основу, получил 37 голосов «за» и 32 «против». Но постепенно новые постулаты общественного строя после ожесточенных дискуссий все же внедряются в жизнь, находят отражение в законодательных актах. Соответственно, и положения проекта Конституции постепенно обретают поддержку. Так, в марте 1992 г. он был одобрен почти всеми членами Конституционной комиссии. VI Съезд народных депутатов РФ 18 апреля 1992 г. постановлением, принятым более чем двумя третями голосов, одобрил общую концепцию конституционных реформ, положенную в основу проекта новой Конституции, а также основные положения проекта.

Остановимся на важнейших особенностях содержания данного проекта Конституции, в основном ориентируясь на последний его вариант (май — июль 1993 г.), в меру возможностей напомним и об эволюции концепций и найденных Конституционной комиссией решений.

В небольшой преамбуле говорилось, что Конституцию принимает многонациональный народ Российской Федерации. В первом разделе проекта — «Основы конституционного строя» в ст. 1 «Государственный суверенитет» Россия провозглашалась суверенным, правовым, демократическим, федеративным, социальным, светским государством с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти назван ее многонациональный народ. В проекте есть ст. 4 «Народовластие», где предусматривалось осуществление власти народом непосредственно, а также через систему государственных органов и местное самоуправление.

Человек, его права и свободы, жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность объявлялись в проекте высшей ценностью в Российской Федерации.

Наряду с характеристикой Российской Федерации как правового государства проект содержал отдельную статью «Верховенство права»,

причем она перемещалась по мере работы ближе к началу акта, что свидетельствовало о придании Конституционной комиссией большого значения данному принципу. В последнем варианте это уже ст. 3, т. е. даже перед статьей о народовласти. Она требовала от всех подчинения праву, говорила о прямом действии Конституции, о необходимости публикации правовых актов, провозглашала составной частью права Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права. В ст. 6 фиксировался принцип разделения властей в том его виде, о котором мы упоминали ранее и который уже был отражен при реформе прежней Конституции, т. е. выделение, во-первых, законодательной, исполнительной и судебной власти, во-вторых, трех уровней осуществления полномочий — федеральный, субъекты РФ и местное самоуправление.

Экономические основы системы по-разному отражались в проекте. Сначала была статья «Рыночное хозяйство», но в конце концов разработчики остановились на названии «Многообразие экономической деятельности». Первоначально говорилось, что основа экономики — социальное рыночное хозяйство. Но позже было записано, что в Российской Федерации обеспечивается свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, добросовестная конкуренция и общественная польза, единство экономического пространства и т. д. Кроме того, вначале было записано, что государство «участвует в регулировании хозяйственной жизни», однако после острой критики такой формулировки, явно ослабляющей роль государства, в окончательной редакции говорилось, что оно «регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества». Довольно долго в проекте сохранялось положение о том, что экономические отношения строятся на «социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем», однако к концу доработки проекта оно было снято.

Статья 5 проекта вначале называлась «Политический плюрализм», на последнем этапе — «Политическое и идеологическое многообразие»; она гласила, что демократия осуществляется на основе политического и идеологического многообразия, многопартийности, свободного участия граждан в политической жизни.

Второй раздел проекта посвящался основным правам, свободам и обязанностям человека и гражданина. В нем отражались те особенности концепции в отношении статуса личности, которые постепенно побеждали в обновляемом обществе и отражались в правовых до-

кументах, в частности в упоминавшейся выше Декларации прав и свобод человека и гражданина.

По мысли разработчиков, все связанное с гражданством имеет отношение к статусу личности. Поэтому они включили во второй раздел главу «Гражданство». В ней наряду с гражданством Российской Федерации говорилось о праве республик устанавливать свое гражданство, о возможности двойного гражданства, об обеспечении прав и свобод для лиц, не являющихся гражданами РФ, а также о праве убежища.

В раздел была включена и глава с наименованием (полученным на последнем этапе) «Гарантии и защита прав и свобод», которая содержала перечень прав граждан для защиты своих законных прав и интересов. В том числе здесь же была статья о Парламентском уполномоченном РФ по правам человека.

Несомненным достоинством проекта Конституционной комиссии многие считают, и справедливо, наличие третьего раздела «Гражданское общество». В период разработки проекта было много разговоров о том, каким должно быть новое общество в России. Разработчики попытались ответить нормами Конституции, каковы его составные элементы, — в раздел включены главы «Собственность, труд, предпринимательство», «Общественные и религиозные объединения» (на первом этапе отдельно упоминались партии), «Воспитание, образование, наука, культура», «Семья», «Массовая информация» (сначала речь шла о СМИ).

Довольно сложным был вопрос о внутреннем устройстве государства. По мере того как складывалась Федерация, эволюционировали и соответствующие раздел, главы и статьи проекта Конституционной комиссии. В первоначальных вариантах применительно к внутренней структуре Российской Федерации говорилось о республиках и федеральных территориях, далее последнее понятие было заменено на «земли» (подразумевались края, области, города республиканского подчинения), затем отказались и от него. По последнему варианту Конституционной комиссии (июль 1993 г.) республики определялись как государства в составе Российской Федерации. О краях, областях, городах федерального значения и автономной области было сказано как о государственно-территориальных образованиях в составе Российской Федерации, обладающих теми же правами и несущих те же обязанности государственной власти, что и республики, за изъятиями, установленными Конституцией РФ (ст. 75). Таким образом, статус субъектов все-таки не был равным по этому проекту. Кроме того, в их числе вообще не были названы автономные округа, хотя по

Федеративному договору от 31 марта 1992 г. и по конституционной реформе 21 апреля 1992 г. они провозглашались субъектами РФ.

В проектах Конституционной комиссии даже после подписания Федеративного договора и принятия постановления VI Съезда народных депутатов от 10 апреля 1992 г. «О Федеративном договоре», объявлявшего его содержание составной частью Конституции РФ, положения этого документа не включались в проект отдельной частью, а инкорпорировались в основной текст. Ситуация изменилась в 1993 г., когда из соображений получения поддержки субъектов РФ в оба главных проекта — Конституционной комиссии и Президента РФ — были включены отдельной частью все три федеративных договора. При этом тексты договоров отражают неравное положение различных субъектов в составе Федерации.

В закреплении основ власти проект также прошел эволюцию. Его пятый раздел именовался сначала «Система государственной власти», потом добавлены слова «и местного самоуправления», далее — «местное самоуправление». На последнем этапе раздел назывался «Система государственной власти. Основы местного самоуправления».

На первом месте в разделе стояла глава о федеральной законодательной власти. Здесь определялось, что единственным представительным и законодательным органом Российской Федерации является ее Верховный Совет. Это наименование органа фигурировало во всех проектах Конституционной комиссии. Нельзя сказать того же о названиях палат и их статусе.

По первому варианту одна палата — Совет народных представителей, избираемый путем всеобщих выборов; вторая — Федеральный Совет, избираемый на основе равного представительства от республик их гражданами, а представительство от федеральных территорий устанавливается законом. Проект исходил из равенства палат и определял единую компетенцию Верховного Совета. Законопроекты, согласно проекту, рассматриваются хотя и на отдельных заседаниях палат, но в период одной сессии.

По октябрьскому варианту 1991 г. Верховный Совет состоит из Федерального Совета и Государственной Думы. В Государственной Думе 300 депутатов, избираемых по территориальным округам, в Федеральном Совете — по три депутата от каждой республики, земли, избираемых их гражданами. Компетенция Верховного Совета остается единой. Но законодательный процесс начинается в Государственной Думе, а затем законы направляются для одобрения в Федеральный Совет, т. е. это уже принцип нижней и верхней палат.

По варианту, представленному в апреле 1992 г. VI Съезду народных депутатов, верхняя палата именуется Федеральным Собранием, в нее избирается по два депутата от каждой республики, края, области, а также по одному от каждого автономного округа. Численный состав Думы возрастает с 300 до 450 депутатов. Еще в мае 1993 г. сохраняются те же определения, хотя численность Думы вновь понижена до 300 депутатов. И наконец, в июльском варианте 1993 г. верхняя палата именуется Советом Федерации, состоит из депутатов, избираемых по два депутата от каждого субъекта РФ, а в Думу вновь предлагается избирать 450 депутатов.

До самого последнего варианта компетенция Верховного Совета формулируется как единая и не разделяется между палатами. Однако в июльском варианте 1993 г. появляется запись о том, что Верховный Совет состоит из двух «равноправных палат» (ст. 86). Причем это не просто слова — изменен характер законодательного процесса, который как раз и позволяет говорить о нижней и верхней палатах: представление законопроекта в Думу, принятие ею закона и направление его во вторую (верхнюю) палату для одобрения. Июльский проект Конституционной комиссии говорит другое (ст. 90): законопроекты или законодательные предложения вносятся в Государственную Думу или в Совет Федерации; законопроект, одобренный одной из палат, направляется в другую палату; законопроект, одобренный палатами в единой редакции, обретает силу закона (это похоже на положение Государственной думы и Государственного совета в царской России по реформам 1906 г. или на американский Конгресс).

В круге полномочий Верховного Совета проект Конституционной комиссии отражает его ведущие позиции в стране. В частности, Верховный Совет: вносит изменения в Конституцию РФ; принимает федеральные законы; осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией РФ и федеральным законом; принимает решения по основным направлениям внутренней и внешней политики Российской Федерации; назначает референдум Российской Федерации; утверждает соглашения между органами Российской Федерации и ее субъектов о передаче последним части своих полномочий, соглашения субъектов РФ международного и внешнеэкономического характера и друг с другом; принимает федеральный бюджет; назначает выборы Президента; по представлению Президента дает согласие на назначение Председателя Правительства и членов Правительства, к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность; объявляет, продлевает и отменяет чрезвычайное, воен-

ное положение; объявляет общую или частичную мобилизацию; решает вопросы войны и мира.

В проекте Конституционной комиссии имеется глава «Президент Российской Федерации. Федеральная исполнительная власть». В ней прежде всего закрепляется статус Президента. В проектах до конца 1992 г. он назывался высшим должностным лицом Российской Федерации, возглавляющим исполнительную власть. Причем сначала говорилось об исполнительной власти Российской Федерации, а в последующих вариантах — об исполнительной власти в Российской Федерации. Неискушенному читателю поясним, что при первой формулировке Президент возглавляет лишь федеральный уровень исполнительной власти, при второй — исполнительную власть всех уровней в Российской Федерации.

Проекты Конституционной комиссии 1993 г. уже называют Президента главой государства и высшим должностным лицом в Российской Федерации. Между прочим, в последнем варианте предусматривается лишь нижняя возрастная планка для Президента — 35 лет. Срок полномочий варьируется — сначала пять лет, в последних вариантах — четыре года.

Полномочия Президента достаточно весомы по проекту Конституционной комиссии. Отметим основные: подписывает федеральные законы, имеет право вето; назначает с согласия Верховного Совета Председателя Правительства, заместителя Председателя Правительства и членов Правительства, к ведению которых относятся ключевые вопросы (мы их назвали выше), самостоятельно назначает остальных членов Правительства; может председательствовать на заседаниях Правительства; учреждает, формирует, возглавляет Совет Безопасности РФ и иные совещательные и вспомогательные органы при Президенте; представляет Верховному Совету для назначения кандидатуры федеральных судей, Председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ; принимает отставку вице-президента, Правительства, Председателя Правительства, членов Правительства; освобождает этих лиц от должности; обращается с посланиями к народу и Верховному Совету; представляет Верховному Совету проект федерального бюджета; руководит осуществлением внешней политики; является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами; объявляет в неотложных случаях чрезвычайное положение и военное положение.

Элементы подотчетности Президента Верховному Совету можно было видеть в данном проекте в том, что не только Председателя, но и еще ряд членов Правительства он назначает с согласия парламента;

представляет ему ежегодные доклады об осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации, выполнении федеральных программ, а также постатейный отчет о выполнении федерального бюджета.

Проект Конституционной комиссии сохраняет пост вице-президента РФ, осуществляющего по поручению Президента отдельные его полномочия.

Конституционная комиссия по-разному формулировала в проектах структуру исполнительной власти Федерации. Например, в октябре 1991 г. варианте была глава «Система федеральной исполнительной власти», в которую включались Государственный совет РФ, Совет Безопасности РФ, Совет Министров РФ, территориальные службы федеральных государственных органов и ведомств. В последующем отдельной главы нет, нормы о Госсовете исключаются, Совет Безопасности определяется как один из совещательных органов при Президенте. По существу, федеральная исполнительная власть отождествляется с Правительством. Последний проект Конституционной комиссии предусматривает, что Правительство регулярно представляет отчет Верховному Совету РФ (ст. 99). Хотя очевидно из проекта, что Правительство подотчетно и Президенту, прямой нормы на этот счет не содержится.

Во всех вариантах проекта Конституционной комиссии есть глава о судебной власти. Уже в первом проекте (ноябрь 1990 г.) предусматривается Конституционный Суд РФ, хотя такого органа в реальности еще не было. В последующем его назначение и полномочия достаточно широко фиксируются. В частности, в последнем варианте отражено, что Конституционный Суд есть высший орган судебной власти по защите конституционного строя Российской Федерации. В отношении компетенции Конституционного Суда проект воспроизводит уже действовавшие правовые нормы.

В проекте устанавливаются основы организации власти в субъектах РФ. Это весьма сжатый блок предписаний, предусматривающий наличие выборного представительного и законодательного органа, высшего должностного лица субъекта, возглавляющего исполнительную власть субъекта, входящую в систему исполнительной власти Российской Федерации, судебной системы субъекта РФ, входящей в судебную систему России.

Также сжатым является установление основ местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляют самоуправляющиеся территориальные общности (их образуют граждане, проживающие на соответствующей территории). Механизмы осуществления — обра-

зюемые сообщества местные представительные органы (советы), местная администрация, иные их органы, местные референдумы, собрания и сходы граждан, другие формы непосредственной демократии. Проект запрещает должностным лицам местной администрации быть депутатами местных представительных органов. В населенных пунктах могут образовываться самоуправляющиеся ассоциации жителей, они могут обладать правами юридического лица.

Следуя традициям прежних конституций, проект Конституционной комиссии содержит главу «Финансы и бюджет». А новым и нестандартным решением является наличие в проекте глав «Безопасность и оборона», «Чрезвычайное и военное положение».

### § 3. Некоторые альтернативные проекты

Как уже отмечалось, наряду с официальным проектом, подготавливаемым Конституционной комиссией и обсуждавшимся Верховным Советом и Съездом народных депутатов РФ, появлялись и другие проекты. Особенно интенсивно это происходило в 1992 — начале 1993 г. Одни проекты не имели сколько-нибудь существенного значения. Другие оказывали влияние на разработчиков официального проекта, поскольку отражали позиции влиятельных политических движений и сил, а также отдельных деятелей. К этой группе мы бы отнесли: проект рабочей группы под руководством С. М. Шахрая, разработанный в 1992 г. Администрацией Президента РФ, проект 1992 г. Российского движения демократических реформ (далее — РДДР), достаточно влиятельного на то время. Эти проекты определенным образом были отражены в содержании будущего президентского проекта Конституции, к тому же как раз имена их главных разработчиков С. М. Шахрая (первый проект), А. А. Собчака и С. С. Алексеева (второй проект) и связывают с созданием президентского проекта. Интересен также проект депутатов-коммунистов (май 1993 г.). Рассмотрим кратко эти проекты.

#### 1. Проект рабочей группы под руководством С. М. Шахрая

Проект появился в 1992 г. как инициативный документ авторов. Но дело в том, что все они — на то время работники Государственно-правового управления Президента РФ. И трудно представить, чтобы чиновники Администрации Президента исключительно по своей воле подготовили и опубликовали проект, который разошелся бы с позиций самого Президента. Скорее, речь можно вести об обратном:

проект был подготовлен с ведома Президента — как пробный камень в проверке реакции общества на возможное конституционное закрепление позиций «сильного» Президента РФ. А то, что отражение подобной роли Президента стало одной из главных задач проекта, — очевидно.

В проекте, в отличие от проекта Конституционной комиссии, нет раздела о гражданском обществе. Да и в целом этот текст можно охарактеризовать как *государственную* Конституцию, т. е. документ, в большей мере обращенный к государству и власти, в меньшей мере — к обществу.

Первый раздел «Гражданин», посвященный правам и свободам человека и гражданина, в основном традиционен для данного времени. Во втором разделе «Государство» подчеркнута идея государственного единства России, которое обеспечивается целостностью территории, стабильностью конституционного строя и единством государственной власти. Государственное устройство страны основано на принципе федерализма.

По проекту законодательную власть осуществляет парламент Российской Федерации. Он состоит из Федерального Собрания и Народного Собрания. Федеральное Собрание — верхняя палата, формируется субъектами РФ, каждый имеет свою делегацию, состоящую не более чем из двух человек, обладающих при голосовании одним решающим голосом. Срок полномочий делегатов Федерального Собрания — три года. Народное Собрание — нижняя палата, состоит из 400 депутатов, избираемых на четыре года путем всеобщих выборов, причем каждые два года состав палаты обновляется наполовину.

В проекте обозначены полномочия отдельно каждой палаты и полномочия, осуществляемые ими совместно. Из важнейших полномочий верхней палаты отметим: назначение федерального референдума; утверждение образования новых субъектов РФ, а также изменения их конституционно-правового статуса; вопросы войны и мира; дача заключения Президенту о кандидатурах на должность государственного секретаря и государственных министров, их отстранение от должности в установленном Конституцией порядке; дача согласия Президенту на назначение высшего командования Вооруженных Сил. Нижняя палата осуществляет законодательное регулирование по вопросам, отнесенным к федеральной компетенции; устанавливает федеральные налоги и сборы; утверждает производимые Президентом назначения Председателя Банка России, Председателя Федеральной статистической палаты; утверждает по представлению Президента назначение федеральных судей. Совместно палаты принимают фе-

деральный бюджет; ратифицируют и денонсируют международные договоры РФ; вносят в Верховный Суд РФ представление о лишении мандата делегатов Федерального Собрания и депутатов Народного Собрания, об отстранении от должности Президента и вице-президента; избирают Парламентского уполномоченного по правам человека.

В законодательном процессе проект предусмотрел механизм нижней и верхней палат, т. е. закон сначала принимается в Народном Собрании, направляется в Федеральное Собрание; если он там отвергнут, нижняя палата преодолевает вето верхней палаты двумя третями голосов. Принятый парламентом закон направляется Президенту, который также имеет право вето. Однако по проекту это вето преодолевается только одной нижней палатой двумя третями голосов, а принятый закон подписывается председателем Народного Собрания и вступает в силу в установленном порядке.

По проекту исполнительную власть в Российской Федерации возглавляет Президент. Он избирается путем всеобщих выборов на шесть лет, не более чем на два срока подряд, возраст — не моложе 35 и не старше 65 лет. Полномочия Президента: руководит деятельностью исполнительной власти, внешней политикой, обеспечением безопасности Российской Федерации, является Верховным Главнокомандующим и т. п. Проект не предусматривал федерального Правительства в качестве отдельной от Президента структуры во главе с председателем. Президент был сильнее по данному проекту, чем по проекту Конституционной комиссии. Можно сказать, что здесь авторы проекта — сотрудники Администрации Президента как бы перебрасывали мостик к будущему президентскому проекту Конституции в части полномочий Президента.

Закрепляя судебную систему, проект в качестве высших федеральных судов называет Конституционный Суд и Верховный Суд РФ. Действовавшая на то время Конституция и проект Конституционной комиссии исходят из того, что Конституционный Суд не просто орган конституционного правосудия, но высший орган по защите конституционного строя России. Данный проект такой характеристики не содержит и рассматривает Конституционный Суд как орган с функциями лишь конституционного правосудия (эта линия затем будет отражена в действующей Конституции РФ, проект которой представлен Президентом РФ). В проекте отведена важная роль Верховному Суду не только в делах правосудия и надзора за судебной деятельностью судов страны. Ему принадлежит исключительное право лишения депутатского или делегатского мандата членов Парламента,

отстранения от должности Президента и вице-президента, иных высших федеральных должностных лиц системы исполнительной власти, федеральных судей, а также исключительное право роспуска Народного Собрания — если вследствие отсутствия кворума на заседаниях в течение не менее чем половины срока сессии Народное Собрание не может осуществлять свои функции либо приняло решение об изменении конституционных основ (ст. 91).

Проект предусматривал создание системы местного самоуправления в рамках территорий, на которые делятся субъекты РФ. Единицы местного самоуправления именуется в проекте территориальными общностями. Местное самоуправление отделено от государственной власти и осуществляет свою деятельность независимо и самостоятельно.

## *2. Проект Российского движения демократических реформ*

Проект был подготовлен в 1992 г. по решению Политсовета РДДР, в руководстве которого активную роль играли мэр Москвы Г. Х. Попов и мэр Санкт-Петербурга А. А. Собчак.

Проект состоял из глав, ряд их делился на разделы. Вначале речь идет о гражданах, затем о государстве; нет отдельной структурной части о гражданском обществе. Понимая, что Конституцию логично начинать со статьи, посвященной природе государства, авторы поставили ее первой. Их не смутило то, что раздел первый главы первой посвящен основным правам и свободам граждан, они попросту соединили характеристику государства со статусом личности: «Россия утверждает себя как правовое демократическое светское государство, высшими ценностями которого являются человек, его достоинство, неотъемлемые права и свободы» (ст. 1).

В конструкции статуса граждан авторы проекта отделили «основные права и свободы» от «прав и обязанностей гражданина Российской Федерации», разместив их в разных разделах первой главы. Правда, по существу, в проекте в целом идет речь о тех правах, свободах и обязанностях гражданина, а также о задачах и обязанностях государства в связи с их обеспечением, которые к данному времени нашли признание и конституционно-правовое закрепление. Конечно, авторы используют часто свои формулировки и в ряде случаев предлагают собственные решения. Например, они предусматривают высший публичный пост по охране и защите основных прав человека — Народного защитника, назначаемого Федеральным законодательным собранием (ст. 19), т. е. парламентом. Для защиты своих прав гражд-

дане могут обращаться в Палату прав человека Верховного Суда Федерации (ст. 20). «Все граждане имеют право оказывать сопротивление всякому, кто неконституционными действиями попытается устранить свободный демократический конституционный строй, поскольку иные средства, предусмотренные законом, не могут быть в данном случае использованы» (там же).

По форме устройства Россия — федеративное государство, в состав которого входят республики, губернии и автономные национальные сообщества. Республики — это государственные образования. Положения федеральной Конституции (кроме положений раздела первого главы первой) действуют на территории республики после заключения ею Федеративного договора. Таким образом, авторы предлагают своеобразную ратификацию Конституции (или большей ее части) каждой республикой.

Губернии провозглашены в проекте территориальными государственно-административными образованиями. Они самостоятельно осуществляют государственное регулирование экономических отношений и другие государственные полномочия, если они не закреплены за Российской Федерацией. Администрация губернии входит в систему исполнительной власти Федерации (по республикам этого не предусмотрено). Статус, права и полномочия губернии, компетенция губернских органов власти и управления определяются органическим законом. Также органическим законом конституируется состав губерний, входящие в них области и края. Губерния имеет свой устав.

Автономные национальные сообщества — автономные округа, национальные районы образуются в составе республик и губерний на началах территориальной или этнической (национально-культурной) автономии. Их статус и права определяются органическим законом, а в отношении автономных сообществ, входящих в состав республик, также Федеративным договором.

Авторы проекта Конституции отказались от выделения компетенции Российской Федерации и вопросов совместного ведения Федерации и ее субъектов. Они называют вопросы ведения Федерации. После этого говорится, что к ведению республики относятся государственные функции, не отнесенные Конституцией и Федеративным договором к ведению Российской Федерации. Вместе с тем «по Федеративному договору может быть установлено совместное ведение республики и Российской Федерации по любому кругу государственных дел, относящихся к республике» (ст. 23). Губернии осуществляют государственные функции, не отнесенные к ведению Федерации, а также функции, «вверенные органам власти и управления губерний ор-

ганами государственной власти и управления Российской Федерации». О вопросах совместного ведения здесь речи нет.

Неравенство статуса республик и губерний видно и в следующем: федеральные органы не вправе издавать законы и другие нормативные юридические акты по вопросам, относящимся к ведению республик. При возникновении спора между ними создается согласительная комиссия, а при недостижении в ней положительного результата спор передается на рассмотрение Верховного Суда РФ. По губерниям аналогичное регулирование отсутствует.

В нормах, посвященных организации государственной власти, авторы проекта поставили на первое место главу о Президенте РФ. Он является главой государства (а не главой исполнительной власти), его высшим должностным лицом, представляющим Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Президент обеспечивает единство государственности, незыблемость конституционного строя, выступает в качестве гаранта Конституции и законов, прав и свобод граждан. Он принимает меры по охране суверенитета государства, независимости и территориальной его целостности, обеспечивает нормальное, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов (формулировка, весьма напоминающая эти положения, содержится в Конституции 1993 г.).

Президент избирается населением страны, срок полномочий — пять лет, возраст — не моложе 35 и не старше 65 лет. Только в данном проекте предусмотрено, что результаты выборов должны быть подтверждены Верховным Советом РФ, Председатель которого принимает присягу Президента на заседании Федерального законодательного собрания. По проекту Президент РФ обладает традиционными полномочиями. Более того, в ряде отношений возможности Президента довольно умеренные. Например, он лишь представляет Федеральному законодательному собранию кандидатуру для назначения Председателем Совета Министров; ставит перед Собранием вопрос об отставке либо о принятии отставки Совета Министров. Отстранение Президента от должности может быть осуществлено только Федеральным законодательным собранием по обвинению в государственной измене или в умышленном посягательстве на Конституцию.

Высшим представительным органом государства, осуществляющим законодательные, а также контрольные функции, является по проекту парламент — Федеральное Законодательное Собрание. Оно состоит из двух палат — Государственной Думы и Сената. Проект предусматривает избрание депутатов обеих палат прямыми выборами на пять лет. В состав Государственной Думы входят 200 депутатов, из-

бранных по территориальным округам. Сенаторы избираются по округам, образованным в республиках и губерниях, — от каждой по два сенатора. От республик и губерний, в состав которых входят автономные национальные сообщества, дополнительно избирается один сенатор. Бывший Президент РФ пожизненно является сенатором, если не откажется от этого.

Федеральное Законодательное Собрание — постоянно действующий орган, который рассматривает входящие в его компетенцию вопросы на отдельных заседаниях Государственной Думы и Сената, а в случаях, предусмотренных Конституцией и регламентом, — на совместных заседаниях. Для законодательного процесса данный проект фактически закрепляет принцип нижней и верхней палат, причем усложненный. Законопроект в первом чтении рассматривают Государственная Дума и после одобрения ею — Сенат. После одобрения Сенатом законопроект вновь передается в Думу — для подготовки ко второму чтению. После одобрения Думой во втором чтении законопроект поступает в Сенат. По одобрении Сенатом закон считается принятым (ст. 54). Принятый закон в двухнедельный срок подписывает и обнародует Президент. В течение этого срока он вправе вернуть закон в Федеральное Собрание для повторного рассмотрения. Если там закон получает две трети голосов от общего числа депутатов, Президент обязан подписать и обнародовать закон (ст. 44).

На совместных заседаниях палат Собрание принимает федеральный бюджет, ратифицирует и денонсирует международные договоры, решает вопросы войны и мира, устанавливает чрезвычайное положение или утверждает акт Президента по этому вопросу, вводит военное положение или выносит постановление в связи с его введением Президентом, решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории РФ, учреждает государственные награды и почетные звания, издает акты об амнистии.

Государственная Дума выдвигает обвинения против Президента (других ее самостоятельных полномочий проект не предусматривает). Сенат: назначает по представлению Президента председателя Совета Министров (премьер-министра), по его представлению утверждает структуру Правительства и назначает министров; рассматривает вопрос об отставке и принимает отставку Правительства; назначает по представлению Президента судей Верховного Суда РФ, председателей палат Верховного Суда, прокурора при Верховном Суде; по представлению состава Верховного Суда — его Председателя; назначает народных защитников по правам человека; решает вопрос об отстранении Президента от должности (ст. 55). Можно сделать вывод о бо-

лее сильных полномочиях Сената по сравнению с Государственной Думой.

Проект предусматривает создание Правительства, которое осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Правительство относительно самостоятельно в своей работе. Президент и каждая из палат могут поставить вопрос о доверии Председателю Совета Министров, федеральным министрам, Правительству в целом. Решение по этому вопросу принимается Сенатом. В случае выражения недоверия Правительству Президент в недельный срок представляет в Сенат предложение о кандидатуре Председателя Совета Министров.

Согласно проекту Совет Министров образует Государственный Совет, который является консультативным юридическим административным органом, выполняющим также функции административной юстиции. Проекты всех постановлений и распоряжений Совета Министров, распоряжения Председателя Правительства и указы федеральных министров должны защищаться в Государственном Совете, на основании заключения которого они подписываются уполномоченными должностными лицами и приобретают юридическую силу.

В области правосудия проект предложил несколько своеобразных решений:

1) создание Магистратуры — независимого от законодательной и исполнительной власти учреждения, в которое избираются судьи, должностные лица юстиции, профессора правоведения, члены Государственного Совета РФ, представители палат, комитетов и комиссий парламента (важнейшая задача Магистратуры — представлять кандидатуры для назначения судьями);

2) предоставление субъектам РФ права устанавливать свою судебную систему и назначать судей республиканских и губернских судов;

3) отказ от Конституционного Суда, возложение его функций на Верховный Суд;

4) образование прокуратуры при Верховном Суде, ее концентрация на надзоре за законностью при возбуждении и расследовании уголовных и административных дел, а также опротестовании в суде законов и иных нормативных актов любого уровня, противоречащих Конституции и федеральным законам.

Муниципальное самоуправление по этому проекту осуществляется в границах территориальных единиц. По решению населения или органов муниципального самоуправления могут образовываться краевые, областные, районные земства, казачьи округа и другие объединения муниципальных общностей с установлением для них еди-

ной системы самоуправления. Муниципальное самоуправление осуществляют избранные населением городские головы, мэры, казацкие атаманы, старшины, старосты сел и деревень, другие главы муниципальной власти и создаваемые при них исполнительные органы. Уставами и положениями муниципальных общностей может предусматриваться избрание населением городских, земских собраний, других представительных муниципальных органов.

### 3. Проект депутатов-коммунистов

За 1990—1993 гг. депутаты-коммунисты предложили три проекта новой Конституции. Первый проект появился в газете «Советская Россия» 24 ноября 1990 г. (через два дня после публикации проекта Конституционной комиссии) и был обозначен как подготовленный инициативной группой народных депутатов РСФСР «Коммунисты России». Второй проект имел хождение внутри Верховного Совета РСФСР, он был внесен в апреле 1992 г. народным депутатом Ю. М. Слободкиным и считается проектом Российской коммунистической рабочей партии. Она не имела, как говорится, общего языка по многим позициям с Коммунистической партией Российской Федерации (далее — КПРФ); по нашим сведениям, проект не нашел поддержки у депутатов — членов КПРФ (хотя и нет данных об официальном отклонении ими проекта), поскольку предлагает неудачную конструкцию власти, прямолинейно направлен на реставрацию прежнего строя и не учитывает новые реальности России. Третий проект обозначен как внесенный группой народных депутатов РФ, но замечания и предложения авторский коллектив просил присылать на адрес фракции «Коммунисты России». Этот последний вариант проекта — 1993 г. — считается вариантом КПРФ.

В содержании проектов отразилась эволюция не только нашего общества и государства, но и самих коммунистов. Если сначала проекты исходили из непризнания намечавшихся в России перемен, то последний вариант учитывает многие реформы, хотя и остается проектом Конституции советского социалистического государства.

В названии Конституции авторы учли реальность — новое название государства. Предыдущие проекты называются «Конституция РСФСР», этот — «Конституция Российской Федерации». Характеристика государства как советского социалистического включена в ст. 1 проекта. Другими характеристиками политической системы Российской Федерации названы: уважение и охрана прав человека государством, приоритет прав человека при осуществлении социальной и

национальной политики государства; суверенитет народа; прямое народовластие; единство и разделение властей; Советы — представительные органы народовластия; служение государства, его органов и должностных лиц всему обществу, деятельность государства в условиях демократического многообразия политических институтов и мнений; правовое государство; участие общественных объединений, политических партий и массовых движений в политической жизни общества, выработке политики государства, управлении государственными и общественными делами; активная роль трудовых коллективов; создание СМИ государством, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

Данный проект Конституции исходил из того, что экономическая жизнь в Российской Федерации строится на многообразии и равноправии форм собственности, исключающих эксплуатацию человека человеком. В системе хозяйствования сочетаются государственное плановое управление и рыночное саморегулирование экономических процессов. Вместе с тем провозглашается, что основу экономической системы России составляет общественная собственность. Она выступает в формах народной (федеральной и субъектов РФ), коммунальной и коллективной. Ведущей формой собственности названа народная. По проекту гарантируются также личная собственность граждан, частотрудовая собственность (индивидуальная, семейная), предназначенная для ведения хозяйственной деятельности. Таким образом, в проекте переплетаются идеи социалистической системы хозяйства и рыночной организации экономики.

Обстоятельной является глава о социальной политике, в основном закрепляющая задачи государства по обеспечению реализации гражданином его творческих сил, способностей и дарований, социальные функции государства, основы национальной политики.

В разделе о правах, свободах и обязанностях отражено в основном то же, что и в других проектах, хотя со спецификой классификации и видения отдельных позиций. В частности, гораздо полнее, чем в других проектах, обозначены механизмы осуществления многих прав и свобод, их гарантии. Более четко говорится о праве на труд и обязанности государства по его обеспечению. Военская обязанность включена в главу о политических правах, свободах и обязанностях граждан. Появилась глава о коллективных правах граждан (право петиций, право народной законодательной инициативы, права трудовых коллективов в сфере управления производством, свобода деятельности профсоюзов, право на забастовку, права потребителей).

Раздел о федеративном устройстве проекта начинается с характеристики Российской Федерации и ее структуры. Далее частью проекта сделаны Федеративный договор и протоколы к нему.

Закрепляя структуру государственной власти, проект содержит сначала небольшую главу о народных депутатах, далее дает характеристику Верховного Совета как высшего представительного органа государственной власти и единственного законодательного органа, избираемого на пять лет. Верховный Совет состоит из двух равноправных, одинаковых по численности палат — Совета Республики и Федерального Совета. В Совет Республики депутаты избираются от территориальных избирательных округов. Половина депутатов Федерального Совета избирается от национально-территориальных округов, которые образуются в республиках и автономных образованиях по нормам: по пять депутатов от каждой республики, по три депутата от автономной области и каждого автономного округа. Другая половина депутатов Федерального Совета избирается от территориальных округов, которые образуются в краях и областях, городах Москве и Санкт-Петербурге по нормам представительства, устанавливаемым законодательством РФ.

Верховный Совет весьма влиятельный орган власти по данному проекту. Он, в частности, определяет внутреннюю и внешнюю политику России, назначает Правительство, решает вопросы войны и мира, избирает судей трех высших федеральных судов — Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного, Уполномоченного Верховного Совета по правам человека, дает толкование Конституции и законов РФ, вводит чрезвычайное и военное положение и др.

Проект коммунистов отказался от поста Президента. Ряд функций, характерных для этого лица, он отдает Президиуму Верховного Совета, называя его «подотчетным Верховному Совету РФ органом, выполняющим функции коллективного главы государства» (ст. 86).

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти назван Совет Министров. Его Председатель назначается Верховным Советом по предложению Президиума Верховного Совета из числа кандидатов, выдвинутых депутатскими группами и фракциями. Состав Совета Министров назначается Верховным Советом по предложению Председателя Совета Министров после одобрения правительственной программы.

Организацию государственной власти для краев, областей и городов федерального значения проект предусматривает напрямую: представительные органы государственной власти — соответствующие Советы народных депутатов; органы исполнительной власти — изби-

раемые ими исполнительные комитеты. Для автономной области и автономных округов эту систему должны установить федеральные законы о каждом из этих автономных образований. Организацию государственной власти в республиках проект не затрагивает, оставляя данный вопрос на решение самих республик.

Местные Советы — районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские — в проекте названы представительными органами власти на соответствующей территории и главным звеном местного самоуправления. Исполнительными органами местных Советов являются исполнительные комитеты соответствующих Советов, отделы и другие структурные подразделения.

В закреплении судебной системы данный проект исходит в основном из действовавших на тот момент органов. Новшеством соответствующего раздела является глава о защите законности и правопорядка. В ней говорится о том, что в этой защите принимают участие органы законодательной власти, исполнительной, судебной власти Российской Федерации, прокуратура, органы следствия, внутренних дел, безопасности, общественные объединения, трудовые коллективы и граждане.

#### **§ 4. Основные шаги по подготовке проекта Конституции в 1992—1993 гг.**

##### ***1. Работа над проектом Конституции в 1992 — начале 1993 г.***

В 1992 г., как отмечалось выше, многие политические, социальные и государственно-правовые позиции в стране стабилизировались. После августа 1991 г. были предприняты радикальные шаги по ослаблению коммунистического влияния. И то, что перестал существовать СССР, было, пожалуй, также стимулирующим фактором к принятию новой Конституции РФ теперь уже как независимого государства, субъекта международных отношений.

Однако главным стал вопрос о соотношении федеральных властей в Российской Федерации. Президент и Съезд народных депутатов, Верховный Совет никак не могли договориться о том, у кого будут сильнее позиции по новой Конституции — у парламента или Президента. И поэтому VI Съезд народных депутатов, состоявшийся в апреле 1992 г., лишь внес обширные изменения в действующую Конституцию и одобрил общую концепцию конституционных реформ, а также основные положения проекта.

Особенно остро противостояние Президента и депутатов выявилось на VII Съезде народных депутатов в декабре 1992 г. Съезд подтвердил решение Верховного Совета РФ о признании деятельности Правительства по реализации экономической реформы неудовлетворительной (Правительство тогда возглавлял лично Президент). Верховному Совету было предложено ускорить рассмотрение ряда законопроектов, необходимых для экономической реформы (и следовательно, они, а не указы Президента должны были стать правовой основой экономической политики). В постановлении VII Съезда было предложено Верховному Совету завершить постатейное рассмотрение доработанного проекта Конституции в феврале — марте 1993 г.

Однако события в декабре 1992 — апреле 1993 г. развивались так, что принятие новой Конституции как единого текста было просто невозможно. Президент не согласился с мерами, ослабившими его положение. 10 декабря 1992 г. он обвинил Съезд и Верховный Совет в том, что они тормозят реформы и пытаются взять на себя чрезмерные функции. Президент потребовал назначения Съездом референдума с вопросом для граждан: «Кому Вы поручаете вывод страны из экономического и политического кризиса, возрождение Российской Федерации: нынешнему составу Съезда и Верховного Совета или Президенту России?» С участием Конституционного Суда РФ и его Председателя предпринимаются шаги по «примирению» двух ветвей власти. В итоге появляется совместное заявление Президента и Съезда, в котором они заявляют о своей безусловной приверженности решать спорные вопросы между законодательной и исполнительной властью исключительно конституционными методами и способами. Референдум был назначен Съездом на 11 апреля 1993 г., но не по вопросу о доверии той или иной ветви власти, а по основным положениям новой Конституции. Однако довольно быстро стало ясно, что, собственно говоря, на референдум выносить нечего — позиции, по которым возможна согласованность сторон, фактически уже отражены в действующей Конституции внесенными в нее поправками. То же, что разделяло стороны, — какой ветви власти быть важнее — при прямом формулировании в виде вопроса референдума означало бы новый виток конфликта, но с существенной особенностью: теперь сторонами в нем стали бы уже и простые граждане. Согласованный проект основных положений, выносимых на референдум, так и не появился.

Созванный в начале марта VIII Съезд народных депутатов отменил решение о назначении референдума и ввел в полном объеме статьи Конституции, ослаблявшие позиции Президента.

Ответный шаг Президента последовал 20 марта 1993 г. В телевизионном обращении к народу он объявил о введении особого порядка управления страной, назначил на 25 апреля 1993 г. голосование о доверии Президенту и вице-президенту, а одновременно голосование по проекту новой Конституции и проекту закона о выборах федерального парламента. При этом голосование за доверие Президенту и вице-президенту считалось одновременно голосованием за выносимые акты. На период особого порядка управления акты Президента и его деятельность по управлению страной приобретали приоритетный характер, попытки их отменить объявлялись не имеющими юридической силы.

В тот же день в выступлениях ряда высших должностных лиц страны была дана негативная оценка данного шага Президента. В постановлении Президиума Верховного Совета РФ и его обращении от 20 марта 1993 г. «К гражданам Российской Федерации» объявление об особом порядке управления страной было расценено как попытка установления авторитарной диктатуры, посягательство на законно избранные органы власти. Верховный Совет в постановлении от 21 марта констатировал, что такие действия Президента не предусмотрены Конституцией РФ, они не только подрывают основы конституционного строя России, но и создают прямую угрозу свободам, правам и безопасности российских граждан. Расценив этим постановлением действия Президента как «покушение на конституционные основы российской государственности», Верховный Совет обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности действий и решений Президента в связи с его обращением 20 марта 1993 г. Конституционный Суд в заключении 23 марта 1993 г. дал негативную оценку действиям и решениям Президента, не исключил возможности голосования о доверии Президенту, однако подчеркнул, что выражение вотума доверия Президенту не должно означать устранения других органов государственной власти.

Верховный Совет срочно созвал внеочередной IX Съезд народных депутатов. Многие депутаты были недовольны действиями не только Президента Б. Н. Ельцина, но и Председателя Верховного Совета Р. И. Хасбулатова. Было решено провести голосования по вопросам об отрешении от должности Президента и об отзыве Председателя Верховного Совета. Оба голосования не дали требуемого большинства. IX Съезд назначил на 25 апреля 1993 г. референдум с четырьмя вопросами: о доверии Президенту РФ и одобрении социально-экономической политики, осуществляемой Президентом и Правительством.

вом, о необходимости досрочных выборов Президента и народных депутатов Российской Федерации.

На референдуме 25 апреля 1993 г. за доверие Президенту проголосовали 58,7% избирателей от числа принявших участие в голосовании, за одобрение социально-экономической политики высказались 53%. Предложение о досрочных выборах Президента получило 31,7% голосов от имевших право участвовать в референдуме, о досрочных выборах народных депутатов — 43,1%, т. е. предложения о досрочном прекращении полномочий Президента и депутатов не прошли. Избиратели как бы говорили Президенту и депутатам: работайте дальше и ищите компромисс.

Со времени проведения референдума в истории разработки Конституции начинается новый этап. Его определяющим моментом явилось то, что результаты референдума Президент истолковал как подтверждение большей его *легитимности*, чем Съезда народных депутатов, поскольку получил доверие по первому и второму вопросам, и за досрочное переизбрание народных депутатов высказалось гораздо больше избирателей, нежели за досрочное переизбрание Президента.

Он пришел к выводу, что вправе предложить народу свой вариант Конституции, в котором были бы усилены позиции Президента как главы государства, его определяющая роль по большинству ключевых вопросов государственной жизни. Проект был опубликован в первых числах мая.

## 2. Проект Конституции Президента Российской Федерации (май 1993 г.)

В проекте имелась преамбула. Далее следовали раздел первый, включавший главы: «Общие положения. Права и свободы человека», «Граждане Российской Федерации», «Российская Федерация», «Президент Российской Федерации», «Федеральное Собрание», «Правительство Российской Федерации», «Правосудие», «Местное самоуправление», «Конституционные поправки и пересмотр Конституции», раздел второй «Федеративный договор», раздел третий «Переходные положения».

В проекте, и это отметили практически все аналитики того времени, отсутствовало понятие «конституционный строй». В гл. 1 предпринимается попытка соединить общие положения, т. е. характеристики государства, с основами статуса человека в России (можно видеть влияние проекта РДДР).

Согласно ст. 5 единую государственную власть в Российской Федерации представляют и осуществляют: глава государства — Президент; законодательная власть — Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации; исполнительная власть — Правительство РФ; судебная власть — суды и судьи системы правосудия. Таким образом, здесь отражается позиция: власть Президента — самостоятельная ветвь власти (так называемая президентская власть). Эта позиция осталась в действующей Конституции РФ.

В проекте закрепляется важное положение о том, что никакая идеология и религия не могут устанавливаться в России в качестве государственных и обязательных (ч. 1 ст. 6); никакая партия и церковь не могут находиться под опекой и контролем государства (ч. 2).

В отношении статуса личности, прав и свобод президентский проект был под явным влиянием проекта РДДР, т. е. сначала были названы основные права и свободы в гл. 1 и затем другие права и свободы, а также соответствующие задачи государства в гл. 2 «Граждане Российской Федерации». От этого разделения отказались на последующих этапах работы, поскольку отделить основные права и свободы от иных, тоже конституционных, прав и свобод невозможно.

В гл. 3 определяется федеративная структура и конкретный состав Российской Федерации. Однако ни в начале Конституции, ни в этой главе не сказано, что субъекты РФ равноправны. Это положение лишь позже было включено в проект. В целом же при формулировании положений Конституции относительно федеративного устройства Президент оказался заложником борьбы субъектов за усиление своих позиций. В ст. 62 определяются предметы ведения Российской Федерации, но с оговоркой «поскольку иное не предусмотрено Федеративным договором». Включение Федеративного договора в текст проекта было явным «подыгрыванием» субъектам, диктовалось желанием заполучить их поддержку. Однако Договор сохранял неравные позиции субъектов РФ по многим направлениям.

В проекте отражены позиции сильного Президента. Согласно ст. 70 он является главой государства. Президент — гарант Конституции, прав и свобод граждан. Он принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов.

Президент непосредственно производит назначение на высшие государственные должности или представляет Федеральному Собранию кандидатов для избрания и назначения на такие должности. В том числе он: представляет Федеральному Собранию кандидатуру

для назначения на должность Председателя Правительства; ставит перед Федеральным Собранием вопрос о доверии Правительству либо о его отставке; по представлению Председателя Правительства после консультации с Советом Федерации назначает на должности федеральных министров и руководителей федеральных ведомств и освобождает их от должности; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и федеральных судей в Высшее судебное присутствие, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ.

Проект предусматривал, что Президент: назначает выборы Федерального Собрания; осуществляет после консультаций с председателями палат досрочный роспуск Федерального Собрания в случае, когда оно не примет решение, необходимое для образования Правительства, и в других случаях, когда кризис государственной власти не может быть разрешен на основании процедур, установленных настоящей Конституцией; назначает общенародный референдум (ст. 74).

Согласно проекту (ч. 1 ст. 80) Президент является арбитром в спорах между государственными органами Российской Федерации и ее субъектами, а также между государственными органами субъектов, утверждает своим решением достигнутое соглашение по спорным вопросам, а при недостижении согласия передает спор на рассмотрение Конституционного Суда.

В случае принятия государственными органами Российской Федерации, ее субъектов или органами местного самоуправления актов, противоречащих Конституции и Федеративному договору или нарушающих права и свободы человека, Президент приостанавливает действие этих актов и заявляет в соответствующий суд требование об устранении этих нарушений (ч. 2 ст. 80). Если учесть, что государственными органами Российской Федерации являются Федеральное Собрание, Правительство, министерства и госкомитеты, суды, безграничность прерогативы Президента очевидна.

Президента можно было отрешить от должности, по данному проекту, решением Совета Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой и подтвержденного заключением Высшего судебного присутствия обвинения Президента в государственной измене или умышленном нарушении Конституции, подрывающем государственный строй или умаляющем права и свободы человека.

По проекту Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации является высшим представительным органом страны. Оно состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Фе-

дерации избираются по два депутата от каждого субъекта РФ. При этом от республик, автономных областей и автономных округов дополнительно избираются депутаты, с тем чтобы в Совете Федерации депутаты от этих субъектов составляли не менее 50%. Государственная Дума состоит из 300 депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам на основе единых норм представительства. Таким образом, предусматривалась только мажоритарная избирательная система.

Проект предусматривал работу обеих палат в форме сессий, проводимых в одно и то же время. Палаты должны были заседать отдельно, но для рассмотрения вопросов, предусмотренных Конституцией, возможны и совместные заседания. По проекту совместно обе палаты: принимают федеральный бюджет и утверждают отчет о его исполнении; рассматривают ежегодное послание Президента; утверждают принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов РФ; принимают федеральные конституционные законы; вносят поправки в Конституцию; решают другие вопросы, предусмотренные Конституцией.

В остальных позициях Совет Федерации выглядит по проекту сильнее, чем Государственная Дума. Совет Федерации: утверждает изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ; по представлению Президента назначает на должность Председателя Правительства, решает вопрос о доверии Правительству либо о его отставке; по представлению Президента назначает на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, федеральных судей в составе Высшего судебного присутствия Федерации, а также назначает и освобождает от должности Генерального прокурора; рассматривает предложенные Президентом кандидатуры в Совет Безопасности РФ; ратифицирует и денонсирует международные договоры; решает вопросы войны и мира; устанавливает чрезвычайное положение или подтверждает акт Президента о его введении; вводит военное положение или выносит постановление в связи с его введением Президентом; рассматривает федеральные законы, принятые Государственной Думой; решает вопрос об отрешении Президента от должности.

Государственной Думе отведена более скромная роль. Она: осуществляет законодательное регулирование по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации; устанавливает федеральные налоги и сборы; осуществляет контроль за денежной эмиссией; учреждает государственные награды, устанавливает порядок учреждения и при-

своения почетных званий Российской Федерации; объявляет амнистию; выдвигает обвинение против Президента.

Законодательный процесс в Федеральном Собрании осуществляется согласно проекту по принципу нижней (Государственная Дума) и верхней (Совет Федерации) палат, а также возможности президентского вето на принятый ими закон.

В определении направлений деятельности Правительства проект традиционен — бюджетно-экономические вопросы, собственность, социально-культурная сфера, обеспечение обороны страны и т. п.

Назначение Председателя Правительства — прерогатива Президента Федерации. Если он отклонит кандидатуру, предложенную Президентом, тот вносит в недельный срок вопрос о назначении Председателя Правительства на новое рассмотрение Совета Федерации. При вторичном отклонении Советом Федерации кандидатуры вопрос о назначении вносится Президентом в недельный срок на совместное рассмотрение палат Федерального Собрания. Назначение Председателя Правительства в таком случае должно быть произведено не позднее месяца со дня внесения представления Президента, иначе он может принять решение о досрочном роспуске Федерального Собрания и назначить исполняющего обязанности Председателя Правительства.

Проект дает право Правительству подать в отставку, которая принимается или отклоняется верхней палатой по представлению Президента. Совет Федерации по представлению Президента или по предложению депутатов палаты может выразить недоверие Правительству. Если представление Президента о недоверии или об отставке Президента не будет поддержано верхней палатой либо рассмотрено в недельный срок, Президент может повторно объявить о своем недоверии Правительству или принятии отставки, что влечет отставку Правительства без рассмотрения вопроса Советом Федерации.

В вопросах правосудия наряду с традиционными проект содержит и некоторые специфические предложения. В частности, он ограничивает полномочия Конституционного Суда вопросами конституционности правовых актов и спорами о компетенции, отказав ему в полномочиях по оценке конституционности общественных объединений, правоприменительной практики, действий высших должностных лиц государства. Предложен новый институт в системе правосудия — Высшее судебное присутствие. Этот орган состоит из председателей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда (они поочередно и председательствуют на заседаниях Высшего судебного присутствия), их первых заместителей (заместителей),

а также трех федеральных судей, назначенных Советом Федерации по представлению Президента. Высшее судебное присутствие: дает толкование Конституции; дает заключение о наличии оснований для отрешения Президента от должности; отстраняет от должности федеральных судей, назначенных Советом Федерации; принимает постановления по вопросам определения подсудности дел судам РФ; вносит предложение Президенту о кандидатуре на должность и освобождении Генерального прокурора; рассматривает дела о конституционности судебной практики, а также другие дела по представлению Федерального Собрания, Президента, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда.

Таким образом, Высшее судебное присутствие конституировалось как высший надсудебный орган, принимающий на себя также ряд функций конституционного контроля и правосудия.

Проект содержит основы местного самоуправления в Российской Федерации. В частности, согласно ст. 5 местное самоуправление отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно. В гл. 8 «Местное самоуправление» говорится о том, что оно осуществляется в городах, районах, селах и других территориальных единицах. Органы местного самоуправления вправе делегировать отдельные свои полномочия первичным территориальным коллективам общественного самоуправления (что это такое, проект не расшифровывает). Местное самоуправление осуществляется населением через различные формы прямого волеизъявления (референдумы, собрания, сходы), через органы первичных территориальных коллективов общественного самоуправления, а также местными представительными и исполнительными органами, мировыми судьями (ст. 130).

Предусмотрен в проекте весьма жесткий порядок изменения Конституции. В частности, не могут быть предметом поправок или пересмотра положения гл. 1 Конституции. Если предложение об изменении положений гл. 1 поддержано двумя третями голосов каждой из палат Федерального Собрания, то оно распускается и созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо объявляет о подготовке новой Конституции и устанавливает для этого соответствующую процедуру.

### *3. Борьба вокруг проектов. Конституционное совещание*

С момента опубликования президентского проекта, по существу, пошла параллельная работа над двумя проектами — президентским и проектом Конституционной комиссии. В мае — начале сентября

1993 г. сложилась обстановка, которую можно назвать «перетягиванием каната». Стороны — Президент и Верховный Совет — на словах были за поиск путей сближения и сотрудничества, но это не подкреплялось практическими шагами.

Президент созывает летом 1993 г. Конституционное совещание для доработки своего проекта Конституции. Предусмотрено, что оно включает представителей: федеральных органов государственной власти Российской Федерации; органов государственной власти субъектов РФ; местного самоуправления; политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий; товаропроизводителей и предпринимателей. В процессе работы совещания участники разбивались соответственно на пять групп представителей. Заседания групп проводились раздельно. Надлежало рассматривать проект Конституции постатейно, при этом обсуждать обобщенные поправки, представленные рабочей комиссией по доработке проекта Конституции. Решения групп надлежало передать в рабочую комиссию. Ей поручалось завершить работу над текстом проекта с учетом решений групп представителей и представить текст проекта Президенту.

Проект Конституционного совещания, одобренный им в июле 1993 г., по ряду вопросов содержит новые решения, отличные от президентского проекта, в целом он более сходен с нынешней Конституцией РФ. В частности, в нем появляется гл. 1 «Основы конституционного строя». Все, что связано специально с конституционным статусом личности, объединяется в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина».

В ч. 1 ст. 1 говорится, что Российская Федерация — Россия есть суверенное демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. В окончательный текст позже не вошло лишь слово «суверенное», поскольку о суверенитете специально говорит ст. 4, где подчеркивается верховенство и единство государственной власти Российской Федерации на всей ее территории.

В проект (ст. 5) включено положение о равноправии субъектов РФ, оно осталось и в действующей Конституции. Проект характеризует *республику как суверенное государство, а остальные субъекты — как государственно-территориальные образования в ее составе* (позже из окончательной редакции Конституции оба выделенных положения исключаются). Данный проект пока еще сохраняет в качестве второго раздела. Конституции Федеративный договор, состоящий из трех договоров центра и субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий их органов государственной власти. Ранее мы говорили,

что многие пункты этих договоров фиксируют неравное положение субъектов РФ. В проекте Конституционного совещания большинство этих пунктов осталось, т. е. этот раздел Конституции диссонировал со ст. 5, говорившей о равноправии субъектов, а также со ст. 72, закреплявшей вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в равном для всех объеме.

Несколько скорректированы в проекте Конституционного совещания и полномочия Президента. В частности, исключено определение Президента как «арбитра» в спорах между органами государственной власти Федерации и ее субъектов с сохранением за ним самой возможности способствовать разрешению этих споров. Нет права Президента приостанавливать действие актов государственных органов Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, Президенту дается возможность приостановить действие лишь актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Вместе с тем введение военного положения и чрезвычайного положения, бывшее по предыдущему проекту правом и Президента, и Совета Федерации, закреплено только за Президентом.

Из оснований отрешения Президента от должности исключено положение об умышленном нарушении Конституции, подрывающем государственный строй или умаляющем права и свободы человека. Теперь речь идет о государственной измене или о совершении иного тяжкого преступления (это осталось и в действующей Конституции).

Число депутатов Государственной Думы по этому проекту увеличивается с 300 до 400 человек. Снимается прямое указание об их избрании по территориальным округам, в чем можно видеть предпосылку допущения также и пропорциональной избирательной системы, т. е. избрания части депутатов по партийным спискам. Депутаты обеих палат работают на профессиональной постоянной основе (позже это осталось лишь для Государственной Думы).

По президентскому проекту Дума была очень слабым органом. Проект Конституционного совещания усилил ее позиции, в том числе за счет передачи ей отдельных полномочий от Совета Федерации — назначение Председателя Правительства, решение вопросов о доверии Правительству или о его отставке. Дума получает право назначать на должность и освобождать от должности Председателя Центрального банка, Председателя и половину аудиторов Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека (ранее этого института вообще не было в сфере конституционного регулирования).

Усиливается роль Совета Федерации в законодательном процессе. В президентском проекте говорилось: если Совет Федерации не вы-

скажется по поступившему из Думы закону, последний считается принятым Федеральным Собранием (ст. 102). По проекту Конституционного совещания ряд законов, поступивших из Государственной Думы, подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации (это осталось и в действующей Конституции).

По президентскому проекту Президент получал право распускать в определенных случаях все Федеральное Собрание. По проекту Конституционного совещания это право распространено лишь на Думу. Она распускается, если после трехкратного предложения Президентом кандидатуры так и не назначит Председателя Правительства. Если дважды в течение трех месяцев Дума выражает недоверие Правительству, Президент или объявляет об отставке Правительства, или распускает Думу.

Конституционное совещание не поддержало идею Высшего судебного присутствия. Соответственно, были вновь зафиксированы за Конституционным Судом РФ полномочия по оценке конституционности общественных объединений, правоприменительной практики. Однако права давать оценку конституционности действий высших должностных лиц для Конституционного Суда уже не предусматривается.

Существенно переработана глава о местном самоуправлении. Указано, что оно осуществляется через различные формы прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Исключено указание об осуществлении местного самоуправления представительными и исполнительными органами (как отражение позиции, по которой на уровне местного самоуправления нет разделения властей), мировыми судьями, органами первичных территориальных коллективов общественного самоуправления. Появляется специальная статья о гарантиях местного самоуправления.

#### ***4. Дальнейшее развитие событий. Вынесение проекта Конституции на всенародное голосование 12 декабря 1993 г.***

После того как уже был выработан проект Конституционного совещания, принимается постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1993 г. «О проекте закона Российской Федерации “О порядке принятия Конституции Российской Федерации”»; в принципе речь идет о том, что рассматриваются открыто и гласно все проекты Конституции, внесенные субъектами права законодательной инициативы; координирует обсуждение проектов Конституционная комиссия. Ранее предполагалось провести в ноябре Съезд народных депутатов и

принять на нем новую Конституцию, теперь же допускается, что Конституция принимается Съездом или выносится на референдум.

Одобренный Конституционным совещанием проект Конституции был направлен в субъекты РФ; Президентом планировалось, что до конца августа — начала сентября он будет там обсужден и, надо полагать, одобрен. Однако этого не произошло. Ведь обсуждением проекта могли заняться представительные органы власти субъектов РФ. А они получили также и проект Конституционной комиссии. Хотя в своем большинстве представительные органы власти субъектов ориентировались на Верховный Совет РФ и Съезд народных депутатов РФ, все-таки они хотели единого согласованного текста, а поэтому уклонились от четкой поддержки одной стороны. К тому же принятие Конституции Съездом народных депутатов было предусмотрено действующей Конституцией, назначить референдум для принятия Конституции мог опять же Съезд, поэтому его игнорирование в данном процессе, — а на это и взял курс Президент, — представительные органы многих субъектов РФ не считали приемлемым.

Путь, избранный Президентом, известен. 21 сентября 1993 г. появляются его Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и Обращение к гражданам России. Президент высказал множество упреков в адрес Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ: они противодействуют осуществлению социально-экономических реформ, устроили обструкцию Президенту, предпринимают систематические усилия узурпировать не только исполнительную, но даже и судебную функции; есть немало недостатков в парламентской деятельности Верховного Совета, чем дискредитируется сам принцип парламентаризма. По этим мотивам Президент и постановляет прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольных функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета. До начала работы нового двухпалатного парламента — Федерального Собрания РФ — и принятия им на себя соответствующих полномочий надлежало руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства.

Конституция, законодательство РФ и субъектов РФ, говорилось в Указе, продолжают действовать в части, не противоречащей Указу. Временно до принятия Конституции РФ и закона о выборах в Федеральное Собрание РФ и проведения на этой основе новых выборов Президент ввел в действие Положение о федеральных органах власти на переходный период, подготовленное на основе проекта Конституции, одобренного Конституционным совещанием 12 июля 1993 г. Новым парламентом должно было стать Федеральное Собрание, со-

стоящее из избираемой населением Государственной Думы и Совета Федерации, формируемого из руководителей законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Президент также утвердил данным Указом Положение о выборах в Государственную Думу. Сами выборы были им назначены на 11—12 декабря 1993 г., для чего образовывалась Центральная избирательная комиссия. Федеральное Собрание должно было рассмотреть вопрос о выборах Президента РФ (т. е. о назначении таких выборов). В Указе Президент предложил Конституционному Суду РФ не созывать заседания до начала работы Федерального Собрания.

Вскоре Б. Н. Ельцин концентрирует в своих руках всю полноту власти в государстве и прекращает деятельность многих органов в центре и на местах, правда подчеркивая в своих актах необходимость либо реформирования соответствующих органов, либо создания вместо них новых структур. В том числе приостанавливается функционирование Конституционного Суда РФ, прекращается деятельность представительных органов государственной власти субъектов РФ, районных в городах, поселковых и сельских, затем также районных и городских Советов.

После этой печальной победы Б. Н. Ельцину надо было решать вопрос о том, как идти к новой Конституции. Провести выборы депутатов и затем от них ждать принятия Конституции — дело рискованное. Все более очевидным становилось выносить Конституцию на референдум. Во-первых, это выглядело бы демократично. Во-вторых, референдум стал бы мероприятием с большим резонансом. В-третьих, от народа при хорошей агитации можно было скорее ждать апатичного голосования в поддержку Конституции. В-четвертых, поддерживая проект, исходящий от Президента, народ поддержал бы самого Президента, сняв тем самым вопрос о легитимности его правления.

Хотя внешне доработка проекта представлялась как мероприятие, проводимое с участием общественности, по существу, она велась узким кругом лиц из президентского окружения и отдельными учеными-экспертами. По спорным вопросам решения принимал лично Президент, некоторые окончательные положения вошли в текст в его формулировках. 15 октября 1993 г. появляется Указ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации». Оно назначается на 12 декабря, когда должны быть и выборы депутатов федерального парламента. В Указе говорится: вынести на всенародное голосование проект Конституции РФ, одобренный Конституционным совещанием. В бюллетень включалась формулировка: «Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?»

Ответы были: «Да» или «Нет». Было утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Принятая Конституция вступает в силу с момента опубликования результатов всенародного голосования.

Проект Конституции, выносимый на всенародное голосование, был опубликован 10 ноября 1993 г. Последний месяц перед этим проектом интенсивно дорабатывался. Ведь многие конституционные начала новой организации власти вводились уже актами Президента, и прежде всего Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации. Первоначально был определен лишь срок полномочий Государственной Думы — четыре года, поскольку для Совета Федерации предусматривалось не избрание, а формирование по должностному принципу. Затем Б. Н. Ельцин установил, что и Совет Федерации избирается тоже на четыре года. Соответственно, претерпела изменение норма о том, что Совет Федерации действует в составе председателей законодательных (представительных) органов власти и руководителей исполнительной власти (президентов республик) каждого субъекта РФ, т. е. по два представителя. Достаточно быстро порядок формирования был изменен и установлено, что в Совет Федерации избираются по два депутата от каждого субъекта РФ. Однако в проекте Конституции вновь предлагалось не избрание депутатов, а формирование Совета Федерации из представителей законодательной и исполнительной власти субъектов, и выборы, следовательно, оставались лишь для первого Совета Федерации. В общем, ориентация была взята на конституционную модель верхней палаты, состоящей из лиц, обладающих законодательной и исполнительной властью в субъектах РФ, более склонных к сотрудничеству с Президентом и Правительством РФ. Так оно и получилось в последующем.

Государственная Дума по первоначальному решению Президента должна была состоять из 400 депутатов. Указом от 1 октября 1993 г. определено, что в Думу избирается 450 депутатов. Актами Президента закладывалась модель нижней палаты, депутаты которой работают на профессиональной постоянной основе. Как известно, она осталась и в новой Конституции.

В период до публикации проекта Конституции, выносимого на референдум, отрабатывались и модели других органов. В частности, обсуждалась перспектива упразднения Конституционного Суда с заменой его коллегией (палатой) Верховного Суда РФ с аналогичными функциями. Однако эта идея не нашла поддержки, и Конституционный Суд был сохранен. Правда, его полномочия существенно скорректированы: в дополнение к тому, что уже не предусматривалось

права Конституционного Суда давать оценку конституционности актов и действий высших должностных лиц, он был лишен и возможности оценивать конституционность политических партий и иных общественных объединений, а также конституционность правоприменительной практики (возобладал другой подход, отраженный в окончательном тексте: Конституционный Суд оценивает конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов). Но существенным правом Конституционного Суда, отраженным в последнем проекте, стала его возможность толковать Конституцию РФ.

Напряженно шло обсуждение модели конституционных основ Федерации. Активно обсуждался вопрос о конституционно-договорной основе Российской Федерации. Суть идеи состояла в том, чтобы в Конституции, наряду с главой, посвященной федеративному устройству, был специальный раздел, состоящий из федеративных договоров 1992 г., несколько модифицированных. Президент, желая иметь поддержку субъектов, включил в свой проект федеративные договоры. Однако при отработке этого варианта Конституции осенью 1993 г. текст федеративных договоров был из нее исключен.

В проекте надо было определиться с характером власти самого Президента. В этом плане основные позиции июльского проекта Конституционного совещания остались, хотя в ряде позиций Президент усилил свое положение. В частности, в проекте Конституционного совещания в статье, посвященной основам его статуса, говорилось о том, что для выполнения предвыборной политической и экономической программы Президент использует полномочия, предоставленные ему Конституцией и федеральными законами. В выносимом на референдум тексте этого положения не осталось, и тем самым исключен даже намек на то, что надо выполнять свои обещания. Зато появилось еще одно существенное указание на сильную власть: в соответствии с Конституцией и федеральными законами Президент «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (ст. 80). В проект Конституционного совещания была включена характеристика Президента не только как главы государства, но и высшего должностного лица. Она была исключена. Снят верхний предел возраста Президента — 65 лет.

В окончательном тексте Конституции, выносимом на референдум, Правительство приобрело в гораздо большей мере портрет органа при Президенте. В проекте Конституционного совещания еще сохранялось положение о том, что Государственная Дума назначает Предсе-

дателя Правительства РФ, а Президент представляет ей предложение о назначении Председателя. В выносимом на референдум тексте сказано, что Президент назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы. Таким образом, роли принципиально поменялись. Первоначально говорилось о том, что одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства Президент предлагает лишь дважды. Далее ограничение было из текста исключено, мы лишь читаем, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы.

Кроме того, по проекту Конституционного совещания Президент ставит перед Государственной Думой вопрос об отставке Правительства. Теперь же Президент сам принимает решение об отставке Правительства, советоваться ни с кем не надо. В проекте Конституционного совещания было положение о возможности выражения Думой недоверия Правительству. Эта норма осталась в окончательном тексте. Но появилось и новое весьма существенное правило: Правительству дано право поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии к себе. Если Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Думы. Таким образом, это также усилило единство Президента и Правительства и ослабило позиции Государственной Думы.

Месяц, предшествовавший дню референдума, нельзя назвать спокойным. Была повсеместно прекращена деятельность Советов народных депутатов — сельских, поселковых, районных, городских, областных, краевых и др. Вся власть сконцентрировалась в руках исполнительных органов. Деятельность некоторых общественных объединений и СМИ была запрещена, затем разрешена. Шла подготовка к выборам депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, она привела к еще большей напряженности в политических отношениях. Не случайно одним из мотивов агитации за принятие новой Конституции был тот, что в случае непринятия Конституции на референдуме в стране начнется новый этап напряженности, хаос.

На референдуме Конституция получила требуемое большинство голосов. В постановлении от 20 декабря 1993 г. «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» ЦИК РФ записала: признать всенародное голосование по проекту Конституции состоявшимся; признать, что Конституция РФ принята всенародным голосованием. Это постановление ЦИК РФ и текст принятой Конституции опубликованы 25 декабря 1993 г. Следовательно, 25 декабря 1993 г. — официальная дата вступления в силу

Конституции 1993 г. Согласно п. 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ она вступает в силу со дня официального опубликования по результатам всенародного голосования. День этого голосования, 12 декабря 1993 г., считается днем принятия Конституции РФ. Указом от 19 сентября 1994 г. Президент объявил 12 декабря государственным праздником — Днем Конституции Российской Федерации.

## Глава 7. Основные особенности содержания Конституции 1993 г., ее действия и изменения

### § 1. Основные особенности содержания Конституции 1993 г.

#### Литература

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; Витрук Н. В. Верность Конституции. М., 2008; Он же. О социально-правовой сущности и легитимности Конституции Российской Федерации 1993 года // Российское правосудие. 2008. № 2 (22); Конституция Российской Федерации: доктрина и практика: матер. науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Санкт-Петербург, 13—14 ноября 2008 г. / отв. ред. В. Д. Зорькин. М., 2009; Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новая Конституция суверенной России. М., 1994; Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / сост. К. Г. Гагидзе. М., 1998.

Конституция закрепляет *основы конституционного строя России*. Государственной основой конституционного строя является Российское государство. Это демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, кроме того, социальное и светское государство. Его официальные наименования — Российская Федерация и Россия — равнозначны.

Вся власть в Российской Федерации строится на основе народо-власти (народного суверенитета). Носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ (ст. 3). Народный суверенитет означает, во-первых, принадлежность народу всей полноты власти, во-вторых, возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Это также одна из незыблемых основ конституционного строя Россий-

ской Федерации. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). Отражая этот принцип конституционного строя, Россия учитывает международный опыт и цели цивилизации, отраженные во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. и гласящей: признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

Конституционный строй и общество в нашей стране основываются на идеологическом многообразии и политическом плюрализме.

Наконец, одной из характеристик конституционного строя является свобода экономической деятельности и многообразие форм собственности. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 8).

Конституция отражает ценности мирового сообщества и эволюцию подхода нашей страны к *основам статуса личности, правам и свободам человека и гражданина*. Приоритет личности, ее прав и свобод является одной из основ конституционного строя России. Закономерно и наименование гл. 2 Конституции — «Права и свободы человека и гражданина». Базовыми в закреплении конституционного статуса личности являются ее свобода, принадлежность человеку основных прав и свобод от рождения и их неотчуждаемость, соответствие статуса личности в Российском государстве требованиям и стандартам, сложившимся в мировом сообществе, сочетание индивидуальных интересов личности с интересами других лиц, общества и государства, всеобщность основных прав, свобод и обязанностей, юридическое равенство, т. е. равноправие граждан, гарантированность конституционного статуса личности, ее прав и свобод.

Конституция закрепляет *федеративное устройство Российского государства*. Как говорилось выше, в ней учтено то, что в марте — апреле 1992 г. Россия получила официальное закрепление как федерация, имеющая три вида субъектов: республики (государства); национально-территориальные образования — автономная область, автономные округа; территориальные (или территориально-государственные) образования — края, области, города федерального значения.

Конституция фиксирует этот же субъектный состав Российской Федерации. Вместе с тем она четко определяет, что субъекты РФ яв-

ляются равноправными друг с другом и в отношениях с федеральными органами государственной власти (ст. 5). Федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5).

Конституция использует понятие «суверенитет» только по отношению к Российской Федерации. Она гласит, что суверенитет Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории государства. Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Уважая право субъектов на свою территорию, Российская Федерация тем не менее не допускает установления внутренних таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Виды форм собственности, определенные Конституцией РФ, могут существовать на территории каждого субъекта РФ, им обеспечивается равная защита государством. Денежная единица едина для всей страны, а общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральным законом.

Конституция РФ определяет вопросы ведения Российской Федерации, сферы совместного ведения с субъектами РФ. Она провозглашает принцип: вне пределов ведения Российской Федерации субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73). Обеспечивая самостоятельность субъектов, Федерация тем не менее исходит из необходимости единства основ их системы органов государственной власти, системы местного самоуправления, законодательства. Поэтому она оставляет за собой право на установление общих принципов организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах; в отношении законодательства Конституция требует соответствия актов субъектов Конституции и законам Российской Федерации; но в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным последним в пределах своих прав, действует акт субъекта.

Конституция устанавливает *формы государственного правления и систему органов власти Российской Федерации*. Из существующих на этот счет основных форм — парламентарной (парламентской) и президентской республик — наша Конституция для федерального уровня явно предпочла не просто президентскую, а, пожалуй, суперпрези-

дентскую республику с весьма сильным статусом и полномочиями Президента РФ.

Согласно Конституции РФ *Президент РФ* является главой государства, избирается путем прямых выборов, не несет ответственности за свои присягу, обещания, действия, нарушение Конституции и законов РФ — в том плане, что за это его нельзя лишить должности; отрешение Президента возможно лишь в случае государственной измены или иного тяжкого преступления. Президент — гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он стоит над другими государственными органами, поскольку обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; руководит их осуществлением. Президент самостоятелен в формировании Правительства РФ (кроме Председателя Правительства — на его назначение требуется согласие Государственной Думы), а также имеет сильные полномочия в части формирования высших судов Российской Федерации, назначения и освобождения от должности Генерального прокурора, ряда иных высших должностных лиц государства. Президент отвечает за руководство обороной страны, утверждает военную доктрину, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, назначает и смещает высшее командование Вооруженных Сил РФ, объявляет военное или чрезвычайное положение. Президент регулирует общественные отношения своими нормативными актами, в том числе по вопросам, составляющим предмет федеральных законов — в случае их отсутствия и на период до принятия соответствующих законов.

Конституция закрепила наличие *парламента РФ — Федерального Собрания*. Она предпочла принципу равенства палат принцип верхней и нижней палат. Возможности парламента как бы ограничены двумя функциями — представительства народа и законотворчества. Нижняя палата — *Государственная Дума* работает на профессиональной постоянной основе, состоит из 450 депутатов. Верхняя палата — *Совет Федерации* формируется по принципу вхождения в него двух представителей от каждого субъекта РФ. Палаты обязаны работать самостоятельно, Конституция предусматривает сложный законодательный процесс на федеральном уровне, в котором участвуют обе палаты, а завершается все подписанием и опубликованием закона Президентом РФ.

*Правительство* осуществляет исполнительную власть. Оно отвечает за все: за бюджет, проведение единой финансовой, кредитной и де-

нежной политики, социально-культурной политики. Также оно осуществляет управление федеральной собственностью, меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России, законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью. Правительство руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

В Конституции содержатся многие правила относительно *организации судебной системы и обеспечения прав граждан в области правосудия*. В гл. 7 «Судебная власть» (о поправках 2014 г. к этой главе будет сказано ниже) определяется, что правосудие осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебная система устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом. Судьями могут быть граждане РФ, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Конституция закрепляет принцип независимости судей и их подчинение только Конституции и федеральному закону, принципы несменяемости и неприкосновенности.

В системе судов на первое место поставлен Конституционный Суд, состоящий из 19 судей. Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, а Высший Арбитражный Суд РФ — высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

В ту же главу включена статья о прокуратуре РФ — она составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Однако никаких задач и полномочий прокуратуры Конституция не определяет и гласит, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом.

Что касается прав граждан в области правосудия, Конституция говорит о них не в связи с судебной системой, а в гл. 2 — наряду с другими основными правами и свободами человека и гражданина. Это дает основания для выделения в отдельную группу основных прав граждан по защите других прав и законных интересов, которая большинством норм как раз и призвана гарантировать справедливое и объективное правосудие в стране.

Конституция (ст. 77) гласит, что *система органов государственной власти субъектов устанавливается ими самостоятельно* в соответст-

вии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Конституция содержит ряд норм, касающихся *местного самоуправления*. Оно признается и гарантируется в Российской Федерации и в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Итак, местное самоуправление является частью конституционного строя Российской Федерации. В гл. 8 «Местное самоуправление» говорится, что оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Заканчивается Конституция разделом вторым «Заключительные и переходные положения», в котором объявляется, что *Конституция вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования*. И этот день — 12 декабря 1993 г. — считается днем принятия Конституции РФ. Одновременно прекращается действие Конституции 1978 г.

В разделе втором четко обозначен приоритет Конституции перед иными актами. Если ей не соответствуют положения Федеративного договора, других договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также договоры между органами власти субъектов, действуют положения Конституции РФ. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей ей. Сохраняют свои полномочия действовавшие на тот момент органы государственной власти.

## § 2. Проблемы действия Конституции Российской Федерации и ее соотношения с иными нормативными актами

### Литература

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; *Он же*. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23; *Он же*. Конституция Российской Федерации: нормы и действительность // Неприкосновенный запас. 2008. № 5 (061); *Гаджиев Г.* Непосредственное применение судами конституционных норм // Российская юстиция. 1995. № 12; *Гревцов Ю. И.* Прямое действие Конституции? // Журнал российского права. 1998. № 6; *Гюлумян В. Г.* Тенден-

ции развития российской федеральной Конституции: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003; *Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В.* Можно ли обеспечить стабильность российской Конституции? // Конституционное и муниципальное право. 1998. № 1; *Еришов В.* Прямое применение Конституции РФ. От решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 1998. № 9—10; *Он же.* Теоретические и практические проблемы прямого применения Конституции Российской Федерации // Российское правосудие. 2007. № 7 (15); *Зорькин В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007; *Он же.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010; *Он же.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011; *Зражевская Т. Д.* Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2000; Конституция как фактор социальных изменений: сб. докладов. М., 1999; *Кравец И. А.* Проблемы реализации принципа прямого действия Конституции // Российский юридический журнал. 2001. № 3; *Лукьянова Е. А.* Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15; *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002; *Мухачев И.* Конституция Российской Федерации и обеспечение стабильности политических процессов в стране // Право и жизнь. 1998. № 15; Проблемы развития российской Конституции / под ред. *Л. Б. Ескиной.* СПб., 2002; Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. НИУ — ВШЭ. М., 2011; *Ряховская Т. И.* Прямое действие Конституции Российской Федерации — одно из важнейших юридических свойств // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 34 / под ред. *В. Ф. Воловича.* Томск, 2006; *Чиркин В. Е.* Конституция: российская модель. М., 2002; *Эбзеев Б. С.* Прямое действие Конституции Российской Федерации (некоторые методологические аспекты) // Правоведение. 1996. № 1.

Актуальна проблема обеспечения действия Конституции. К сожалению, в обществе распространено мнение о Конституции РФ как о своеобразной декларации. Реальное действие Конституции связывают не с ней самой, а с воплощением положений Конституции в соответствующих актах, развивающих ее нормы.

Как отмечалось выше, Конституция имеет *прямое действие* (ст. 15). Можно говорить о нескольких аспектах прямого действия Конституции РФ в современных условиях.

Во-первых, она *закрепляет тот строй общественных отношений, который существует* (должен существовать) в нашей стране. Положения Конституции в этом плане являются базовыми для общества, государства, статуса личности. Не будет преувеличением сказать, что

если на этапе появления Конституции к ней предъявляется требование соответствовать зародившимся или зарождающимся общественным отношениям, то в дальнейшем к общественным отношениям предъявляется требование соответствовать Конституции. На каком-то этапе могут возникнуть идеи новых общественных отношений. Но пока нет новой Конституции, всегда существует проблема соответствия складывающихся общественных отношений действующей Конституции. Здесь *правило прямого действия состоит не в обращении к каждой отдельной норме Конституции, а в оценке ее общего влияния* на политическую, экономическую и социальную структуры жизни в обществе и государстве.

Во-вторых, Конституции *отнюдь не должно быть чуждо правило прямого действия отдельных ее конкретных положений как основы не вообще строя, системы, а определенных видов общественных отношений*. Иначе говоря, от глобальности, о которой речь шла выше, в прямом действии Конституции надо «перебросить мост» к ее способности формально-правового регулирования общественных отношений. Таким образом, в конституционном регулировании могут быть заложены начала общего и особенного. В этом отношении восприятие Конституции как нормативного правового акта — закона должно стать естественной частью нашего юридического бытия. Например, если Конституция говорит о том, что Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы, спрашивается, что еще требуется. Это и есть прямое регулирование, причем никем не оспариваемое и применяемое на практике.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» четко говорилось о том, что суд, разрешая дело, непосредственно применяет Конституцию, в частности, тогда, «когда закрепленные Конституцией 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».

Правда, в том же постановлении высший суд ориентировал суды общей юрисдикции на то, что, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, который должен быть применен в конкретном деле, суд применяет норму Конституции. Конституционный Суд РФ не согласился с таким подходом и в своем толковании ряда статей

Конституции в 1998 г. определил: если суд пришел к выводу, что закон противоречит Конституции, он должен приостановить процесс и обратиться в Конституционный Суд. И только последний может окончательно решить судьбу такого закона. Нормы Конституции зачастую весьма широки. И если каждый суд будет иметь право решать, соответствуют ли им либо противоречат нормы закона, который надо применить при разрешении дела, не исключены не только разнობой правоприменения, но и нарушения законности.

В-третьих, прямое действие Конституции связано с такой категорией, как *дух и смысл Конституции*. В определенном отношении эта категория опасна, поскольку опирается в трактовку Конституции. И не получилось бы, как в известном выражении: сколько людей, столько и мнений. Но в том-то и дело, что дух и смысл Конституции либо заложены в самих ее идеях, либо выводятся из этих идей и содержания Конституции трактовкой тех органов, которые или развивают нормы Конституции в соответствующих актах, или непосредственно дают толкование Конституции.

Прямое действие Конституции *требует принятия нормативных актов, необходимых для полной реализации конституционных положений*. Тем более что определенные нормы Конституции нельзя применить без таких норм. Как, к примеру, пересмотреть Конституцию РФ, если для этого требуется созвать Конституционное Собрание, а федерального конституционного закона о нем до сих пор не принято?

Отсутствие текущего регулирования приводит к тому, что одни субъекты права пытаются напрямую применить правило, заложенное в Конституции, другие стоят на том, что его нельзя применить. В результате рождается противоречивая практика.

Проблема действия Конституции связана и с неукоснительным обеспечением ее *верховенства по отношению к конституциям и уставам субъектов РФ*. Они должны соответствовать Конституции РФ, не могут ей противоречить. Многие субъекты, особенно республики, включили в свои основные законы немало норм, противоречащих федеральной Конституции и затрудняющих ее прямое действие. В последние несколько лет федеральный центр требует приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с федеральной Конституцией, и это делает большинство субъектов РФ. Но не надо одновременно забывать, что сама Конституция РФ (ст. 72, 73, 76) исходит из разделения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, не позволяя Федерации произвольно вторгаться в сферу непосредственного ведения субъектов.

Пристального внимания — с точки зрения обеспечения действия Конституции РФ — заслуживают двухсторонние договоры между Российской Федерацией и ее субъектами, о которых уже частично говорилось. К сожалению, в ряде подобных договоров производилось перераспределение полномочий Федерации и субъектов РФ вразрез с Конституцией РФ. Некоторые руководители субъектов РФ, политики и отдельные ученые склонны были считать, что договоры стоят выше Конституции. Невольно получалось так: субъект РФ сначала принимал свою конституцию и включал в нее нормы, противоречащие федеральной Конституции, потом добивался двухстороннего договора, который как бы примирял стороны при очевидном нарушении основ федеративной организации государства.

Однако постановка вопроса о реформирующей роли для Конституции РФ двухсторонних договоров в принципе невозможна. То, что определено в Конституции, имеет прямое действие. Не может иметь места передача двухсторонним договором от Федерации субъекту даже частично предметов исключительного ведения Федерации, обозначенных в ст. 71, а также в полное распоряжение предметов совместного ведения, о которых говорится в ст. 72 Конституции. Следовательно, можно договариваться о частичном перераспределении полномочий внутри предметов совместного ведения по ст. 72, а также о перераспределении предметов совместного ведения и полномочий вне ст. 72. 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» (ныне утратил силу) четко определил субординацию актов в регулировании федеративных отношений: в первую очередь Конституция РФ, далее — федеральные законы и лишь затем — договоры, причем используемые в направлениях и пределах, обозначенных федеральными законами.

В 2003 г. было прекращено действие названного Федерального закона, основные правила относительно двухсторонних договоров Российской Федерации и субъектов были включены в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ). Подчиненная роль договора в соотношении с Конституцией и федеральными законами осталась, более того, теперь предусмотрено утверждение договоров федеральными законами.

И еще один тезис относительно действия Конституции — о ее соотношении с международным правом. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные российским законом, то применяются международные правила.

Последнее положение не применяется к Конституции. Согласно Федеральному закону от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для России возможно в форме федерального закона *только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений* в установленном порядке.

### § 3. Проблемы пересмотра Конституции Российской Федерации и внесения в нее поправок

#### Литература

Авакьян С. А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 2003. № 2; *Он же*. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 2005. № 2; *Он же*. Конституцию надо не поправлять, а менять // Российская Федерация сегодня. 1999. № 5; *Он же*. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004; *Он же*. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; *Он же*. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9; *Авдеенкова М.* Каким быть Конституционному Собранию России? // Право и жизнь. 2001. № 33; *Балытников В. В., Иванов В. В.* К вопросу о конституционной модернизации // Конституционное и муниципальное право. 2000. № 2; *Белкин А. А.* Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. № 1; *Глазкова Л.* Ремонт конституций. Фирма та же // Российская Федерация сегодня. 2000. № 7; *Ескина Л. Б.* Конституционная реформа в России: кризис или очередной этап // Правоведение. 2001. № 2; *Зенкин С.* Дума и Президент: спор о том, как вносить поправки в Конституцию // Российская Федерация. 1997. № 8; *Он же*. Как изменить Конституцию: о конституционном пересмотре и конституционных поправках // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 8 (15); *Он же*. Как поправить Конституцию // Российская Федерация. 1996. № 21; *Керимов А. Д.* Проблемы конституцион-

ной реформы и государственного строительства. М., 2000; *Киреев В. В.* Конституционная реформа в Российской Федерации. М., 2006; *Он же*. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008; *Ланаева В. В.* Пути и способы совершенствования Конституции Российской Федерации // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: сб. статей / отв. ред. Ю. С. Пивоваров. М., 2000; *Лукьянов А. И.* Нам нужна новая Конституция // Государство и право. 1999. № 12; *Он же*. Раздумья о Конституции // Конституция как символ эпохи / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004; *Медушевский А.* Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43); *Митюков М. А.* Преобразование — оптимальный вариант развития Конституции Российской Федерации // Конституция как символ эпохи / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004; *Мухачев И.* Является ли повышенная жесткость Конституции залогом ее стабильности? // Право и жизнь. 1998. № 13; *Никитина Е. Е.* Как принимать поправки к Конституции? // Журнал российского права. 1997. № 9; *Першин Е. В.* История и современное состояние дискуссии о принятии Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» // Проблемы государственного строительства. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2002. № 12 (168); *Старилов Ю. Н.* «Корректировка» Конституции: Административная «логистика» внесения поправок в Основной Закон // Юрид. зап.: сб. науч. трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2009; *Троицкая А. А.* Пределы пересмотра конституции: формальный и содержательный аспекты // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2010. № 1; *Шейнис В.* Конституция и жизнь. Когда, как и что надо изменять в Основном законе страны // Независимая газета. 1999. 27 янв.; *Он же*. Что надо и что не надо менять в нашей Конституции // Независимая газета. 1998. 13 окт.; *Шишкина О. Е.* Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004; *Юдин Ю.* Законодательная процедура внесения изменений в Конституцию РФ // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1996. № 3 (16); № 4 (17).

В гл. 1 настоящего учебного курса мы касались официального порядка изменения Конституции. Не будем повторяться. Напомним лишь, что и наименование гл. 9 Конституции РФ — «Конституционные поправки и пересмотр Конституции», и ее содержание позволяют видеть разные пути реформирования Конституции:

1) внесение изменений и дополнений в гл. 1, 2 и 9 выглядит как *пересмотр* действующей Конституции, что возможно лишь приняти-

ем *новой* Конституции. Отсюда любое предложение, касающееся изменения гл. 1, 2 и 9, фактически не влекущее изменения конституционного строя России, все равно рассматривается как попытка изменить строй. А поэтому вступает в действие сложный механизм пересмотра Конституции, который должен максимально затруднить такого рода реформу;

2) изменения, касающиеся гл. 3—8, не влекут принятия новой Конституции, они считаются *поправками к действующему тексту* Конституции, хотя могут быть достаточно масштабными. Однако и далее она продолжает оставаться Конституцией 1993 г. Поправки оформляются принятием закона Российской Федерации о поправках к Конституции;

3) изменения, касающиеся *состава субъектов РФ*, вносятся федеральным конституционным законом;

4) изменение *наименования субъекта РФ* производится самим субъектом и вносится в Конституцию РФ указом Президента РФ.

Обратим внимание на *круг субъектов, которые имеют право инициативы в реформировании Конституции*. Согласно ст. 134 Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы».

По сравнению с кругом субъектов, которые имеют право вносить в Государственную Думу проекты федеральных законов (ч. 1 ст. 104 Конституции), этот перечень гораздо уже. Так, ч. 1 ст. 104 дает право законодательной инициативы отдельным членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, при изменении же Конституции РФ и те и другие вправе это делать лишь коллективно. В число инициаторов изменений Конституции не включены Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд (в 2014 г. этот Суд упразднен), хотя в обычном законодательном процессе они могут вносить в Думу законопроекты «по вопросам их ведения». Права внесения проектов федеральных законов нет у Государственной Думы, поскольку законопроекты вносятся в саму Думу. Но право внесения предложений о поправках и пересмотре Конституции дано и Государственной Думе, что тоже связано как с важностью инициативы, так и со сложностью процесса с участием многих субъектов.

### 1. Пересмотр Конституции Российской Федерации

Порядок пересмотра Конституции РФ регулируется ее ст. 135. Детально он должен быть отражен в федеральном конституционном законе о Конституционном Собрании, который пока не принят. Есть предложения о разных путях формирования Конституционного Собрания. Один вариант закона в Государственной Думе отклонили, другой вариант подготовлен, но его перспективы еще не обозначены. Основные вопросы, связанные с созывом и работой Конституционного Собрания, будут рассмотрены далее.

Процесс пересмотра Конституции РФ и, следовательно, принятия новой Конституции по ст. 135 можно разбить (для удобства изложения) на следующие этапы.

*Первый этап: внесение и рассмотрение предложений о пересмотре Конституции.* Обычный законодательный процесс начинается с того, что законопроекты поступают в Государственную Думу. Скорее всего, предложения о пересмотре Конституции также должны поступать в Государственную Думу, во всяком случае проекты законов о Конституционном Собрании говорят об этом. Предложения о пересмотре вносятся как единый документ.

Предложения рассматриваются Государственной Думой и при одобрении тремя пятыми голосов от общего числа депутатов передаются в Совет Федерации. Там они должны получить поддержку также трех пятых от установленного числа членов Совета Федерации. Неодобрение предложений хотя бы одной палатой прекращает все дальнейшие процедуры.

*Второй этап: созыв Конституционного Собрания.* Статья 135 Конституции гласит: если предложения о пересмотре Конституции РФ получили поддержку обеих палат федерального парламента, созывается Конституционное Собрание.

Конституционное Собрание можно охарактеризовать как *учредительный орган государственной власти Российской Федерации, создание и деятельность которого нацелены на подтверждение неизменности действующей либо разработку новой Конституции, ее принятие или вынесение на референдум*.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование (ч. 3 ст. 135).

В ст. 135 нет четкого ответа на важный вопрос. Предложения о пересмотре Конституции могут быть конкретными и касаться определенных норм гл. 1, 2, 9. Если Конституционное Собрание решит разрабатывать новую Конституцию, оно тем самым одобряет данные предложения. Но как быть с другими идеями, предложениями, которые созрели к данному моменту? *Разработчики должны ограничить себя лишь воплощением в тексте исходных инициатив, оставляя все остальное за рамками Основного закона, или они готовят новый текст Конституции?* Думается, раз уж это новая Конституция, в ней надо воплотить все, что имеется в соответствующий момент истории. Но тогда концепция новой Конституции следует обсудить на Конституционном Собрании и одобрить.

О порядке формирования Конституционного Собрания высказаны разные предложения.

1. Предлагается преобразовать в Конституционное Собрание две палаты Федерального Собрания — Совет Федерации и Государственную Думу. Естественно, тут же возникает возражение, ведь они уже одобрили предложения о пересмотре Конституции и будут ими связаны. Но сторонники идеи отвечают: одно дело — рассмотрение предложений в палатах, другое — при общей работе. Одобренные палатами предложения можно скорректировать, и, кроме того, как сказано выше, с началом работы Конституционное Собрание разрабатывает проект новой Конституции, значит, у членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы будет большой фронт работы. Этот вариант формирования не получил поддержки. С созывом Конституционного Собрания не должна замереть основная работа палат Федерального Собрания, да и весьма многочисленным получается Конституционное Собрание по этому варианту.

2. В первом официальном проекте федерального конституционного закона о Конституционном Собрании, появившемся в Государственной Думе, предлагался еще более сложный путь формирования этого органа: половину членов Собрания составляют депутаты Думы и члены Совета Федерации; другую половину — представители от субъектов РФ, избранные в равном количестве их органами законодательной власти, причем общая численность представителей должна быть равна (или примерно равна) общему числу федеральных парламентариев. Конституционное Собрание по этому варианту получалось громоздким (порядка 1,3 тыс. человек). Поскольку предлагалось, чтобы оно работало один год, а иногородние члены Конституционного Собрания все это время жили в Москве в гостиницах повышенной комфортности и получали заработную плату федеральных министров,

то это еще предполагало и ощутимые расходы. Проект был отклонен Государственной Думой.

3. Есть предложение избрать членов Конституционного Собрания в субъектах РФ — по два от каждого. Причем одни выступают за их прямые выборы населением, другие считают, что это могут сделать законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов на своих заседаниях тайным голосованием. Однако предложение не имеет перспективы. Во-первых, оно не предусматривает участия в работе Конституционного Собрания Президента РФ и иных федеральных высших должностных лиц; во-вторых, нет уверенности, что при выборах в Собрание придут люди, подготовленные для работы над Конституцией; в-третьих, в процессе работы представители от субъектов могут поставить локальные интересы выше общегосударственных, что скажется на конституционном регулировании.

4. Еще одно предложение — составить Конституционное Собрание по принципу его формирования органами государственной власти — в его состав направляют своих представителей (в ограниченном числе) Президент, палаты Федерального Собрания, Правительство, высшие федеральные суды, субъекты РФ (от их имени — законодательные органы власти субъектов).

5. С учетом всех идей и предложений в Государственную Думу внесен второй вариант проекта федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. По данному проекту инициатор пересмотра Конституции РФ представляет не только свои предложения по гл. 1, 2 и 9, но и проект новой Конституции РФ. Иначе говоря, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации видят не только конкретные предложения по данным главам, но и всю новую Конституцию в замысле инициатора.

По этому законопроекту Конституционное Собрание созывается на 30-й день после принятия Советом Федерации решения об одобрении предложений о пересмотре положений гл. 1, 2, 9 Конституции. В постановлении об одобрении этих предложений Совет Федерации определяет дату, время и место первого заседания Конституционного Собрания. Срок работы Собрания шесть месяцев. Полномочия прекращаются по их истечении, в случае принятия решений о подтверждении неизменности действующей Конституции, о принятии новой Конституции или вынесении проекта Конституции на всенародное голосование, а также в каждом случае, когда любое принципиальное решение Собрания, связанное с проектом Конституции, не получает необходимого большинства.

В проекте предлагается такой способ формирования Конституционного Собрания: первая группа — члены Конституционного Собрания по должности: Президент, члены Совета Федерации (тогда — 178), судьи Конституционного Суда (19), Председатель Верховного Суда, Председатель Высшего Арбитражного Суда (получается всего 200 человек); вторая группа — 100 депутатов Государственной Думы, назначенные ею с учетом (на тот момент) состава депутатских объединений, избрания депутатов по партийным спискам и по одномандатным избирательным округам (в это число входит Председатель Государственной Думы); третья группа — 100 членов Конституционного Собрания, назначаемых Президентом из числа граждан России, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права.

Плюсами этого проекта можно считать ориентацию на квалифицированный состав Конституционного Собрания, его конструктивную (сразу представляется проект будущей Конституции) и относительно быструю работу (краткий срок и создание различных рабочих органов Конституционного Собрания). Но проект не имел движения в Государственной Думе, в итоге одни вопросы были на момент его внесения, и они не нашли решения, а другие вопросы возникли позже. В частности, проект ничего не говорил об участии представителей от федеральной исполнительной власти в Собрании.

Включение в состав Конституционного Собрания членов Совета Федерации связывалось с тем, что в период подготовки проекта в эту палату Федерального Собрания входили по должности главы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, и это была бы мощная часть Конституционного Собрания как по представительству субъектов РФ, так и по действительности соответствующих лиц. Но затем Совет Федерации стали формировать из представителей от законодательной и исполнительной власти субъектов, и влияние этих членов Совета Федерации стало гораздо слабее, чем у предшественников. Сейчас предлагается вернуть руководителей законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в состав Совета Федерации, но с учетом того, что глав исполнительной власти субъектов РФ теперь предлагает Президент РФ, в Конституционном Собрании будет очень мощная «президентская команда», и она предопределит любые решения. Изменился порядок выборов депутатов Государственной Думы — теперь нет депутатов от избирательных округов, все идет по партийным спискам, а в Думе создаются только фракции и нет депутатских групп. Хорошо, что в составе Конституционного Собрания

будут профессиональные юристы, но зачем их 100 человек? И как удачно подобрать эту группу членов Конституционного Собрания?

Автор этих строк предложил<sup>1</sup> сделать Конституционное Собрание компактным — в пределах 300 человек, сформировать его из трех групп членов. Первая группа — от федеральных государственных органов (Президент РФ, представители Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, высших федеральных судов и других федеральных органов). Вторая группа — от субъектов РФ (по два от каждого, избираются законодательными собраниями, причем в числе делегатов не должны быть члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы). В совокупности обе группы дают примерно 250—260 членов Конституционного Собрания. Третья группа представлена известными российскими учеными-юристами в количестве, доводящем общую численность членов Конституционного Собрания до 300, т. е. примерно 40—50, их назначает Президент РФ. Работает Конституционное Собрание не более шести месяцев.

В общем вопрос о формировании Конституционного Собрания еще не решен и требует дальнейшего обсуждения.

*Третий этап: работа Конституционного Собрания.* В ней можно выделить следующую последовательность.

На первом заседании оно утверждает свой Регламент, избирает Председателя и заместителей Председателя (правда, закон может определить, что определенное лицо в силу занимаемой должности является Председателем).

Далее Конституционное Собрание заслушивает и обсуждает доклад представителя инициатора пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, который обосновывает свои предложения по пересмотру, а также положения собственного проекта новой Конституции. Сразу же после этого Конституционное Собрание рассматривает вопрос о подтверждении неизменности Конституции РФ. Это решение принимается большинством голосов от общего числа членов Конституционного Собрания. Если такое решение принимается, задача Собрания считается решенной и оно прекращает свои полномочия. Разработчики второго варианта проекта закона о Конституционном Собрании предлагают, чтобы в этом случае Собрание также провело голосование о принципиальном одобрении (неодобрении) предложений о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции. Однако в ч. 3 ст. 135 Конституции говорится о том, что Конституционное Собра-

<sup>1</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 2005. № 2.

ние «либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции». Иначе говоря, в случае подтверждения неизменности действующей Конституции отдельного голосования об одобрении или неодобрении внесенных предложений о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 уже просто не требуется. Ведь Собрание определилось по главному пункту — оно считает, что действующую Конституцию изменять не надо.

Если решение о подтверждении неизменности действующей Конституции не принято, Конституционному Собранию как раз надо выполнить вторую часть задачи — разработать проект новой Конституции. Тогда оно в продолжение обсуждения предложений инициатора о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 рассмотрит и внесенный им проект Конституции. После этого на голосование выносится вопрос о принятии данного проекта за основу. Если проект принимается за основу большинством голосов, Собрание образует рабочий орган (например, рабочую палату, группу) и поручает ему доработку проекта в определенный срок (заметим, что в ст. 135 Конституции не предусмотрены как внесение инициатором своего проекта новой Конституции, так и его обсуждение Конституционным Собранием, но логика появления такого проекта понятна).

Если проект инициатора не принимается за основу, тогда Конституционное Собрание также голосованием должно принять решение о разработке проекта новой Конституции. В случае когда это решение Собрание не примет, его деятельность будет считаться прекращенной (законченной). Если Конституционное Собрание решит разрабатывать проект новой Конституции, тогда, очевидно, оно также должно поручить эту задачу своему рабочему органу.

Разработанный (либо доработанный) рабочим органом Конституционного Собрания проект новой Конституции обсуждается на заседании Собрания и принимается за основу большинством голосов от общего числа его членов. Вполне вероятно образование Конституционным Собранием редакционной комиссии или иного рабочего органа для рассмотрения поправок к проекту. Текст проекта новой Конституции, принятый за основу, подлежит опубликованию.

Федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании может предусмотреть процедуру обсуждения проекта Конституции, круг органов и лиц, правомочных направить свои предложения к проекту. Желательно проведение всенародного обсуждения проекта Конституции, принятого за основу.

Затем на рассмотрение Конституционного Собрания вносятся текст проекта новой Конституции, таблицы поправок. Последние

рассматриваются на заседании Собрания. Поправки считаются принятыми, если за них проголосовало не менее половины общего числа членов Собрания. С учетом принятых поправок рабочий орган Собрания составляет окончательный вариант текста проекта Конституции.

По окончании этой работы проект вносится на рассмотрение Конституционного Собрания. Часть 3 ст. 135 Конституции РФ гласит, что проект новой Конституции «принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование».

Есть два варианта решения Конституционного Собрания на основе этой нормы:

- 1) о принятии новой Конституции;
- 2) об одобрении новой Конституции и вынесении ее на всенародное голосование.

Любой вариант решения требует не менее двух третей общего числа членов Конституционного Собрания. Скорее всего, это будет тайное голосование с использованием бюллетеней.

Если при каждом варианте голосования решение не получило двух третей голосов общего числа членов Конституционного Собрания, считается подтвержденной действующая Конституция, а Конституционное Собрание — прекратившим свои полномочия.

*Четвертый этап: назначение и проведение всенародного голосования (референдума) по новой Конституции.* Этого этапа может и не быть, если Конституционное Собрание само примет новую Конституцию. Однако, если оно решит, что Конституцию надо принимать всенародным голосованием, оно должно обратиться к Президенту с инициативой проведения референдума по Конституции. Далее уже вступают в действие нормы Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации». Президент направляет обращение и все прилагаемые к нему документы в Конституционный Суд РФ. Получив решение Суда о конституционности соответствующего обращения и соблюдении требуемых процедур, Президент назначает всенародное голосование по проекту Конституции.

К проведению референдума Конституционное Собрание не будет иметь отношения. По закону этими вопросами занимается ЦИК РФ, становящаяся Центральной комиссией референдума РФ.

*Пятый этап: заключительное заседание Конституционного Собрания для подведения итогов всенародного голосования и объявления о принятии (провозглашении) новой Конституции РФ.* На указанном заседании Центральная комиссия референдума докладывает Конститу-

ционному Собранию о результатах всенародного голосования. Собрание принимает решение: принять к сведению это сообщение; считать Конституцию принятой всенародным голосованием и ввести ее в действие с определенного дня (день вступления в силу может быть обозначен в федеральном конституционном законе о Конституционном Собрании как день референдума либо как день заключительного заседания Конституционного Собрания). Таким образом, Конституционное Собрание в данном случае не принимает Конституцию, а лишь провозглашает ее. Собрание созывается на заключительное заседание и провозглашает Конституцию лишь при достоверности результатов референдума. Если они оспорены в Верховном Суде РФ, созыв заключительного заседания откладывается до того момента, когда будет установлена полная ясность и достоверность результатов всенародного голосования по проекту Конституции.

## 2. Поправки к гл. 3—8 Конституции РФ

В соответствии со ст. 136 Конституции поправки к гл. 3—8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (напомним, что по ст. 108 Конституции для принятия такого закона требуется не простое, а квалифицированное большинство голосов не менее трех четвертей Совета Федерации и двух третей Государственной Думы). Однако этого недостаточно: принятые поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 говорится, что поправки к гл. 3—8 принимаются в форме особого правового акта — *закона РФ о поправке к Конституции*. Общие правила, касающиеся принятия законов о поправках, как уже говорилось, закрепляет Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Под поправкой к Конституции в данном Федеральном законе понимается *любое изменение текста гл. 3—8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция* какого-либо из положений указанных глав Конституции. Важны следующие положения Федерального закона: одним законом о поправке к Конституции охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста (п. 2 ст. 2); закон РФ о поправке к Конституции получает наименование, отражающее суть данной поправки (п. 3 ст. 2).

Что такое «взаимосвязанные изменения»? Надо полагать, что речь идет о положениях Конституции, которые могут содержаться как в одной из гл. 3—8, так и в нескольких из данных глав, если эти положения посвящены одному и тому же вопросу. Например, если из ст. 109 (гл. 5) исключить положение о возможности роспуска Государственной Думы Президентом, придется внести изменения в ст. 84 (гл. 4) и ст. 111 и 117 (гл. 6), которые тоже посвящены праву Президента на роспуск Государственной Думы.

Получается, что одна поправка — это, как правило, коррекция не одной статьи или тем более части статьи Конституции. Такое тоже может иметь место. Но все-таки смысл нормы названного выше Федерального закона в более широком подходе: поправка — это исправление всего текста гл. 3—8, посвященное *определенному* новшеству.

Из указанного Федерального закона вытекает, что одним актом нельзя охватить несколько поправок, если они касаются разных статей гл. 3—8 и их нельзя охарактеризовать как взаимосвязанные изменения. Более того, единый закон о поправках к гл. 3—8 вообще невозможен. И это не совсем оправдано. Каждый закон о поправках будет проходить достаточно сложно, а значит, потребуются гораздо больше времени, когда надо принять разные по предмету поправки.

Не совсем понятно положение рассматриваемого Федерального закона о том, что закон о поправке получает наименование, отражающее «суть данной поправки». Идет ли речь о сути в предметном плане, или достаточно ограничиться формальным признаком? Если обратиться к упоминавшемуся выше праву Президента на роспуск Думы, писать в названии «закон о поправке к Конституции, связанной с правом Президента на роспуск Государственной Думы» или же сказать иначе — «закон о поправке к статьям Конституции» (и далее привести перечень этих статей)?

Первый вариант может вызвать трудности с формулированием наименования закона о поправке; второй вариант грозит переполнением наименования закона о поправке номерами статей, в которые вносятся исправления. Гораздо проще было бы использовать прием законодательной техники, распространенный в некоторых странах: первый закон о поправке к Конституции, второй закон и т. д. Конечно, в этом случае в наименовании не будет отражена «суть поправки», как того требует рассматриваемый Федеральный закон (хотя это не затрудняет выполнение требования данного Закона о единстве предмета поправки). Но зато исключаются постоянные трудности с формулированием наименования закона о поправке.

Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» гласит, что предложение о поправке к Конституции вносится в Государственную Думу субъектом права инициативы такого предложения, установленным ст. 134 Конституции, в виде проекта закона о поправке к Конституции, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений гл. 3—8 Конституции.

Предложение о поправке к Конституции должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи), либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи), либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции. Если поправка требует внесения изменений в другие статьи гл. 3—8 Конституции, то предложение о поправке должно содержать также текст новой редакции или предложение об изменении текста статей (частей, пунктов статей), необходимость изменения либо дополнения которых вытекает из их внутренней взаимосвязи.

Если поправкой к Конституции из ее текста исключаются глава, статья, часть или пункт статьи, исключаемый текст заменяется словами «Исключен (исключена) поправкой к Конституции Российской Федерации» с указанием наименования закона РФ о поправке к Конституции. При этом номера и наименования исключаемых глав, номера исключаемых статей или их частей или буквы, обозначающие исключаемые пункты, сохраняются.

Вместе с проектом закона о поправке к Конституции представляется обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данной поправки.

Рассмотрение проекта закона о поправке происходит по общим правилам законодательного процесса, т. е. начинается в Государственной Думе. Рассмотрение проекта закона о поправке осуществляется в Государственной Думе в трех чтениях. Проект закона о поправке к Конституции считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Одобренный Государственной Думой проект закона РФ о поправке к Конституции подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации. Закон считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации закона о поправке

к Конституции Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии.

Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона о поправке к Конституции публикует для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона о поправке с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации.

Как уже говорилось, поправки к гл. 3—8, согласно ст. 136 Конституции, должны быть одобрены органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ. Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» предусматривает, что закон о поправке к Конституции не позднее пяти дней со дня его принятия направляется Председателем Совета Федерации в законодательные (представительные) органы субъектов РФ для рассмотрения.

Согласно ст. 9 названного Федерального закона законодательный (представительный) орган субъекта РФ в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон РФ о поправке к Конституции в срок не позднее одного года со дня его принятия.

Если, допустим, законодательный (представительный) орган не смог принять решение ни «за», ни «против» — по равенству голосов или из-за отсутствия кворума на момент принятия решения, то соответствующий субъект не попадает в число тех, кто проголосовал за одобрение проекта закона о поправке к Конституции РФ. Поскольку согласно ст. 136 Конституции поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ, юридически не столь важно, проголосовали остальные субъекты против поправок или же не смогли принять никакого решения (конечно, последний вариант менее желателен, уж лучше «против» или «за»).

Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» четко решил вопрос о форме акта, принимаемого законодательным (представительным) органом субъекта РФ по обсуждению проекта закона о поправке. Это его постановление о законе РФ о поправке к Конституции. В течение 14 дней со дня принятия законодательный (представительный) орган субъекта РФ направляет постановление в Совет Федерации. Последний ведет учет данных о рассмотрении закона РФ о поправке к Конституции законодательными (представительными) органами субъектов РФ со дня его направления в субъекты.

На своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона РФ о поправке к Конституции РФ, Совет Федерации устанавливает результаты этого рассмотрения, которые оформляются в соответствии с Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Президент РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона РФ о поправке к Конституции вправе обжаловать указанное постановление в Верховный Суд РФ, который рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством РФ. Заявитель, подавший жалобу в Верховный Суд, немедленно извещает об этом Совет Федерации и Президента. В случае подачи жалобы закон РФ о поправке к Конституции РФ не направляется Председателем Совета Федерации Президенту для подписания и официального опубликования до вступления в законную силу решения Верховного Суда. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда, требующего пересмотра постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона о поправке к Конституции, Совет Федерации на своем очередном заседании повторно рассматривает данный вопрос.

В течение семи дней со дня установления Советом Федерации результатов его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закон направляется Председателем Совета Федерации Президенту для подписания и официального опубликования. Президент в срок не позднее 14 дней со дня получения закона о поправке к Конституции подписывает его и осуществляет официальное опубликование. При официальном опубликовании закона указываются его наименование, даты одобрения Государственной Думой, Советом Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, дата подписания Президентом и регистрационный номер.

Согласно ст. 13 рассматриваемого акта закон РФ о поправке к Конституции вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу. А в соответствии со ст. 14 принятая поправка к Конституции подлежит внесению Президентом в текст Конституции. Президент в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке осуществляет

официальное опубликование Конституции с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу.

Обратим внимание и на важное заключительное положение рассматриваемого Федерального закона: в случае, если закон о поправке не получит одобрения законодательных (представительных) органов не менее чем двух третей субъектов РФ, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона о поправке к Конституции РФ.

Как мы уже отмечали выше, 30 декабря 2008 г. появились два закона РФ о поправках к Конституции РФ: один — Закон о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» — увеличил срок полномочий Президента РФ с четырех до шести лет, а Государственной Думы с четырех до пяти лет; второй — Закон о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» — ввел правило о том, что к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Ознакомление с текстами обоих законов позволяет увидеть воплощение в них требований Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Обратим внимание на то, что каждый акт называется «о поправке» и посвящен регулированию *одного и того же вопроса* в разных главах Конституции. Так, в части изменения *срока полномочий* Президента корректируется норма гл. 4, а Государственной Думы — гл. 5 Конституции. В связи с закреплением полномочия Государственной Думы в части заслушивания отчетов Правительства потребовалось также исправить положения двух глав, при этом в ст. 103 Конституции это отражено как *полномочие Думы*, а в ст. 114 зафиксирована *обязанность Правительства* представлять такие отчеты.

Мы уже упоминали в разд. I настоящего учебного курса, что обсуждение рассматриваемых поправок в законодательных собраниях субъектов РФ заняло очень мало времени — примерно три недели, таково было пожелание федерального руководства, и субъекты ему последовали. Но при этом и после появления названных законов

о поправках остался неясным вопрос, как быть с годичным сроком. Еще раз напомним: согласно ст. 9 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» законодательный орган субъекта РФ обязан рассмотреть закон о поправке в срок не позднее одного года со дня его принятия. Наверно, допустим вывод о том, что годичный срок не надо выдерживать, если все субъекты высказали свои позиции раньше и необходимые две трети поддержавших имеются. Но если за одобрение выступили две трети законодательных собраний и сделали это раньше, все-таки следует дождаться, что скажут остальные. Стоило бы в этом плане скорректировать нормы названного Федерального закона.

### **3. Изменения ст. 65 Конституции РФ, касающиеся состава субъектов РФ**

Согласно ч. 1 ст. 137 Конституции изменения, касающиеся состава субъектов РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона о *принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъекта*. Как сказано выше, есть Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Подробнее мы коснемся ниже. Здесь же укажем, что данный Федеральный конституционный закон регулирует лишь порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта и порядок образования в ее составе нового субъекта. Согласно названному Закону *принятие* — категория, касающаяся иностранного государства либо части территории иностранного государства, они могут быть приняты в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта. А *образование* — это путь создания нового субъекта путем объединения двух и более соседних (т. е. имеющих общие границы) субъектов.

Рассматриваемый Федеральный конституционный закон не коснулся такой категории, как «изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации», обозначенной в ч. 1 ст. 137, а также в ч. 5 ст. 66 Конституции РФ. Конечно, образование нового субъекта — это изменение определенным образом статуса объединяющихся субъектов (их упразднение). Однако этим проблема изменения статуса не исчерпывается. Можно допустить упразднение субъекта с включением его в состав другого субъекта как территориальной единицы; включение одного субъекта в состав другого с сохранением статуса субъекта (как это сейчас сделано в отношении девяти авто-

номных округов); создание нового субъекта путем выхода из существующего субъекта части его территории; создание нового субъекта за счет выделения частей территорий из смежных субъектов; образование нового субъекта на базе существующего субъекта и присоединяемой к России иностранной территории; преобразование субъекта в иной вид субъектов и др. По всем подобным вопросам можно ожидать принятия специального федерального конституционного закона о порядке решения вопросов, связанных с изменением конституционно-правового статуса субъекта РФ.

### **4. Изменения Конституции РФ, касающиеся наименования субъекта РФ**

В ч. 2 ст. 137 Конституции указано: в случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта подлежит включению в ст. 65 Конституции. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ субъект самостоятельно решает вопрос об изменении своего наименования. На основании решения субъекта, принятого в установленном им самим порядке, *наименование субъекта включается в текст ст. 65 Конституции указом Президента РФ*. В спорных случаях (т. е. когда новое наименование затрагивает интересы Федерации и других ее субъектов, изменение состава Федерации, конституционно-правового статуса субъекта, права и свободы граждан, интересы иностранных государств и т. п.) Президент использует согласительные процедуры. При недостижении согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

За прошедшие годы Президент неоднократно принимал указы о включении нового наименования субъекта РФ в ст. 65 Конституции:

1) от 9 января 1996 г. (новые наименования: Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия — Алания вместо наименований: Ингушская Республика и Республика Северная Осетия);

2) от 10 февраля 1996 г. (Республика Калмыкия вместо Республики Калмыкия — Хальмг Тангч);

3) от 9 июня 2001 г. (Чувашская Республика — Чувашия вместо Чувашской Республики — Чаваш Республики);

4) от 25 июля 2003 г. (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра вместо Ханты-Мансийского автономного округа).

#### § 4. О способах принятия новой Конституции Российской Федерации

##### Литература

*Абросимова Е. Б.* Принятие и изменение Основного закона: из мирового опыта конституционных процедур // Конституционный вестник. 1991. № 8; *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; *Алексеев А. С.* Возникновение конституций в монархических государствах Западной Европы. СПб., 1914; *Боржо Ш.* Учреждение и пересмотр конституций. М., 1905. Вып. 1; *Бромхед П.* Эволюция британской конституции. М., 1978; Буржуазная конституция на современном этапе. Основные тенденции. М., 1983; *Гачек Ю.* Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Рига, 1912. Ч. II: Право современной демократии; *Дан Ф. И.* Всенародное Учредительное собрание. СПб., 1906; *Дмитриев Ю. А., Комарова В. В.* Референдум в системе народовластия. М., 1995; *Дюги Л.* Конституционное право. М., 1908; *Еленин Н. В.* Учредительное собрание: политико-правовая природа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Еллинек Г.* Право современного государства. СПб., 1903. Т. 1. Общее учение о государстве; Как принимать Конституцию? «Круглый стол» в редакции «Народного депутата» // Народный депутат. 1993. № 9; *Киров В. Ц.* Республика Болгария: Учредительное собрание 1990 г. // Сов. государство и право. 1991. № 9; *Кокошкин Ф. Ф.* Учредительное собрание. Пг., 1917; *Понтович Э. Э.* Развитие конституции и учредительная власть. Пг., 1918; *Он же.* Учредительное собрание. Пг., 1917; *Попов Г. Х.* Проблемы нашего конституционного процесса. Почему Конституцию России должно принимать учредительное собрание // Независимая газета. 1993. 26 янв.; *Рождественский А.* Опыт теории учредительного собрания. М., 1917; *Розенталь П.* Жизнь и смерть учредительных собраний. Пг., 1918; *Румянцев О.* Конституционное Собрание — шаг к справедливости // Независимая газета. 1994. 9 дек.; *Сийес Э.-Ж.* Что такое третье сословие. СПб., 1906; *Скрипичев Е. А.* Всероссийское Учредительное собрание. Историко-правовое исследование. Л., 1982; *Соколов В.* Кому принимать новую Конституцию // Народный депутат. 1993. № 12; *Соловьев К.* Пока кризис не преодолен, игра в Учредительное собрание опасна // Независимая газета. 1993. 14 янв.; *Токвиль А. де.* Демократия в Америке. М., 1992; *Шаблинский И. Г.* Конституционные реформы в России и принцип разделения властей: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

Рассмотрение особенностей действующего Основного закона РФ и проблем его обновления стоит завершить обобщением: все-таки какой путь для принятия новой Конституции РФ имеет перспективу? Достаточно очевидны три варианта: принятие новой Конституции парламентом государства; созыв для принятия Конституции консти-

туционной ассамблеи (у нас — Конституционного Собрания); проведение всенародного голосования (референдума) по проекту Конституции.

Читатель уже видел, что нашему парламенту — Федеральному Собранию отведена роль лишь частичного реформирования, изменений отдельных глав Конституции. Если же принимать новый Основной закон, то обязателен созыв Конституционного Собрания, и оно может как само принять новую Конституцию, так и вынести ее проект на референдум.

При внешней простоте ситуации все-таки ясности в данном вопросе нет. Казалось бы, если предусмотрен в ч. 2 ст. 135 Конституции РФ федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, то надо принять акт. И когда в январе — марте 2012 г. этот вопрос вновь бурно обсуждался, в том числе по настоянию так называемой несистемной оппозиции, в Администрации Президента РФ и в Государственной Думе было высказано иное мнение: если бы реально встал вопрос о необходимости пересмотра Конституции, были бы внесены соответствующие предложения, касающиеся гл. 1, 2 или 9 Конституции, вот тогда и надо было бы разрабатывать закон о Конституционном Собрании.

Получается, что данный путь пересмотра и, следовательно, появления новой Конституции РФ нереален. А как быть с референдумом, его же могут инициировать 2 млн граждан РФ?

Конституция не отвечает на вопрос, можно ли подготовить новый текст Конституции, вынести его на референдум, принять таким путем и тем самым отменить действующую Конституцию с ее усложненным порядком пересмотра.

По Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» референдум определяется как всенародное голосование граждан РФ по вопросам государственного значения (ст. 1). А в ст. 6 Закона четко сказано, что проект Конституции РФ вправе внести на референдум только Конституционное Собрание. Кроме того, на референдум может быть вынесен проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором РФ, и делают это компетентные федеральные органы государственной власти (ст. 14 Закона). Согласно ст. 14 Закона инициатором референдума РФ могут быть не менее 2 млн граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме. Но указанный Закон не определил, по каким вопросам граждане могут быть инициаторами федерального референдума. Путем интерпретации норм можно сделать вывод, что это могут быть иные вопросы го-

сударственного значения, не названные выше, следовательно, и не проект новой Конституции РФ.

Таким образом, названный Федеральный конституционный закон ограничил народовластие, провозглашенное в ст. 3 Конституции РФ, в том числе и право граждан инициировать референдум по вопросу принятия новой Конституции. Правомерно ли это? Думается, один вариант принятия новой Конституции отнюдь не исключает другой. Если новая Конституция принимается в порядке *пересмотра* действующей Конституции, т. е. ее *реформы*, тогда надо применять порядок, установленный ст. 135 (мы о нем подробно рассказали выше). Но если *самостоятельно решается вопрос о принятии новой Конституции*, вполне возможны после разработки проекта сбор 2 млн подписей за вынесение его на референдум, проведение референдума и принятие таким путем новой Конституции. Только такое толкование природы референдума соответствует ст. 3 Конституции, закрепляющей принцип народовластия в качестве основополагающего в конституционном строе России.

## Раздел III ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

### Глава 8. Понятие конституционного строя

#### Литература

*Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России / под ред. *В. О. Лучина*. М., 2003; *Она же*. О понятии «конституционный строй» // Закон и право. 2003. № 10; *Бондарь Н. С.* Конституционный строй как государственно-правовое выражение гражданского общества России // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2003. Вып. 4; *Бутусова Н. В.* Основы конституционного строя Российской Федерации как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 2003. № 6; *Дзидзоев Р. М.* Образование и развитие конституционного строя в России. Владикавказ, 1996; *Дурнова И. А.* Правовой механизм защиты основ конституционного строя Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013; *Кабышев В. Т.* Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России. Саратов, 1993; *Каягин А. Б.* Конституционный строй как государственно-правовая категория // Вестник Челябинского ун-та. Сер. 9 «Право». 2003. № 2; *Кутафин О. Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985; *Ржевский В. А.* Общественно-политический строй СССР как воплощение суверенитета советского народа. Ростов н/Д, 1974; *Он же*. Общественный строй развитого социализма. Конституционное содержание, структура, регулирование. М., 1983; *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994; *Савченко С. А.* Конституционный процесс реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя России / под ред. *Г. Н. Чеботарева*. Тюмень, 2010.

#### § 1. Общие положения

Конституция РФ начинается с гл. 1 «Основы конституционного строя». Исходя из ее содержания, а также научных критериев характеристики данного понятия, можно сказать, что *конституционный строй — это закрепленные в конституции и реально существующие основы жизни общества и государства*.

Конституция и реальность могут совпадать, могут и расходиться. Но мы берем, как говорится, идеальный вариант, к которому надо стремиться.

Правильно ли то, что мы обозначили в нашем кратком определении *конституционный строй как устои жизни общества и государства*? Не лучше ли говорить о *конституционном строе только государства*? Или, наоборот, о *конституционном строе только общества*, поскольку государство существует внутри общества и является специальной системой управления большей частью общественных дел, трансформирующихся при этом уже в дела государственные?

Безусловно, значительная (можно даже сказать — подавляющая) часть устоев любого общества есть одновременно и устои соответствующего государства. И наоборот, устои государства — это одновременно и устои общества. Однако стопроцентного совпадения здесь нет и быть не может. Например, одной из конституционных основ и общества, и государства являются в разных странах политический плюрализм, свобода создания партий и иных общественных объединений. В одних странах это провозглашено в конституциях, но на практике создание общественных объединений и особенно политических партий всячески ограничивается существующим политическим режимом. В других странах общественная жизнь характеризуется наличием двух — четырех крупных партий и еще небольшого числа мелких, не оказывающих на политическую жизнь существенного влияния. В третьих странах существует множество — несколько десятков, а то и сотен партий, они за редкими исключениями не имеют сильного влияния, и тем не менее пытаются активно участвовать в политической жизни. Все эти варианты характеризуют «портрет» общества в большей мере, чем государства. Но сам по себе принцип политического плюрализма свойствен и обществу, и государству.

То же самое можно сказать почти о всех других институтах демократии. Например, гласность характеризует как общественные мероприятия, так и деятельность парламента, президента, другие государственно-властные институты. Манифестации (собрания, митинги и т. д.) бывают связаны с выражением отношения к акциям государственных органов, могут касаться негосударственных политических кампаний, но также посвящаются памятным датам, юбилеям и т. п. Депутаты парламента — это «государственные лица», но одновременно они общественные деятели, участвующие в разнообразных политических мероприятиях, отнюдь не олицетворяющих какое-то властное «присутствие» при этом государственного органа. И закрепление

конституционных основ во всех подобных случаях означает положительное отношение, а порой и стимулирование соответствующих явлений в жизни и общества, и государства.

## § 2. Конституционный строй, общественное устройство, общественный строй, государственный строй

В отечественной науке конституционного (государственного) права и в законодательстве прежних лет использовались понятия «общественное устройство» и «общественный строй». Например, в Конституции СССР 1936 г. гл. 1 называлась «Общественное устройство». В Конституции СССР 1977 г. разд. I именовался «Основы общественного строя и политики СССР» (то же было и в Конституции РСФСР 1978 г. — с заменой «СССР» на «РСФСР»).

Поэтому надо ответить на вопрос: как соотносятся эти понятия друг с другом и с понятием «конституционный строй»? Думается, каких-либо принципиальных различий между «общественным устройством», «общественным строем» и «конституционным строем» не имеется, по предмету и объему в целом это одно и то же. Но все же есть факторы, которые могут объяснить смену понятий.

Прежде всего категории «общественное устройство», «общественный строй» в условиях нашей страны (это следует подчеркнуть) *несли более ориентированную целевую социальную нагрузку*. Они корреспондировали политическому «портрету» общества как поделенного на слои (классы). На первом этапе социалистического строя одни слои (классы) по конституционным установлениям были, так сказать, «властеобразующими», другие, враждебные первым, отстранялись от участия во власти.

Так, Конституция РСФСР 1918 г., не оперируя категориями общественного строя или устройства, провозглашает, что «Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России» (ст. 10). А в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, включенной в эту Конституцию, говорится, что «теперь, в момент решительной борьбы пролетариата с его эксплуататорами, эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» (ст. 7).

Конституция СССР 1936 г., содержащая гл. 1 «Общественное устройство», закрепляла в первых статьях, что политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся, выросшие и окреп-

шие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата, и что вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице этих Советов (ст. 2, 3).

На следующем этапе общество считалось состоящим из дружественных классов и слоев. Данный фактор отразила Конституция СССР 1977 г., она уже говорила об СССР как о социалистическом общенародном государстве, выражающем волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны (ст. 1).

Кроме того, составным компонентом общественного устройства, общественного строя был и экономический фактор — названные категории ассоциировались с таким обществом, которое базировалось на экономической системе, исходящей из приоритета общественной (общенародной) собственности — прежде всего в виде государственной собственности.

В этом плане категория «конституционный строй» оказалась более адаптированной к современному этапу развития общественных отношений. Она как бы символизирует *единство трех постулатов нашей жизни — человек, государство и общество, построенное на конституционном (т. е. отраженном в нормах Основного закона РФ) фундаменте*. Социального расслоения эта Конституция, конечно, не исключает, раз уж провозглашает частную собственность, возможность предпринимательства и свободу труда. Однако жизнь общества и осуществление власти связывается с равными возможностями каждого человека, без какого-либо подчеркивания его социально-имущественного положения.

Категория «конституционный строй» более подходит также в условиях, когда мы говорим о формировании *гражданского общества* в России, которое предполагает наличие палитры объединений и взглядов, пусть взаимно и противоречивых, но позволяющих гражданам выразить свое отношение к тому, как развиваются государство и общество.

Как и предшествующие ей, категория «конституционный строй» тоже не отвлекается от экономического фундамента общества и государства. Однако конституционным принципом становится *не приоритет каких-то форм собственности, а их равная возможность развития и защиты со стороны государства*, хотя и не скрывается специальная цель — создание условий для частной собственности и предпринимательской деятельности граждан.

К этому следует добавить, что смену понятий можно объяснить и несовершенством конструкции. Если мы говорили «общественное

устройство» или «общественный строй», напрашивался вопрос: устройство либо строй *чего?* Сказать «общественное устройство общества» или «общественный строй общества» не только тавтологично, но и концептуально неверно: если строй общества отражается в конституции государства, выходит, оно заурегулировало общественную жизнь. Сказать «общественное устройство государства», «общественный строй государства» также не очень удачно — жизнь общества не протекает внутри государства, а государство проявляет себя не как общественно-политическая, а как государственно-политическая категория.

В этом плане понятие «конституционный строй государства» более четко охватывает сущностную и структурную характеристику государства не только как символа аппаратной власти, но и как явления, находящегося в рамках общества и тесно взаимодействующего с ним. Тем более, поскольку понятие «основы конституционного строя» есть в Конституции РФ, использовать понятие «конституционный строй России» вполне возможно. Однако в понятийном плане желательно исходить из следующего: как Конституция является документом и государства, и общества, так и «конституционный строй» надо считать категорией государства и общества. Они имеют единые основы существования и развития. Более того, категория «конституционный строй» отражает устои прежде всего общества как «среды обитания» государства и далее уже самого государства.

Именно в такой трактовке и используется нами категория «конституционный строй».

Наряду с понятием «конституционный строй» в литературе встречается и понятие «государственный строй». В общепотребительном значении они зачастую используются как тождественные. Если же попытаться их развести, то следует иметь в виду, что понятием «государственный строй» охватываются характеристика соответствующего государства, его внутренняя структура, территориальная организация, система государственных органов, порядок их образования, организация деятельности, статус граждан государства, их права, свободы и обязанности, способы участия в формировании и работе государственных органов, включая возможности политических партий, наконец, политический режим в стране. Иначе говоря, понятие «государственный строй» предполагает обзор всех деталей устройства государства, деятельности его органов, взаимодействия государства и общественных объединений. Понятие «конституционный строй» больше обращено к сущностным, базовым началам общества и государства, охватывает всю совокупность ключевых политических отношений, в этом является исходным для «государственного строя».

### § 3. Основные характеристики (черты) конституционного строя

Строй общества и государства должен базироваться на ряде фундаментальных основ.

В прежнее время их обозначали понятиями «политическая основа государства», «экономическая основа (система) государства», «социальная основа государства (или общества и государства)». Именно эти основы отражались в прежних конституциях как элементы соответственно общественного устройства, общественного строя.

Например, Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. гласили, что политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся (ст. 2), а экономическую основу — социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства (ст. 4). В Конституции СССР 1977 г. говорилось, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, «составляющие политическую основу СССР» (ч. 2 ст. 2); «Основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) собственности и колхозно-кооперативной собственности» (ч. 2 ст. 10); «Социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции» (ч. 1 ст. 19). Естественно, что аналогичные нормы были и в Конституции РСФСР 1978 г.

Конституция РФ 1993 г. использует более обобщенное понятие «основы конституционного строя». Предполагается, что общество и государство должны иметь *устои*, отражающие *характер государства, общества и общественных отношений, власти, положения человека и гражданина, политического режима, собственности и форм хозяйствования*. Именно эти устои, отраженные в Основном законе, определяют *конституционный строй* общества и государства (следовательно, являются его основами), который, в свою очередь, обуславливает все течение общественной и государственно-политической жизни в стране.

В Российской Федерации основами конституционного строя, иначе говоря, его основными чертами (устоями) являются:

- 1) народовластие (народный суверенитет);
- 2) наличие Российского государства как всеохватывающей организации всего народа;
- 3) признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;
- 4) демократия как основа образа жизни в России и ее политического (государственного) режима;

- 5) идеологическое многообразие и политический плюрализм;
- 6) свобода хозяйствования и многообразие форм собственности.

Остановимся на обобщенной характеристике особенностей конституционного строя России.

Конституционный строй общества и государства в России основывается прежде всего на том, что вся структура общественных отношений *обусловлена принадлежностью народу полноты власти*. Это один из идеологических постулатов современной России, ее идеал. Интересам народа служит вся организация жизни общества и государства, совокупность институтов власти. Таким образом, как власть в государстве, так и власть (управление) в обществе лишь разные пути и средства воплощения народовластия. Эта модель не всегда успешно реализуется на практике, но к ней надо стремиться, чему должны способствовать и Конституция, и весь конституционный строй.

Конституционный строй базируется также на том, что *единственной организацией, которая может быть названа организацией всего народа, является государство*. Оно должно в равной мере учитывать всю социальную палитру общества, каждый слой вправе видеть в государстве своего защитника. Государство создается для того, чтобы решать общественно значимые задачи, создавать нормативную правовую базу развития всех общественных отношений и управлять многими делами на благо всех граждан.

*Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью* также черта (одна из основ) конституционного строя России, отраженная в ее Конституции. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2).

Исходя из конституционного признания высокого авторитета интересов личности, Россия должна строить свою политику не только на провозглашении, но и на реальном обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Вся система национального права также подчиняется этой генеральной задаче. Государство и все хозяйствующие структуры призваны создавать материальные основы и предпосылки осуществления прав и свобод. Порядок их реализации определяется не только в основных чертах, но зачастую и в деталях государством. Поощряется и поддерживается активность негосударственных организаций, способствующих обеспечению свободы личности, ее творческому самовыражению, воспитанию достойных членов общества.

Вместе с тем некоторые аспекты толкования ст. 2 Конституции, появляющиеся в последние годы, вызывают озабоченность — порой

говорят о приоритете прав и интересов личности перед государством. Иначе говоря, личность как бы ставится выше государства, а оно воспринимается как подчиненное интересам личности. В итоге вместо конституционной ценности появляется проблема ненужного противопоставления личности и государства.

На самом деле никакого приоритета личности перед государством нет и быть не может. Ведь государство — это организация всех граждан данной страны. Государство — единственный из политических организмов, который представляет всех граждан. Уважение к конкретной личности, безусловно, должно быть. Но она от этого не возвышается над совокупным объединением граждан, характеризующим как общество и представляемым государством. Вспомним слова из п. 1 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом (выделено мной. — С. А.), в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности».

Поэтому указанная конституционная ценность может быть дополнена еще одной: личность имеет обязанности перед государством; личность обязана считаться с интересами государства. Вряд ли правильно, что такого общего правила нет в нашей Конституции. Она требует от граждан соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15), устанавливает ряд конкретных обязанностей (платить налоги и сборы, защищать Отечество и т. п.). Но этого недостаточно. Правильнее поступили те государства (как, например, Республика Беларусь), которые записали в своих конституциях, что государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности; гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией.

*Демократия как основа образа жизни в России и ее политического (государственного) режима* — это такая черта конституционного строя, которая проявляется в природе нашего государства, оно названо в Конституции демократическим. Вместе с тем значение демократии как одного из начал конституционного строя шире. Можно говорить об определенном идеале: весь образ жизни, характер общественных отношений, склад бытия, психология людей, политический режим в стране должны быть пропитаны традициями (идеями) демократии.

Во-первых, демократия есть такой строй и такой образ жизни, когда народ сам управляет всеми своими делами — и государственными, и общественными. Над ним никто не должен стоять, считая народ

лишь объектом управления. Органы законодательной власти и занимающие руководящие позиции в своей системе органы исполнительной власти производны от народа и ответственны перед ним.

Во-вторых, демократия как основа конституционного строя проявляется и в том, что не только в государстве, но и в обществе в целом должны обеспечиваться гласность, свобода, полная информация, право обсуждать важнейшие проблемы, высказывать свое мнение и добиваться законными способами его учета в актах и действиях соответствующих органов.

В-третьих, демократия — это и внутреннее осознание (ощущение) гражданином своей полезности обществу, необходимости участия в его жизни. Всевозможные институты (политические партии, иные общественные объединения, обсуждение проектов законов, опросы, референдумы и т. д.) могут быть лишь внешней видимостью демократии, а на деле — манипулированием общественным мнением. Демократия есть там, где люди видят: их участие действительно важно для судеб страны, их позиция учтена и благодаря этому в обществе происходят перемены.

В-четвертых, демократия — это еще и политический (государственный) режим в стране, когда закон и реальность адекватны. Политический (государственный) режим возникает как сочетание соответствующих идеологических установлений и результат действий органов государства, правящих социальных сил и политических партий. Если государство претендует на то, чтобы считаться демократическим, в нем должно быть единство государственных институтов, свободы человека и гражданина.

Политический (государственный) режим предполагает и соответствующую атмосферу в обществе в целом.

В-пятых, демократия как основа конституционного строя — это дисциплина, организованность, ответственность личности перед обществом и государством (а не только их ответственность перед личностью). Демократия несовместима с анархией, несоблюдением закона, пренебрежением к интересам других людей.

*Идеологическое многообразие и политический плюрализм* как одна из черт конституционного строя закреплены в нашем Основном законе (ст. 13). Категориями идеологического многообразия и политического плюрализма характеризуется такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает юридически статуса официальной государственной или обязательной идеологии, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, и все

они действуют на основе (т. е. в рамках, с соблюдением) закона и равны перед ним. Разрешая проповедование различных идеологических взглядов, создание общественных объединений, Конституция не позволяет использовать данную возможность для насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности государства, подрыва его безопасности, а также целенаправленного создания в стране обстановки напряженности и вражды между людьми.

Наконец, одной из характеристик конституционного строя России следует назвать *свободу хозяйствования и возможность существования различных форм собственности*. Хотя развитие экономики идет по своим законам, оно оказывает воздействие на законы государственные и находит опору в них. Экономические отношения во многих аспектах отражаются в нормах права, иначе говоря, превращаются в правовые отношения, не утрачивая своей экономической сути. Конституционное право закрепляет исходные правила экономической жизни и деятельности, формы собственности, и от этого зависит вся экономическая сторона общественных связей. Это, в свою очередь, влияет на политическое развитие страны, на функции и полномочия органов государства.

## Глава 9. Народовластие (народный суверенитет) как основа конституционного строя России

### Литература

*Астафичев П. А.* Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4; *Баранов П. М.* К проблеме правосубъектности народа // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9; *Безуглов А. А.* Суверенитет советского народа. М., 1975; Вопросы теории и практики публичной власти. Екатеринбург, 2005; *Григорян Л. А.* Народовластие в СССР. М., 1972; *Гурвич Г. С.* Народ, народный суверенитет и народное представительство в советской системе // Сов. государство и право. 1958. № 7; *Демидов А. И.* Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 3; *Он же.* Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994; *Дмитриев Ю. А.* Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1994. № 7; *Емельянов Н. А.* Государство и власть: через самоуправление к народовластию. Тула, 1997; *Кабышев В. Т.* Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / под ред. *И. Е. Фарбера*. Са-

ратов, 1979; *Ким А. И.* Общественная власть как разновидность социальной власти // Проблемы советского государства и права. Иркутск, 1975. Вып. 8; *Киров В. Ц.* Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. М., 1992; Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. Харьков, 2012; *Кочкаров Р. М.* Конституционные основы суверенитета народов и наций и единство российской государственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Суверенная демократия как конституционная идея современной России. Челябинск, 2007; *Мамут Л. С.* Народ в правовом государстве. М., 1999; *Осейчук В. И.* Народ России как субъект строительства демократического правового социального государства. Тюмень, 2007; *Радченко В. И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации / под ред. *Б. С. Эбзеева*. Саратов, 2003; *Рачинский В. В.* Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной характер: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003; *Скуратов Ю. И.* Концепция народного суверенитета и современное конституционное право // Личность и власть (конституционные вопросы): межвуз. сб. науч. работ. Ростов н/Д, 1995; *Он же.* Народный суверенитет развитого социализма: Конституционные вопросы. Красноярск, 1983; *Степанов И. М.* Советская государственная власть. М., 1970; *Судницын Ю. Г., Скуратов Ю. И.* Конституционное обеспечение суверенитета народа в Советском государстве // Сов. государство и право. 1981. № 1; *Они же.* Народный и национальный суверенитет в Советском государстве // Правоведение. 1979. № 4; *Тененбаум-Мушинский В. О.* Государственная власть и государственная собственность. Саратов, 1984; *Тихомиров Ю. А.* Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968; *Фарбер И. Е.* Народный суверенитет в Советском государстве // 50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973; *Фомиченко М. П.* Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М., 2005; *Чиркин В. Е.* О публичной власти (Постановка проблемы) // Государство и право. 2003. № 10; *Он же.* Политическая и государственная власть // Сов. государство и право. 1988. № 1; *Шансугов Д. Ю.* Народовластие (история концепции и современность). М., 1991; *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005; *Югов А. А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. 2005. № 1.

### § 1. Общая характеристика

Статья 3 Конституции РФ гласит:

«1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

Что есть (или кто есть) народ?

С точек зрения этнографической, поселенческой это совокупность граждан данного государства; они составляют большинство населения, но все же не все население, поскольку категория «население» охватывает, помимо своих граждан, также иностранцев и лиц без гражданства, постоянно или достаточно долго (хотя в формальном плане и временно) проживающих на территории государства.

С точки зрения конституционно-правовой, государственно-правовой ведущей характеристикой категории «народ» является то, что это совокупность граждан государства, обладающих *способностью осуществлять публичную власть и осуществляющих ее (участвующих в осуществлении)*. Такая способность приходит не сразу, до нее еще надо дорасти, обладать определенными качествами и сознанием. До этого осуществлять власть будут отдельные социальные слои и выдвинутые ими правители. К сожалению, они могут и не допускать к власти народную массу, даже когда у людей появились необходимые навыки. Но это уже вопрос времени. Все равно рано или поздно это произойдет. Естественно, отсюда возникает еще один важный конституционно-правовой, государственно-правовой фактор: реализация способности к властвованию и осуществление публичной власти ставит народ в преимущественное положение перед другими частями населения государства — они подобных возможностей не имеют (в данном отношении народ может не опасаться даже того, что население растет за счет ищущих работу в стране иностранцев).

Как видно из ст. 3, Конституция характеризует народ Российской Федерации в качестве носителя суверенитета; единственного источника власти; субъекта, осуществляющего власть (властвующего); субъекта, поручающего осуществление власти иным структурам.

На основе теории народного суверенитета и на базе Конституции можно сделать вывод: *народный суверенитет — это, во-первых, принадлежность народу всей полноты власти в данной стране, во-вторых, возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как*

*непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.*

Все это означает следующее:

1) только там, где *власть символизируется с народом и принадлежит народу* в полном объеме, можно говорить о народном суверенитете;

2) критерий народного суверенитета — производность власти в обществе и государстве от народа, т. е. никто, *не уполномоченный народом* (непосредственно или через органы, созданные народом), *не может осуществлять* какую-либо властную деятельность в стране;

3) уполномоченный орган *не может абсолютизировать свои полномочия*, забывать об их производности от власти народа; можно сказать и более категорично — такой *орган осуществляет не свою власть, а власть (часть власти) народа* (естественно, не отрицается властный характер его полномочий);

4) народный суверенитет не позволяет трактовать роль народа по принципу «царствует, но не правит»; т. е., будучи источником любой власти в обществе и государстве, народ и сам *не устраняется от ее осуществления, а, наоборот, непосредственно реализует ряд ключевых властных функций;*

5) народ *предопределяет характер власти* в стране в целом и *направления деятельности* государственных органов и органов местного самоуправления по ее осуществлению.

*Власть народа — это самоорганизация народа в целях управления своими делами посредством принятия общеобязательных решений и использования организационных механизмов и процедур, предполагающих участие в осуществлении властных функций и самого народа, и образуемых им органов.*

Власть народа в Российской Федерации осуществляется в трех основных формах:

1) государственная власть;

2) общественная власть;

3) власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная власть.

Об особенностях каждой формы власти мы поговорим несколько позже. А сначала — о некоторых общих характеристиках власти народа.

Во-первых, власть народа — это прежде всего *публичная власть*, что означает следующее:

1) она осуществляется в интересах всего народа, ее целью является общественное благо (иначе говоря — публичный интерес);

2) пространством осуществления власти народа во всех ее формах (видах) являются общество и государство; иначе говоря, государственные механизмы властвования отражаются на обществе и не безразличны ему, в свою очередь, общественная составляющая властвования (формирование политических партий, влияние политических сил на пути развития общества и т. д.) отражается на государстве и является предметом его пристального внимания;

3) власть народа обращена ко всему обществу и к каждому человеку;

4) эта власть всем доступна, т. е. каждый человек вправе участвовать в реализации тех или иных функций и форм власти;

5) власть осуществляется народом в целом, его частью, проживающей на соответствующей территории, избранными народом представителями, сформированными им органами и, наконец, производными от последних органами;

6) власть использует методы убеждения, воспитания, поощрения, организации населения, а если необходимо — то и принуждения, характерные для соответствующего вида власти;

7) власть осуществляется гласно (открыто), и все ее мероприятия имеют (а зачастую и должны иметь) общественный резонанс.

Осуществлять власть — значит управлять делами общества, государства, отдельных территорий, объединений людей, совершать действия и добиваться желаемого поведения (результата) во имя определенных целей.

Во-вторых, власть народа, причем в любой из ее форм (разновидностей), названных выше, — это всегда *политическая власть*. В ее осуществлении всегда надо видеть политические цели, механизмы и процедуры:

1) она осуществляется в политически организованном обществе и должна учитывать все особенности его состава и балансировать устремления различных групп;

2) осуществление власти основано на формировании политических концепций, форм и методов, т. е. стратегии властвования;

3) осуществление власти имеет организованный и постоянный характер, протекает посредством политических процедур и механизмов, предполагающих выработку проектов решений, их обсуждение, принятие и исполнение;

4) на осуществление власти влияют граждане — как индивидуально, так и группами, как непосредственно, так и через политические и иные общественные объединения.

В-третьих, власть народа существует во всех трех формах (разновидностях), названных выше. *Ошибочным является утверждение, будто власть народа — это всегда государственная власть и только ее можно считать публичной и политической*. Те, кто сводит всю власть народа лишь к государственной власти, очевидно, видят во власти задачу приказа, государственного обаявания, давления и санкций. Если же первейшее назначение власти видеть в самоорганизации граждан для управления своей жизнью, то становится явным, что наряду с государственными существуют различные виды общественных (а также смешанных государственно-общественных) дел и корреспондирующие им формы самоорганизации граждан для управления такими делами. Здесь есть и свои организационные приемы, методы и если надо, то и санкции, причем к строго государственной власти это не имеет отношения. Говоря о власти народа лишь как о государственной власти, сужают возможности общественного самоуправления, вся палитра власти сводится к государственным каналам.

## § 2. Государственная власть

Первой по степени значения среди форм власти народа является *государственная власть*. Акты (действия) государственной власти *распространяются на всех граждан*, проживающих на территории ее действия, имеют *общеобязательный характер*, т. е. подлежат исполнению всеми государственными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Государственная власть добивается следования ее воле *методами убеждения, агитации, воспитания*, но при необходимости применяет *государственное принуждение и систему государственных санкций (наказаний)*.

Государственную власть осуществляют либо *народ* в целом, либо *специальная система государственных органов (органов государственной власти)*.

Высшим выражением непосредственного (прямого) осуществления государственной власти самим народом являются *референдум (народное голосование)* и *выборы* депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти (депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, законодательных собраний субъектов РФ), а также государственных выборных должностных лиц (Президент РФ, до недавнего времени — президенты республик и губернаторы других субъектов РФ).

Референдумам посвящен специальный параграф в гл. 11 настоящего учебного курса. В нашей стране они могут быть трех уровней: референдум Российской Федерации (его можно назвать общегосударственным, или федеральным); референдум субъекта РФ; местный референдум (проводится на территории муниципального образования). Осуществлением государственной власти будет проведение референдума РФ или референдума субъекта РФ, а проведение местного референдума является осуществлением третьей из названных форм власти народа — власти местного самоуправления.

На референдум выносятся важный вопрос жизни государства, соответствующей территории. Гражданам предлагается несколько вариантов решения, включаемых в бюллетень для голосования. Получив бюллетень для голосования, гражданин помечает вариант, которому отдает предпочтение, в итоге рождается коллективное волеизъявление.

Могут быть императивные или консультативные референдумы. При императивном референдуме решение народа является окончательным, имеет обязательную (императивную) юридическую силу, т. е. на уровне Российской Федерации — силу федерального закона, на уровне субъекта РФ — закона данного субъекта. При консультативном референдуме его результаты оформляются актом соответствующего представительного органа. Однако орган не может принять решение, прямо противоречащее итогам референдума. Консультативный референдум еще называют опросом народа.

Государственную власть народа, помимо самого народа, осуществляют по его уполномочию *органы государства* — *органы государственной власти*, делают они это на постоянной (регулярной) основе, в то время как необходимость в акциях с участием народа возникает лишь периодически.

Органом государства (государственной власти) являются *группа (коллектив) граждан или один гражданин*, которым поручено *осуществление задач и функций государства*; орган образован в надлежащем порядке, определенном конституцией или законом, *наделен соответствующими полномочиями, действует в установленном законодательством порядке*, принимает необходимые *правовые акты* и *несет ответственность* за свою деятельность перед народом и государством.

Понятия «орган государства» и «орган государственной власти» употребляются нами как тождественные.

В советский период в государственно-правовой науке существовали два подхода к пониманию государственных органов.

Одни авторы использовали обобщенное понятие «органы государства», подразделяя их на четыре вида: органы государственной власти, органы государственного управления, органы суда, органы прокуратуры. При этом подходе понятие «органы государственной власти» применялось лишь к представительным органам власти, т. е. органам, непосредственно избираемым населением.

Другие авторы все органы государства относили к органам государственной власти народа. Первую группу они называли представительными органами власти народа, вторую — исполнительными органами власти (органами государственного управления), третью и четвертую — органами суда и прокуратуры.

При этом ведущая роль признавалась за представительными органами власти среди органов государства.

В постсоветский период в трактовке государственных органов наблюдаются изменения. Во-первых, все органы государства признаются органами государственной власти, поскольку действуют от имени народа и государства и осуществляют хотя и разные, но все-таки властные функции. Во-вторых, от концепции ведущей роли представительных органов отказались в пользу разделения властей, при котором все ветви власти равны. В-третьих, вместо понятия «органы государственного управления» законодатель регулярно использует понятия «исполнительная власть», «исполнительные органы государственной власти», хотя и не отрицает, что соответствующие органы осуществляют задачи государственного управления. В-четвертых, законодатель объединил общим понятием «судебная власть» органы суда и прокуратуры, что далеко не однозначно воспринимается наукой.

Органы государственной власти, осуществляющие власть народа, в Конституции РФ делятся на три вида — *законодательной, исполнительной и судебной* власти.

У органов законодательной власти два главных назначения: они *представляют народ и принимают законы* (как будет показано ниже, у этих органов есть и другие функции, но представительство народа и законодательствование являются первейшими).

Под исполнительной властью следует понимать одну из обозначенных Конституцией РФ (ст. 10) ветвей государственной власти, главными задачами которой являются: *исполнение законов*, принятых законодательной властью (в этом корни первичного происхождения самого понятия «исполнительная власть» — она создается, чтобы заниматься исполнением законов); осуществление специфического вида деятельности, которая может быть охарактеризована как «*управле-*

ние государственными делами» (государственное управление); использование для этих целей возможностей как *оперативных действий и распорядительства*, так и *правотворчества (нормотворчества)* — в пределах, обозначенных принципиально Конституцией и детально законами государства. Органы исполнительной власти занимают свое, самостоятельное место в системе органов государственной власти. В своей деятельности они подконтрольны законодательным (представительным) органам государственной власти — в той мере, в какой это связано с исполнением законов и участием в осуществлении государственной политики, поскольку ее основы закладываются в законах государства. Вместе с тем органы исполнительной власти, самостоятельно осуществляя свои функции, сохраняют — в рамках законно обозначенных полномочий — независимость от законодательной власти.

Понятием органов судебной власти в Российской Федерации охватываются государственные органы, осуществляющие *функции правосудия* посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В делении органов государства на указанные выше три группы есть немало проблем, на которых мы остановимся в § 5 гл. 10 настоящего учебного курса.

По *уровням* государственные органы в Российской Федерации делятся на *федеральные органы государственной власти* и *органы государственной власти субъектов РФ*.

Государственную власть на федеральном уровне представляют и осуществляют, согласно ст. 11 Конституции РФ, Президент РФ, Федеральное Собрание — парламент РФ, Правительство РФ и другие федеральные органы исполнительной власти, суды Российской Федерации.

В субъектах РФ государственную власть осуществляют образуемые ими органы государственной власти. К ним относятся: законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов (законодательные собрания, думы и др.); главы исполнительной власти (высшие должностные лица) субъектов — президенты, главы республик, губернаторы в остальных субъектах, мэр в Москве; исполнительные органы государственной власти субъектов (правительства, администрации и отраслевые органы исполнительной власти). К органам государственной власти субъектов относятся также их конституционные, уставные суды — органы конституционного контроля. Действующие на территории субъектов суды общей юрисдикции и арбитражные суды являются федеральными судами.

### § 3. Общественная власть

Второй формой власти народа является общественная власть. Далеко не все признают эту форму власти народа. Скорее всего, так происходит потому, что зачастую власть трактуют не как самоорганизацию народа, а как совокупность методов приказа, обязательности актов, принуждения, применения санкций. Для государства и государственной власти это понятно. А вот когда говорят об общественной власти, то сразу возникают вопросы: где и в чем здесь директива, обязательный характер актов, принуждение и т. д.

*Общественная власть — это власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений.* Наиболее типичными примерами структур, для которых категория общественной власти реально существует, являются политические партии, профессиональные союзы и иные общественные объединения, религиозные организации, а также трудовые коллективы как объединения граждан по общему месту работы. Они подчиняют свою деятельность порядку, ими же определенному, зачастую зафиксированному в каком-то документе — уставе объединения, регламенте собрания коллектива и др. Правила имеют обязательный характер для тех, кто состоит в объединении, коллективе. Им надо следовать, решения общих собраний и органов — выполнять, процедуры — соблюдать. В противном случае возможны и общественные санкции — замечания, предупреждения, в общественном объединении — исключение из его состава.

Общественная власть опирается на методы общественного воздействия, обычаи и традиции; она не может прибегать к государственному влиянию и принуждению для достижения своих целей (не путать с необходимым вмешательством государственных органов и служащих в случае нарушения объединением законодательства или общественного порядка участниками общественных акций, организуемых объединением).

### § 4. Власть местного самоуправления

Третья форма власти народа в Российской Федерации — *власть местного самоуправления* (ст. 3, 12, 130—133 Конституции РФ). Это *смешанная общественно-государственная форма власти народа*. Местное самоуправление существует в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, на внутригородских территориях городов федерального значения. Данная форма народовла-

ствия обеспечивает населению возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, т. е. управлять своей жизнью и делами на соответствующей территории. Население делает это само на собраниях (сходах) граждан по месту их жительства либо на местных референдумах. Оно также избирает представительные органы местного самоуправления (думы, собрания депутатов, представителей) и должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований и др.).

При решении вопросов сугубо местного характера проявляется общественная (негосударственная) природа местного самоуправления, хотя его решения обязательны для населения на данной территории. Вместе с тем согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 132) органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. При их осуществлении акты органов местного самоуправления обеспечиваются государственно-обязательной силой.

Совокупное осуществление двух видов задач и делает власть местного самоуправления смешанной общественно-государственной формой публичной власти народа.

### **§ 5. Народный суверенитет и государственный, национальный суверенитет**

Характеризуя понятие «народный суверенитет» («власть народа»), коснемся его соотношения с понятиями «государственный суверенитет» («суверенитет государства») и «национальный суверенитет» («суверенитет нации»).

*Суверенитет государства* выражается в *верховенстве государственной власти, ее единстве, самостоятельности и независимости.*

*Верховенство* государственной власти состоит в том, что только она полномочна отражать (закреплять) в конституции и иных нормативных правовых актах весь строй общественных отношений, устанавливать правопорядок, правомочия физических и юридических лиц, порядок (процедуры) их реализации, меры юридической ответственности. Никому более эта возможность не принадлежит.

*Единство* государственной власти означает обладание ею на всех уровнях осуществления одинаковыми сущностью, формами и методами деятельности, причем между всеми органами государственной власти должны быть связь, распределение полномочий (разделение властей), дисциплина, субординация и взаимообусловленность (взаимное дополнение друг друга, помощь — порой все это называют суб-

сидиарностью), исключаящие противопоставление государственных органов друг другу.

*Самостоятельность и независимость* государственной власти проявляются в том, что в соответствии с распределением функций управления общественными и государственными делами органы государственной власти действуют самостоятельно и независимо как от иных форм власти в данной стране (например, политических партий, движений, органов местного самоуправления), так и от иностранных государств и международных организаций. Разумеется, влияние на государственную власть при реализации ее функций оказывается и внутри страны, и извне, но ограничение государственной власти и подмена ее функций какими-либо внутренними или зарубежными структурами невозможны.

Некоторые авторы, которые пишут о государственном суверенитете, предпочитают различать суверенитет государства и суверенитет («суверенность») государственной власти. Полагаем, что в таком подходе много надуманного. Если государство суверенно, из этого его свойства исходят и органы данного государства, т. е. суверенитет государства предполагает и суверенитет государственной власти, он проистекает из суверенитета государства. Конечно, в мире есть немало примеров, когда государство существует, что называется, «на бумаге», его суверенитет не столько реален, сколько формален (маленькие княжества, экономически зависимые страны и др.). И все же официально это независимые государства, и от их имени суверенно действуют органы государственной власти, предусмотренные в конституциях государств. Естественно, нельзя даже теоретически конструировать суверенность органов государственной власти как их независимость от самого государства. Что же касается независимости (самостоятельности) органов государства друг от друга при реализации своих функций, это проявление не суверенитета, а обычного разделения властей.

Итак, суверенитет государства распространяется на все его внутренние и внешние дела, а в пространственном отношении — на всю территорию государства. Конституционные основы суверенитета государства отражены в ряде статей Конституции РФ. Так, согласно ст. 4 «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию» (ч. 1). Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ (ч. 2). Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3). В соответствии со ст. 67 территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воз-

душное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

*Национальный суверенитет* выражается в праве нации определять характер своего бытия, решать вопросы своей жизни — как внутренние (язык, письменность, обычаи, традиции и т. д.), так и связанные с отношениями с другими нациями, народностями, созданием своего государства, национально-государственной (автономной) единицы или отказом от их образования, вхождением в состав какого-то государства или существованием в качестве независимого государства.

Все три формы суверенитета взаимосвязаны и в то же время самостоятельны. Но в принципе *народный суверенитет как осуществление всей полноты власти народом можно считать предпосылкой и государственно-суверенитета, и национального суверенитета.*

Как говорилось выше, народный суверенитет воплощается во власти народа в ее государственных и негосударственных формах. Естественно, что реализация народного суверенитета в виде государственной власти возможна лишь с созданием государства или государствовидного образования, поскольку только в этом случае воле народа придается государственно-обязательная сила. Но и в рамках государства народ все равно остается главной решающей силой, а не придатком государства.

В свою очередь, *народный суверенитет, как власть всего народа, объединяет всех граждан, проживающих на соответствующей территории, независимо от их национальной принадлежности.* Крайне редка ситуация, когда народ в национальном отношении был бы стопроцентно однородным, т. е. народ и нация представляли бы одно и то же. Миграционные процессы приводят к тому, что население становится смешанным по национальному составу. Даже в нациях, считающих себя однородными, есть группы с этническими, бытовыми, языковыми особенностями. Однако все граждане — часть народа, обитающего на этой территории, и имеют равное право участия в решении местных проблем. В этом плане народный суверенитет выше национального суверенитета. Нация, являющаяся коренной на данной территории, выражая свою волю, должна считаться с интересами граждан другой национальной принадлежности, проживающих на той же территории. Если национальный суверенитет приводит к провозглашению государства лишь данной нации, это может ущербно

сказаться на интересах иных граждан, даже вызвать противостояние между ними. В Конституции РФ в качестве одной из основ ее федеративного устройства назван не национальный суверенитет, а равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации (ст. 5), и под народами здесь понимаются проживающие в соответствующих частях страны группы граждан независимо от их национальной принадлежности, связанные интересами организации общей жизнедеятельности (см. подробнее в разд. V настоящего учебного курса).

Таким образом, суверенитет государства и национальный суверенитет всегда корреспондируют народному суверенитету, а народом в масштабах страны считается совокупность всех граждан данного государства независимо от их национальной принадлежности. Корреспондируя суверенитету народа, суверенитет государства может корреспондировать и национальному суверенитету, т. е. наряду с интересами народа как объединения всех граждан государство одновременно воплощает интересы (суверенитет) главной (титულიной) нации. Ни государственный суверенитет, ни национальный суверенитет не могут быть выше народного суверенитета, они являются формами учета и выражения интересов народа в целом применительно к государственной организации или межнациональным отношениям (к вопросу о государственном и национальном суверенитете мы еще вернемся при рассмотрении федеративного устройства России).

## Глава 10. Российское государство — организация всего народа, основа конституционного строя

### Литература

Авакьян С. А. Практика российской государственности // Вестник Московского ун-та. Сер. 18 «Социология и политология». 1997. № 1; *Он же.* Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. № 7; *Атаманчук Г. В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996; *Байтин М. И.* Государство и политическая власть. Саратов, 1972; *Белкин А. А.* Официальное наименование государства (фрагмент лекции) // Правоведение. 1995. № 3; *Бутусова Н. В.* Государство как субъект конституционно-правовых отношений. Воронеж, 2005; *Она же.* Конституционно-правовой статус Российского государства. М.; Воронеж, 2006; *Воеводин Л. Д.* Статус современного государства как предмет общего конституционного права // Российский юридический журнал. 1997. № 4; *Войтенко О. В.* Государство, государственное образование, государственность (теоретико-методологический анализ их соотношения):

автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М., 2002; Иванов В. Теория государства. 2-е изд. М., 2010; Краснов М. А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М., 1997; Крылов Б. С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6; Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности: учеб. пособие. М., 1998; Ромашов Р. Конституционное государство (история, современность, перспективы развития). Красноярск, 1997; Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993; Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8; Шустров Д. Г. Государство как объект конституционно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Государственной основой конституционного строя и его выражением в масштабах всей страны является Российское государство. Его официальные наименования — Российская Федерация и Россия. Согласно ст. 1 Конституции «наименования Российская Федерация и Россия равнозначны».

В соответствии с Конституцией «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ч. 1 ст. 1). Конституция содержит еще ряд основополагающих характеристик Российского государства. Это государство: 1) демократическое; 2) федеративное и суверенное; 3) правовое; 4) имеющее республиканскую форму правления; 5) основывающееся на принципе разделения властей; 6) социальное; 7) светское.

### § 1. Демократическое государство

О значении демократии как одной из характеристик конституционного строя мы уже говорили выше. И все это в определенной мере можно связать с государством. Называя государство демократическим, Конституция (ст. 1) не раскрывает, что означает данное понятие. В обобщенном виде можно сказать следующее: в основе государства как демократического — *предопределенность задач и деятельности государства интересами народа, гласное осуществление государственных функций, политические и личные свободы граждан, гуманистическая направленность политического режима и недопустимость произвола.*

Демократическим называют государство, которое служит своему народу, воплощает его интересы, обеспечивает осуществление госу-

дарственной власти народом непосредственно, а также через органы государства. Гласность как черта демократического государства означает, что его жизнь, деятельность государственных органов, образно говоря, «прозрачны», т. е. осуществляются в обстановке полной открытости. Граждане и общественные объединения получают исчерпывающую информацию о государственных делах, о проектах и принятых нормативных актах, о должностных лицах государства.

Демократическим называют такое государство, которое обеспечивает права и свободы своих граждан. В нем нет каст, государственные функции доступны любому гражданину, власть подконтрольна гражданам и общественному мнению.

Наконец, в демократическом государстве есть единство государственных установлений и институтов, с одной стороны, и практики государственно-политической жизни, отношения к правам и свободам индивида — с другой. Нельзя считать демократическим государство, которое провозглашает приверженность названным ценностям, а на деле их игнорирует.

### § 2. Федеративное и суверенное государство

*Россия как федеративное государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ (ст. 5 Конституции РФ).* Как уже отмечалось выше, Россия обладает *государственным суверенитетом*, т. е. ее власть распространяется на территорию всей страны и никем не может быть ограничена ни извне, ни внутри. Конституция РФ и федеральные законы подлежат неукоснительному соблюдению и применению во всех регионах. Российская Федерация имеет *территориальное верховенство*, т. е. обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Федеративная природа России означает, что ее субъекты обладают равным конституционно-правовым статусом независимо от своего наименования, территориальных размеров, численности населения, экономического состояния и других факторов. Это положение отражено в ст. 5 Конституции в двух аспектах: с одной стороны, в ч. 1 говорится, что Российская Федерация состоит из *равноправных субъектов*, т. е. их статус в принципе одинаков; с другой стороны, согласно ч. 4 ст. 5 субъекты равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Вместе с тем федеративное государство — сложное государство, в котором существуют особые отношения между федерацией в целом и

ее составными частями. Это, с одной стороны, определенные права самой Российской Федерации и ее субъектов, а с другой — возможности взаимного влияния на положение дел, т. е. как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ.

Однако сложность отношений в федеративном государстве не подрывает его характеристики как суверенного государства. Суверенность — имманентное, т. е. внутренне присущее, неотъемлемое качество России.

Этот вопрос был до недавнего времени не совсем ясным в практике внутригосударственного строительства. Ряд республик как субъектов РФ претендовал на обладание государственным суверенитетом наряду и наравне с Российской Федерацией. Б. Н. Ельцин, стремясь укрепить Федерацию и обеспечить единство государства, в одном из своих выступлений, находясь в Республике Татарстан, на вопрос о том, как быть с суверенитетом республик, высказался так: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить». Конечно, он имел в виду то, что самостоятельность субъектов в руководстве своими делами можно повысить и дать им в этом отношении как можно больше прав. Однако некоторые субъекты поняли его слишком буквально и стали ссылаться на наличие у них государственного суверенитета, претендовать на свою самостоятельную международную правосубъектность. А в двухсторонних договорах с центром о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти ряд субъектов старался оговорить свои особые права, в том числе за счет полномочий Российской Федерации, обозначенных в ее Конституции.

Подобное положение не могло продолжаться до бесконечности, поскольку делало субъекты РФ неуправляемыми, поощряло региональный сепаратизм и подрывало суверенную природу Российского государства. Упорядочению внутривнутриполитических и внешнеполитических аспектов деятельности субъектов РФ способствовали федеральные законы 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Более радикально относительно суверенитета субъектов РФ высказался Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня

2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ, а также в определении от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан. Конституционный Суд четко записал в своих постановлениях, что государственным суверенитетом обладает исключительно Российская Федерация, а субъекты РФ не обладают государственным суверенитетом, хотя и сохраняют самостоятельность в разрешении вопросов, отнесенных к их ведению.

### § 3. Правовое государство

#### *Литература*

*Батурин Ю. М., Лившиц Р. З.* Социалистическое правовое государство: от идеи к осуществлению. М., 1989; *Боев В. М., Городинец Ф. М., Григорис Э. П.* Правовое государство: реальность, мечты, будущее / под ред. В. П. Сальникова. СПб., 1999; *Гессен В. М.* Правовое государство. СПб., 1912; *Козлихин И. Ю.* Идея правового государства: история и современность. СПб., 1993; *Котляревский С. А.* Власть и право: проблемы правового государства. М., 1915; *Малько А. В.* Правовое государство // Правоведение. 1997. № 3; *Нерсесянц В. С.* Правовое государство: история и современность // Вопросы философии. 1989. № 2; *Соколов А. Н.* Правовое государство. Идея, теория, практика. Курск, 1994; *Хлопушин С. Н.* Конституционное регулирование демократического правового государства в России (современные проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Черниловский З. М.* Правовое государство: исторический опыт // Сов. государство и право. 1989. № 4.

Конституционная характеристика Российского государства как правового государства означает следующее.

Вся жизнь в нашей стране должна *основываться на Конституции, законах и иных юридических нормативных актах, т. е. на господстве права и закона* (в широком смысле слова). Действия различных органов и должностных лиц, общественных объединений, поведение граждан должны соответствовать нормативным правовым установлениям. Никто не может вопреки правовым предписаниям устанавливать свои правила, регулирующие жизнь граждан, их сообществ, территорий.

В государстве, претендующем на то, чтобы называться правовым, предполагается *исчерпывающе полное правовое урегулирование* тех общественных отношений, которые нуждаются в подобной регламентации. А если необходимые нормы права изданы и своевременно обновляются, это означает, что они действительно станут основой развития общества и государства.

Право, вся совокупность нормативных правовых актов должна создаваться с соблюдением *принципов справедливости и гуманности* в отношении тех, кому они адресованы. Мировая история и опыт собственной страны свидетельствуют о том, что можно иметь достаточное количество правовых предписаний, но при этом необоснованно ограничивать права граждан, допускать произвол, игнорировать идеи не только правового государства, но и рациональной организации общественных и государственных дел.

Дело не только в наличии нужных, притом справедливых и гуманных норм; не менее важно организовать *исполнение правовых предписаний*. Это означает, что основные действия граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления будут *правовыми действиями*, на базе норм права возникают *правовые отношения*. Более того, в государстве складывается определенный *правопорядок*. В его основу, по нашему мнению, следует положить принцип «разрешено все, что позволено законом». Некоторые авторы считают, что в правовом государстве действует принцип «разрешено все, что не запрещено законом». С этим принципом тоже можно согласиться, но при условии абсолютной полноты правового урегулирования общественных отношений и их стабильности. Однако недостаточность и пробелы в нормативном правовом регулировании общественных отношений, а также иные недостатки, действие принципа «разрешено все, что не запрещено законом» может привести к использованию минусов правового регулирования в ущерб интересам государства, общества, других граждан.

В правовом государстве существует *ответственность за неисполнение или нарушение закона*, и она должна наступать тоже по закону. При этом гарантируются объективное разбирательство, представительство и отстаивание интересов личности, общества и государства, назначение справедливого наказания уполномоченным органом; недопустимы произвол, превышение закона и власти; обеспечивается обжалование решений и действий соответствующих органов и должностных лиц.

В правовом государстве должна быть создана *система защиты субъектов права и норм права*. Эта система состоит из следующих эле-

ментов: наличие органов защиты (суда, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления); введение гарантий самозащиты для граждан, т. е. предоставление им права защищать свои интересы всеми законными способами и средствами; установление процессуальных механизмов защиты.

Порой можно прочесть, что главный ценностный признак правового государства — наличие судебной формы защиты. Вне сомнения, обеспечение защиты прав и законных интересов граждан в суде является первейшим условием правового государства. Однако в той или иной форме такую защиту призваны обеспечивать все органы публичной власти. Их умелые действия могут сыграть конструктивную роль, помочь избежать суда, в котором защита построена на состязательности (тяжбе) и нередко является трудным делом, особенно для простого гражданина.

Правовое государство обеспечивает действие принципа *законности*. Он проявляется в совокупности таких начал: наличие норм права, т. е. нормативной базы общественных отношений; установление юридической ответственности за неправомерное поведение, т. е. несоблюдение, нарушение права; защита от необоснованных ограничений прав и законных интересов любого субъекта права, а также от необоснованного привлечения его к ответственности.

В правовом государстве должен наличествовать и *определенный склад общественного сознания*. Он основывается на том, что надо жить на основе права и закона, уважать права и законные интересы других, соблюдать и не нарушать нормативные правила. У граждан должно быть твердое убеждение в том, что закон защищает их интересы, он справедлив и перед ним все равны.

#### § 4. Республиканская форма правления

Характеристика России как государства с республиканской формой правления означает, что:

1) главные должностные лица государства, система местного самоуправления, депутаты представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления являются *выборными*, т. е. избираются гражданами страны посредством всеобщих выборов;

2) *исключено получение власти в порядке наследования*;

3) *невозможны «дарение» власти, поручение ее осуществления сверху* (кроме чрезвычайных обстоятельств, военного положения, доведения дел на какой-то территории до развала или финансового банкрот-

ства), тем более по мандату другого государства либо международной организации;

4) признаются неконституционными захват власти или ее присвоение (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ).

Глава Российского государства — Президент РФ избирается народом путем прямых всеобщих выборов.

Выборной является Государственная Дума — нижняя палата парламента РФ — Федерального Собрания. Население избирает законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. Представительные органы местного самоуправления также подлежат избранию населением, а главы муниципальных образований избираются либо населением, либо представительными органами местного самоуправления.

Республиканская форма правления основывается на том, что властные функции вправе осуществлять и народ непосредственно. Сами органы появляются именно в результате оформления воли народа посредством выборов.

## § 5. Принцип разделения властей

### Литература

Автономов А. С. Избирательная власть. М., 2002; Баглай М. В., Ильинский И. П., Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1993; Баренбойм П. Д. 300 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М., 1996; Барнашов А. М. Некоторые особенности российской модели разделения властей по Конституции Российской Федерации 1993 г. // Актуальные проблемы правопедания в современный период / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 1996; Он же. Теория разделения властей: становление, развитие и применение. Томск, 1988; Болдырева Р. С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. 2002. № 5; Бушуев И. И. Разделение властей в федеративном государстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Ведяхина К. В. Разделение властей как принцип российского права // Право и политика. 2002. № 5; Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871; Гайдук В. В. Разделение государственной власти в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Ишеков К. А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П. П. Сергуна. Саратов, 2010; Краюшкина С. В. Принцип разделения властей и его реализация в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 1998; Крылов Б. С. Разделение власти: система сдержек

и противовесов // Журнал российского права. 1998. № 6; Лузин В. Принцип разделения властей как основа конституционализма: Сравнительно-правовое исследование на примере США, Великобритании и Франции. Н. Новгород, 1998; Марченко М. Н. Теория разделения властей и различные ее модификации на Западе // Журнал российского права. 1997. № 4; Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984; Монтеस्कье Ш. О духе законов // Избр. произв. М., 1955; Некрасов С. И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Павличенко Н. М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Разделение властей: история и современность: спецкурс / под ред. М. Н. Марченко. М., 1996; Современная российская модель разделения власти между Федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). М., 1996; Соколов В. М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Тиунова Л. Б. Разделение властей: конституционная модель // Правоведение. 1996. № 4; Тихомиров Ю. А. Власть в обществе: единство и разделение // Сов. государство и право. 1990. № 2; Умнова И. А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (Актуальные правовые проблемы). М., 1996; Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997; Шевцов В. С. Разделение властей в Российской Федерации. М., 2004; Энтин Л. М. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995.

### 1. Содержание принципа

Разделение властей — конституционный принцип организации управления государственной жизнью, который может проявляться в двух аспектах:

1) разделение единой государственной власти, источником которой является народ, на три ветви, представляемые самостоятельными видами органов государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной, и разграничение полномочий между ними;

2) разделение властных функций по уровням системы государственных органов, например в условиях Российской Федерации — федеральный уровень, уровень субъектов РФ и уровень местного самоуправления, которое хотя и является негосударственной категорией, но участвует в управлении общественными, а частично, по поручению государства, и государственными делами.

При внесении 21 апреля 1992 г. изменений и дополнений в Конституцию 1978 г. был отражен принцип разделения властей в обоих названных аспектах. Статья 3 в новой редакции гласила, что система государственной власти в Российской Федерации основывается на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной власти, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и местным самоуправлением.

Конституция РФ 1993 г. отражает только первый аспект. Согласно ее ст. 10 «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Правда, в конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации второй аспект также отражен. Так, в ст. 5 Конституции Республики Удмуртия 1994 г. сказано, что государственная власть в Республике осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Удмуртии. То же самое записано в ст. 7 Конституции Республики Хакасия 1995 г. А в ст. 6 Конституции Республики Ингушетия 1994 г. говорится, что здесь государственная власть осуществляется на основе разделения и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти, а также разграничения полномочий между республиканскими и местными органами власти.

Как можно видеть из ст. 10 Конституции РФ, принцип разделения властей распространяется лишь на органы государственной власти. В системе местного самоуправления принцип разделения властей официально не применяется, но реально все равно различаются представительные (думы, собрания) и исполнительные органы (в лице главы муниципального образования и местной администрации) местного самоуправления. Если Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. подразумевал такое различие, то пришедший ему на смену одноименный Федеральный закон 2003 г. не только использует понятие представительного органа, но и прямо называет местную администрацию исполнительно-распорядительным органом.

Главная суть принципа разделения властей проявляется в следующем:

1) каждая ветвь (каждый уровень) власти занимается своими, юридически порученными ей (ему) делами;

2) ветви (уровни) власти самостоятельны, не имеют права вмешиваться взаимно в деятельность и подменять друг друга;

3) каждая ветвь (каждый уровень) власти обладает средствами воздействия на другие ветви (уровни) власти, чтобы они принимали решения, в которых у данной ветви (данного уровня) власти есть интерес, и чтобы обеспечивался баланс властей, а также соблюдалась законность в их деятельности.

Организация государственной власти в стране может основываться на двух различных принципах. Один известен нашему государству и может быть назван принципом верховенства представительных органов («верховенства Советов»), когда на всех уровнях, а тем более на общегосударственном, представительные органы занимают главенствующее положение. Это значит, что, во-первых, они имеют право принять к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению государства, соответствующей территории, в том числе и независимо от того, какому органу этот вопрос отдан для постоянного разрешения, во-вторых, все другие государственные органы формируются представительными органами и подотчетны им. Так, высший представительный орган формирует правительство страны, может в любое время изменить его состав или реформировать полностью. Он вправе заслушать отчет правительства, предложить ему отменить свое решение либо при необходимости сам может отменить решение правительства. Хотя провозглашается независимость судей и их подчинение только закону, соответствующий представительный орган может заслушать отчет суда о том, как он осуществляет политику государства в части борьбы за укрепление законности (т. е. официально не вмешиваясь в функции правосудия), а также реформировать состав суда.

После Октябрьской революции 1917 г. и до 1990-х гг. концепция верховенства представительных органов — Советов была конституционной основой нашей представительной и в целом государственной системы. Фактически деятельность представительных органов, в том числе высших (т. е. Союза ССР, республик), направлялась компартией; и к тому же еще Советами руководили исполнительные органы, формально образуемые ими. И тем не менее по конституционным нормам именно Советы обладали верховенством в государстве.

Другая модель государственной власти основана на принципе разделения властей. Согласно ей представительные органы рассматривают и решают лишь те вопросы, которые отданы в их ведение, т. е. на основе разделения полномочий между государственными органами.

Разумеется, и при этой модели у представительных учреждений есть средства воздействия на другие органы, и прежде всего на исполнительные. Они вправе контролировать порядок исполнения ими законов. Для этого у представительных органов могут быть средства воздействия: заслушивание отчетов и сообщений исполнительных органов, выражение им доверия либо недоверия, приводящего к отставке этих органов. Однако и другие органы, т. е. и исполнительные, и судебные, имеют свои средства воздействия на представительные органы, предотвращающие принятие ими необоснованных решений или влекущие их отмену. Итак, есть взаимовлияние этих органов, получившее название «система сдержек и противовесов», при которой они уравновешивают друг друга.

Конечно, в каждой стране данная модель проявляется по-своему. Поэтому на вопрос, равны эти органы или какой-либо имеет преимущество перед другими, является главное их, трудно дать однозначный ответ. Но в принципе следует исходить из того, что и представительные, и исполнительные, и тем более судебные органы занимают в системе свои ниши, а возможности воздействия друг на друга никак не могут использоваться для того, чтобы поставить себя выше других.

Итак, в Российской Федерации введение разделения властей должно было проявиться следующим образом:

1) представительные органы утрачивают верховенствующие позиции, возможность рассматривать вопросы, входящие в компетенцию исполнительных органов, подменять их, соединять в себе черты представительных и исполнительных органов;

2) не допускается возвышение исполнительных органов за счет принижения роли представительных. Исполнительная власть, а также Президент РФ, стоящий вне разделения властей и над всеми ветвями, не подменяют законодательную власть. В принципе исполнительная власть действует во исполнение актов, принимаемых законодательной властью, — законов. Разумеется, исполнительная власть может оказывать влияние на деятельность законодательной власти, на содержание законов. Однако исполнительная власть не может взять на себя функции представительной власти. В ряде отношений (выполнение законов, исполнение бюджета, некоторые аспекты управления государственными делами) исполнительная власть действует под контролем законодательной власти;

3) судебная власть в системе разделения властей не только выполняет функции прямого правосудия по обращениям физических или юридических лиц, но в ряде отношений может оценивать акты зако-

нодательной и исполнительной власти, разрешать их споры. Своими решениями судебная власть способствует укреплению законности в деятельности других ветвей власти, вправе признавать утратившими силу (недействующими, недействительными) их незаконные (неконституционные) акты.

## 2. Некоторые проблемы разделения властей

Вопрос о разделении властей в Российской Федерации является непростым. Это сложная проблема со многими аспектами. Попробуем обозначить некоторые из них.

В частности, в нашей стране почти не поднимается такой вопрос, как *разделение функций по управлению государством и обществом*, между тем это тоже часть проблемы разделения властей. Такое деление необходимо для того, чтобы не допустить как чрезмерного «увлечения» государства в воздействии на общество, так и подмены общественными структурами государственной власти.

В разделении властей важное значение имеет не только распределение полномочий между властвующими субъектами, но и *определение способов и средств их взаимного влияния*. Это означает, что каждый, с одной стороны, самостоятелен в осуществлении того, что ему поручено, но, с другой стороны, находится под своеобразным контролем окружающих, и они могут (а то и должны) высказывать свои оценки.

Как видно из ст. 10 Конституции РФ, единая государственная власть делится на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную. В ч. 1 ст. 11 Конституции говорится: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

При этом подходе упущено, что сам *народ тоже осуществляет государственную власть*. Как сказано в ст. 3 Конституции РФ, принятие всенародным голосованием Конституции РФ либо закона есть осуществление государственной власти народом.

Кроме того, в России есть или могут существовать государственные органы, которые строго не вписываются в указанную триаду органов государственной власти. Так, для принятия новой Конституции должно быть созвано Конституционное Собрание. Оно может разработать новую Конституцию и даже принять ее либо утвердить текст и вынести его на референдум. Является ли Конституционное Собрание государственным органом? Относится ли оно к числу орга-

нов государственной власти? Мы уже ответили на эти вопросы однозначно: да.

Если Конституция принимается народом на референдуме или Конституционным Собранием, можно ли это назвать осуществлением законодательной власти? Можно сказать и так. Но, учитывая особую роль Конституции в истории страны, когда на ее основе начинается новый этап жизни и развития общественных отношений, не лучше ли сказать, что они осуществляют *учредительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти*? Причем это не только самостоятельная по виду, но также и первая по исторической роли ветвь государственной власти.

Далее. К какой ветви власти отнести Президента РФ? Казалось бы, он ближе всего к исполнительной ветви власти, к тому же в прежней Конституции он был официально отнесен к этой ветви, а многими положениями Конституции 1993 г. тоже связан с исполнительной властью. Но все-таки по данной Конституции Президент объявляется главой государства и от исполнительной власти официально отделен. Вряд ли его можно отнести к законодательной власти, хотя он и участвует в законодательном процессе, может вносить законопроекты, подписывает и обнародует законы, а в определенных ситуациях, — когда нормативное регулирование необходимо, но законы запаздывают, — может регулировать общественные отношения своими указами (такие акты носят временный характер и с появлением закона должны быть отменены либо приведены в соответствие с ним). К судебной власти Президента тоже нельзя отнести. Исследователи статуса Президента РФ и авторы комментариев Конституции РФ предлагают выделить власть Президента РФ из традиционной триады и назвать ее особой формой государственной власти — *президентской*.

Однако это не все. О Прокуратуре говорится в гл. 7 Конституция РФ. Она до последнего времени называлась «Судебная власть». Выше мы отмечали: прокуратура не является частью судебной власти, а помещение норм о ней в указанной главе можно считать просчетом создателей конституционного текста. Теперь в соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ 2014 г. гл. 7 называется «Судебная власть и прокуратура». Соответственно, мы можем сделать вывод: если выделяется еще и *прокурорская власть*, учитывая ее особые функции и задачи, значит, ветвей государственной власти в Российской Федерации всего шесть.

Логика отделения от общих групп органов со специфическими функциями привела ряд авторов к выделению еще некоторых ветвей власти.

Так, давно и активно обсуждается вопрос о том, считать ли Банк России государственным органом Российской Федерации, государственным учреждением или хозяйствующим субъектом. Те, кто считает Банк России государственным органом, исходя из его независимости от других государственных органов, особенно от Правительства, склонны говорить о наличии еще одной ветви государственной власти — *банковской*.

В России создан специальный государственный орган финансового контроля — Счетная палата РФ; аналогичные органы появились и в субъектах РФ. Могут существовать иные государственные специальные органы с контрольными задачами. С учетом наличия таких органов говорят о *контрольной государственной власти*.

В стране стала активно действовать система избирательных комиссий, организующих различные виды выборов. Верхние звенья этой системы — ЦИК РФ и избирательные комиссии субъектов РФ закон называет государственными органами. Если так, к какой же ветви государственной власти их отнести? Появилось предложение говорить об *избирательной власти*.

Мы привели самые упрощенные вариации. А ведь есть и более усложненные модели. Например, порой предлагают объединить финансовые органы исполнительной власти, государственные банки и счетные палаты в *финансовую власть*. А прокуратуру, надзорные органы системы исполнительной власти — в *надзорную (надзорно-контрольную) власть*.

Поэтому не случайно предлагается выделить такие разновидности государственной власти:

- 1) учредительная (принятие Конституции РФ народом или Конституционным Собранием);
- 2) народная (принятие народом на референдуме законов или решение других вопросов государственного значения — если речь не идет о новой Конституции);
- 3) президентская;
- 4) законодательная;
- 5) исполнительная;
- 6) судебная;
- 7) прокурорская;
- 8) избирательная;
- 9) финансово-банковская;
- 10) контрольная (контрольно-надзорная, если подразумевать при этом такие надзорные органы, как горный надзор, атомный надзор и др., связывая прокурорский надзор с отдельной ветвью власти).

Кстати, даже при всех таких вариациях не ясно, куда отнести некоторые органы, например Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и аналогичных уполномоченных в субъектах РФ.

Сложность отнесения органов к ветвям власти привела к тому, что в нормативных актах некоторые из них названы просто *государственными органами*. В связи с этим в отдельных учебниках административного права предлагают выделять органы государственной власти и государственные органы, не входящие в обозначенные в Конституции РФ системы власти. Но это не может быть решением проблемы, наоборот, вызывает дополнительные трудности. Ведь у государственного органа, не названного органом государственной власти, все равно есть властные функции, он действует от имени государства и т. д.

При наличии категории «государственный орган» потенциально существует такая опасность: можно создать органы, формально поставленные вне отношений, вытекающих из системы разделения властей, не относящиеся к органам исполнительной власти, а действующие параллельно с ними и вместе с тем не находящиеся в сфере парламентского контроля.

К тому же еще можно понять законодателя, когда он называет органом государства самостоятельную структуру, например ЦИК РФ, избирательную комиссию субъекта РФ. Однако иногда понятие государственного органа используется для подразделений, общая задача которых — обеспечить деятельность соответствующего, предусмотренного Конституцией, органа государства. К примеру, в Положении об Администрации Президента РФ она называется государственным органом. Цель таких норм — возвысить роль подразделения. Между тем у него все-таки сугубо служебное и в этом плане вспомогательное назначение.

Специфика осуществления принципа разделения властей на уровне субъектов РФ состоит в том, что действующие на территории субъекта суды общей юрисдикции и арбитражные суды, как отмечалось ранее, не являются судами субъектов и не входят в их систему разделения властей. Если же в субъекте создан конституционный (уставный) суд, он, как суд субъекта, включается в систему разделения властей.

И последнее: если Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. допускает выделение *представительных* и *исполнительно-распорядительных* органов местного самоуправления, на этом уровне фактически действует принцип разделения властей, хотя и со своими

особенностями. С точки зрения рациональной организации отношений между представительными органами, главами муниципальных образований и местными администрациями можно было и официально ввести на местном уровне принцип разделения властей.

Обобщая все сказанное, рекомендуем читателю при обращении к проблеме разделения властей рассматривать ее масштабно и иметь в виду следующее:

1) хотя разделение властей в первую очередь является категорией государства и государственной власти, в принципе надо видеть разделение властных возможностей в управлении *государством и обществом*, должны быть пределы участия государства в управлении обществом и пределы вмешательства общественных структур в управление государством;

2) разделение властей в государстве предполагает не существование многих видов государственной власти, а наличие *единой государственной власти*, исходящей от народа, и ее ветвей; это означает, что в строгом смысле слова надо говорить о разделении «власти», а не о разделении «властей»;

3) единая государственная власть не только исходит от народа, но и предполагает его участие в осуществлении власти; таким образом, разделение властей в государстве включает *непосредственное народо-властие и осуществление государственной власти специальными органами* государства;

4) к традиционным законодательным, исполнительным и судебным органам в системе разделения властей *могут быть добавлены другие органы и механизмы государственной власти* (государственные органы) — учредительная власть, глава государства, органы прокуратуры, избирательные комиссии, банковско-финансовые органы и др.;

5) в государстве существует не только горизонтальная, но и *вертикальная система разделения властей*, она включает в себя разделение властных функций между органами центра, регионов и местного самоуправления;

6) разделение властных функций существует не только в системе государственной власти, но и в *местном самоуправлении* — на этом уровне решение вопросов распределяется между населением и различными органами местного самоуправления;

7) разделение властей предполагает не только распределение функций и полномочий между субъектами властной деятельности, но и *систему их взаимного влияния, т. е. сдержек и противовесов*.

## § 6. Социальное государство

### Литература

Баев В. Г., Шуняева А. Е. Социальное государство: понятие, содержание, конституционное закрепление // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17; Вишняков В. Г. Конституционные основы социального государства // Журнал российского права. 2004. № 8; Галустова К. Р. Конституционно-правовые основы формирования Российской Федерации как социального государства и перспективы его развития в условиях модернизации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Добрынин Е. Ю. Конституционно-правовая характеристика Российской Федерации как социального государства: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Зорькин В. Д. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1 (62); Македонская Ж. Х. Правовая природа Российской Федерации как социального государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997; Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7; Митюков М. А. Конституционное совещание 1993 года: дискуссии о социальном государстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 7 / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2001; Нечаева Е. Г. Становление теории социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 2; Сигарев А. В. Конституционные основы социального государства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2004; Танчев Е. Социальное государство (всеобщего благосостояния) в современном конституционализме // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61); Черепенников Д. Г. Становление и функционирование социального государства в России: конституционно-правовые основы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

В ст. 7 Конституции РФ сказано:

«1. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. 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».

Категория *социальное государство* появилась в российской Конституции под влиянием конституционных положений ряда зарубежных стран, прежде всего Германии.

С учетом ст. 7 Конституции РФ социальным считается государство, которое:

1) создает необходимые условия для того, чтобы каждый человек своим трудом (в разрешенных формах, при условиях его охраны и гарантированной оплаты) мог обеспечить себе необходимый экономический уровень жизни;

2) заботится о здоровье людей (в первую очередь о физическом здоровье, хотя неплохо сделать предметом направления усилий государства и заботу о моральном и нравственном здоровье общества);

3) создает предпосылки для свободного развития личности (иначе говоря, прилагает старания к тому, чтобы человек мог иметь условия для жизни, отдыха, удовлетворения духовных и культурных интересов, занятия спортом и т. д.; либо само организует соответствующие сферы, либо поддерживает соответствующие инициативы физических и юридических лиц);

4) берет на себя либо полную заботу, либо оказание помощи, в том числе материальной и организационной, в отношении тех категорий граждан, которые не в состоянии достойно жить на свои доходы.

Социальным может быть любое государство, независимо от его экономической и идеологической сути.

Принципиальная разница между социалистическим и современным социальным государствами состоит в следующем.

Социалистическое государство, существовавшее в нашей стране, было так называемым *патерналистским государством*. Оно взяло на себя *заботы обо всех гражданах и во всей полноте*: практически вся экономика была государственной, рабочие места создавались государством, оно платило заработную плату, предоставляло квартиры (оставшиеся в его собственности), организовывало медицинскую помощь, предоставляло места в детских учреждениях (являвшихся государственными), занималось снабжением населения продуктами питания через государственные торговые организации и т. д.

Нынешнее социальное государство в России отказалось от патернализма как своей главной функции. Да он и невозможен в условиях плюрализма форм собственности и особенно в ситуации, когда более двух третей экономики уже стало негосударственным сектором и развивается на базе частной собственности. Безусловно, это государство также должно думать о том, чтобы создавались новые рабочие места и не было безработицы, но выполняет оно данную задачу не директивными методами, а содействием развитию экономики. Государство продолжает сохранять в своей собственности ряд предприятий, объектов жилищного фонда, социальных учреждений; но наряду с этим

оно стимулирует негосударственные формы удовлетворения запросов населения, тем более что эти формы все более расширяются.

Итак, социальное государство думает о создании равных стартовых условий для всех граждан РФ; оно специально поддерживает, образно говоря, слабых и немощных, т. е. тех, кому будет трудно без помощи государства.

Как и в отношении других конституционных категорий, в отношении социального государства в России можно говорить с точки зрения должного и сущего. Читая приведенные строки Конституции, можно сказать, что соответствующая им политика государства существует и какие-то мероприятия в интересах создания достойной жизни человека в стране предпринимаются. Но нельзя не видеть и того, что Россия находится сейчас в очень трудном экономическом положении. Мы еще далеки от настоящего социального государства. Поэтому записанное в ст. 7 Конституции скорее можно рассматривать как стратегическую задачу общества и государства на ближайшие не только годы, но и десятилетия. Однако само по себе закрепление данной черты Российского государства в Конституции является концептуально правильным. Страна отдает себе отчет в том, что по-настоящему свободными людьми могут быть те, кто живет достойно в социальном и экономическом отношениях, и ставит перед собой цель создания для этого необходимых условий.

## § 7. Светское государство

### Литература

*Бердников И. С.* Новое государство в его отношении к религии (к вопросу о свободе совести). Казань, 1906; *Бурьянов С. А.* Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Введенский А. У.* Очерк взаимоотношений церкви и государства (1918—1922). М., 1923; *Воронкова М. Л.* Конституционные основы светского государства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Государственно-церковные отношения в России. М., 1993; *Дозорцев П. Н.* Развитие светской государственности в России: история и современность. СПб., 1998; *Залужный А. Г.* Правовые проблемы государственно-конфессиональных отношений в современной России. М., 2004; *Каневский К. Г.* Правовое регулирование государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Карпушкин А. В.* Конституционные основы и генезис взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; *Кашеваров А. Н.*

Государство и церковь. СПб., 1995; *Клименко Е. Н.* Взаимоотношения государства и религиозных объединений в Российской Федерации: Конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Клочков В. В.* Религия, государство, право. М., 1978; *Куроедов В. А.* Религия и церковь в советском обществе. М., 1984; *Морозова Л. А.* Государство и церковь: особенности взаимоотношений // Государство и право. 1995. № 3; *Орлов Д.* Церковь и государство. СПб., 1910; *Осавелюк А. М.* Государство и церковь. М., 2010; *Персиц М. М.* Отделение церкви от государства и школы от церкви. М., 1958; *Подопригора Р. А.* Государство и религиозные организации (административно-правовые вопросы). Алматы, 2002; *Понкин И. В.* Правовые основания светскости государства и образования. М., 2003; *Он же.* Светскость государства. М., 2004; *Придворов Н. А., Тихонова Е. В.* Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. М., 2007; *Пчелинцев А. В.* Свобода вероисповедания и деятельность религиозных объединений в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2012; *Рейснер М. А.* Государство и верующая личность. СПб., 1905; *Розенбаум Ю. А.* Советское государство и церковь. М., 1985; *Сташевский М.* Социалистическое государство и религиозные объединения. М., 1979; *Эзрин Г. И.* Государство и религия. Религиозные организации в политической структуре общества. М., 1974.

В ст. 14 Конституции РФ сказано:

«1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом».

Итак, Конституция исходит из того, что светским государством является такое государство, которое официально дистанцирует себя от религиозных объединений. Оно не дает никакой религии ранга государственной, т. е. официально поддерживаемой государством и оказывающей влияние на осуществление его политики. Государство дает гражданам свободу выбора религиозного вероисповедания или отказа от какого бы то ни было вероисповедания. Это отражено в ст. 28 Конституции и Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Названный Закон устанавливает следующие конкретные правила отношений между государством и религиозными объединениями. Государство:

1) не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убе-

ждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

2) не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

3) не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит данному Федеральному закону;

4) обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных организациях.

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

Должностные лица органов государственной власти, других государственных органов и органов местного самоуправления, а также военнослужащие не вправе использовать свое служебное положение для формирования того или иного отношения к религии.

В соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства религиозное объединение:

1) создается и осуществляет деятельность в соответствии с собственной иерархической и институциональной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно собственным установлениям;

2) не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

3) не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;

4) не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

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

По просьбам религиозных организаций соответствующие органы государственной власти в Российской Федерации вправе объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями на соответствующих территориях.

Таким образом, в светском государстве все религии равны перед законом. Что же касается политики государства в отношении религиозных объединений, она имеет как бы две составляющие. С одной стороны, государство должно одинаково относиться ко всем конфессиям, в законном порядке действующим на его территории. С другой стороны, государство проявляет большее внимание к тем религиям, которые охватывают широкий круг граждан страны, может оттенять историческую роль этих конфессий (но очень осторожно) в своих базовых законах по вопросам свободы вероисповедания, активнее сотрудничать с ними, приглашать представителей этих конфессий на государственные мероприятия и церемонии.

Следовательно, светский характер государства не исключает его конструктивного сотрудничества с религиозными организациями, однако без вмешательства в их деятельность и без вмешательства последних в дела государства. Не исключается и материальная поддержка государства в отношении религий, выражающаяся преимущественно в предоставлении зданий и другого имущества, выделении земельных участков, предоставлении налоговых льгот.

На прежних этапах отечественной истории при конституционном закреплении светского характера государства указывалось также на отделение школы от церкви, что предполагало светский характер получения общего образования в стране (и школьного, и вузовского). Более того, официальная политика шла дальше, и во многих вузах, особенно гуманитарного профиля, вводилось изучение атеизма. Теперь в Конституции (ст. 14) не зафиксировано отделения школы от церкви. Но Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ст. 4) говорит о том, что государство обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных организациях. Вместе с тем Закон предусматривает: «По просьбе родителей или лиц, их заменяющих, с согласия детей, обучающихся в названных образовательных организациях, администрация этих организаций по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления предоставляет религиозной организации возможность обучать детей религии вне рамок образовательной программы» (п. 4 ст. 5).

## Глава 11. Институты непосредственной и представительной демократии в конституционном строе Российской Федерации

### § 1. Понятие и институты непосредственной демократии

#### Литература

*Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф.* Непосредственная демократия в СССР. М., 1984; *Горлачев Р. Ю.* Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Григорян Л. А.* Народовластие в СССР. М., 1972; *Кабышев В. Т.* Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974; *Ковалевский М. М.* От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Рост государства и его отражение в истории политических учений. М., 1906. Т. I—II; *Ковлер А. И.* Исторические формы демократии. Проблемы политико-правовой теории. М., 1990; *Комарова В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006; *Она же.* Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2010; *Коток В. Ф.* О развитии форм сочетания народного представительства с непосредственной демократией в СССР // Сов. государство и право. 1960. № 12; *Он же.* Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965; *Мишин А. А.* Концепция плебисцитарной демократии // Сов. государство и право. 1972. № 6; *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев, 1989; *Он же.* Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 2; *Нудненко Л. А.* Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000; *Она же.* Теория демократии. М., 2001; *Руденко В. Н.* Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.

В основе понятия «непосредственная демократия» — идеи *прямого правления народа*, его руководства собственной жизнью, *самоуправления и самоорганизации* в общественных и государственных делах. Непосредственная демократия — это совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам *осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления*.

Синонимами понятия «непосредственная демократия» являются также понятия «прямая демократия», «непосредственное народовластие», «прямое народовластие».

В одних случаях это выражение воли народа может иметь *обязательный (императивный) и окончательный характер*, т. е. *принятые им решения не требуют утверждения кем-либо*. Соответствующие институты можно назвать *императивными институтами* непосредственной демократии. Сюда относятся:

- 1) императивный референдум (т. е. референдум, решение которого окончательно и не требует оформления актом органа государственной власти или местного самоуправления);
- 2) выборы депутатов и выборных должностных лиц;
- 3) отзыв народом (избирателями) своих, т. е. избранных им (ими), представителей.

В других случаях *воля народа имеет* так называемый *консультативный характер*. Консультативность в данном случае предполагает, что *официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления*. Однако эти органы *не могут пренебречь выраженной волей большинства* и вынести решение, противоречащее этой воле. Консультативность также означает, что компетентный орган *правомочен на выбор конкретной формулировки решения* (отражающей, но не искажающей волю народа).

Соответствующие институты можно назвать *консультативными институтами* непосредственной демократии. К ним относятся:

- 1) опрос народа, или консультативный референдум;
- 2) всенародное (народное) обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, других важных вопросов чаще государственной, порой общественно-политической жизни;
- 3) публичные слушания как форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением;
- 4) коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции);
- 5) народные правотворческие инициативы;
- 6) российские общественные инициативы, реализуемые через специальные сайты в Интернете;
- 7) наказания избирателей.

Могут существовать и *смешанные* институты непосредственной демократии, которые сочетают в себе черты императивного и консультативного характера. Примером таких институтов непосредственной демократии являются *собрания (сходы) граждан* по месту их жительства.

Наличие, набор и степень «императивности» институтов непосредственной демократии в значительной мере зависят от характера политической системы и концепции власти в соответствующем государстве. Институты непосредственной демократии свойственны не любой национальной системе конституционного права; то, что есть в одной стране, может отсутствовать в других вообще или в каких-либо сферах общественной жизни — например, далеко не во всех странах проводятся общегосударственные референдумы (их нет в США, ФРГ).

Институты могут со временем трансформироваться, проявляясь как в императивной, так и консультативной форме. Это относится, например, к голосованию народа по вопросам жизни государства. Здесь имеет место и императивный референдум, и консультативный опрос.

Отдельные институты, возникнув как императивные, на деле несли консультативные начала и со временем переросли в консультативные институты. Например, при советской системе власти в нашей стране законодательно существовал такой институт прямой демократии, как указы избирателей депутатам; сегодня они не предусмотрены законами РФ и большинства ее субъектов, но ряд субъектов ввел институт наказов; кроме того, именно указы по мере развития перешли из разряда императивных в категорию консультативных институтов непосредственной демократии.

Возможность существования института непосредственной демократии порой становится предметом не только научного, но и идеологического спора. Например, существовавшая в советский период возможность отзыва избирателями депутатов до недавнего времени считалась едва ли не одним из главных определяющих признаков непосредственной и представительной демократии при социализме. Но постепенно отношение к отзыву стало меняться. И если применительно к федеральному уровню власти сегодня в России такого института прямой демократии нет, то в отдельных субъектах РФ был введен отзыв депутатов, а также выборных должностных лиц местного самоуправления. Затем этот институт для уровня власти субъектов РФ и местного самоуправления был отражен и в федеральном законодательстве. Когда было введено избрание глав исполнительной власти субъектов РФ путем прямых выборов населением, появился и институт их отзыва. С 2004 г. эти лица стали занимать должности по решению законодательного собрания субъекта РФ и возможность их отзыва населением была отменена. В 2012 г. федеральный законодатель вновь предусмотрел возможность выборов глав субъектов РФ, но

оставил это на усмотрение субъектов РФ — они сами устанавливают, избирать ли главу голосованием населения или же оставить это в ведении законодательного органа субъекта РФ. В Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ снова были включены нормы об отзыве избранного главы субъекта РФ голосованием населения.

К числу институтов непосредственной демократии в советский период относили отчеты депутатов перед избирателями. В наше время обязательные отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед избирателями не проводятся, хотя они встречаются с избирателями и информируют их о своей работе, о деятельности представительных и иных органов власти. Нельзя исключать восстановления отчетов как конституционного института и в наши дни.

Сложность решения данного вопроса порой видят в том, что выдвижение кандидатов в депутаты происходит по партийным спискам на федеральном уровне (Государственная Дума), во многих органах государственной власти субъектов РФ, даже порой при избрании депутатов представительных органов муниципальных образований. И вроде бы при этом депутаты становятся ответственными не перед избирателями, а перед своими партиями. Однако это абсолютно неубедительный аргумент — депутатов ведь избирают граждане (избиратели), и они вправе заслушивать тех, кто избран. И в конце концов, то, как называть такие выступления перед избирателями: информацией или отчетом, не имеет принципиального значения; главное, чтобы сохранялась связь с избирателями. Кроме того, как будет показано далее, сейчас во многих субъектах РФ возрождаются указы избирателей депутатам органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, и даются такие указы именно на собраниях-встречах депутатов с населением.

Ранее народные обсуждения проектов предусматривались законодательно (Закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни»). В наше время данный институт допускается — например, согласно п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации она может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 г. «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» введена, по существу, новая форма народных обсуждений — законопроектов по важным вопросам жизни страны, подготовленных в органах исполнительной власти, в период до их официального внесения в Госу-

дарственную Думу, с тем чтобы узнать общественные настроения и учесть предложения граждан в проекте (см. об этом далее).

Ранее в законодательстве не говорилось о таких институтах непосредственной демократии, как коллективные обращения (петиции), народная правотворческая инициатива, теперь они предусматриваются на федеральном и региональном уровнях.

В. В. Путин в начале 2012 г. в одной из своих программных статей выступил с идеей публичного обсуждения в Интернете общественно значимых идей граждан и их предложений как о принятии нормативных правовых актов, так и относительно содержания таких актов. Со временем эта идея получила наименование «российская общественная инициатива», она нашла правовое закрепление в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», затем в документах Правительства РФ, наконец, в Указе Президента РФ от 4 марта 2013 г. «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”», Указом утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием названного интернет-ресурса (см. подробнее об этом далее).

Проблема видов институтов непосредственной демократии и масштабов их применения существует в любом государстве, претендующем на то, чтобы считаться демократическим. В России это связано еще и с проблемой формирования гражданского общества, поскольку многие институты народовластия, непосредственной демократии связаны с развитием государства и общества. По большому счету возникает глобальный вопрос о том, как должны соотноситься «правление народа» и «правление органов».

## § 2. Референдум в системе прямого народовластия

### Литература

*Аванесян А. А.* Референдум как конституционно-правовой институт в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004; *Волова Л. И.* Плебисцит в международном праве. М., 1972; *Дмитриев Ю. А., Исраэлян В. Б., Комарова В. В., Макаров Б. А.* Народные голосования в Российской Федерации. М., 2010; *Дмитриев Ю. А., Комарова В. В.* Референдум в системе народовластия. М., 1995; *Ковалев В.* Предмет референдумов в России: регулирование и проблематика // *Право и жизнь.* 2001. № 35; *Комарова В. В.* Виды референдумов в современной

России // *Конституционное и муниципальное право.* 2003. № 5; *Она же.* Референдумное право и процесс в России: учеб.-метод. комплекс (краткий лекционный курс, ситуационные задачи, тесты, схемы). М., 2007; *Она же.* Референдумный процесс в Российской Федерации. М., 2004; *Коток В. Ф.* Референдум в системе социалистической демократии. М., 1964; *Кривачев А. А.* Роль и место выборов и референдумов в процессе становления и развития правового государства в России // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2000. № 1; *Круглов Р. Б.* Референдум как высшая форма непосредственной демократии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Курычая М. М.* Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2006; *Лучин В. О.* К вопросу о процедуре референдума в социалистическом государстве // *Вестник Ярославского ун-та.* 1972. Вып. 4; *Он же.* Референдум и развитие социалистического самоуправления народа // *Сов. государство и право.* 1986. № 12; *Маклаков В. В.* Референдум в буржуазном государстве // *Правоведение.* 1975. № 3; *Он же.* Референдум в странах — членах Европейского союза: Справочник. М., 1997; *Марченко М. Н.* Институт референдума как форма непосредственной демократии // *Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право».* 1991. № 6; *Никитенко М. Н.* Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Референдум как институт непосредственной демократии (Обзор Аналитического управления Совета Федерации) // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2007. № 6; *Руденко В. Н.* Конституционные модели референдума в странах Европейского союза, Швейцарии и России // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.* 2003. № 1 (42); *Сафаров Р. А.* Институт референдума в условиях общенародного государства // *Сов. государство и право.* 1963. № 6; *Сергеев А. А.* Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2008. № 19; *Синцов Г. В.* Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Собянин А. А., Суховольский В. Г.* Демократия, ограниченная фальсификациями. Выборы и референдумы в России в 1991—1993 гг. М., 1995; *Старостина И. А.* Законодательные новеллы в регулировании вопросов референдума субъектами Российской Федерации // *Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании* / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1999; *Трайнин И. П.* О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах (Референдум и законодательная инициатива) // *Сов. государство и право.* 1937. № 1—2; *Филипова И. А.* Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

### 1. Нормативная правовая база

Проблема референдумов (народных голосований) имеет теоретическое и практическое значение. Этот институт получил конституционно-правовое закрепление в Российской Федерации, использовался в практике ее государственного строительства, предусмотрен на случай принятия новой Конституции, решения серьезных проблем в жизни страны. Используется референдум и на уровнях субъектов РФ, местного самоуправления.

*Исходные начала, касающиеся референдума, закреплены в Конституции РФ:*

1) высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3);

2) право участвовать в референдуме отнесено к числу основных прав граждан — как одна из возможностей их участия в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей (ч. 2 ст. 32);

3) референдум Российской Федерации назначает Президент РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «в» ст. 84). Отсюда становится очевидным, что вопросы федеральных референдумов подлежат регламентации в специальном федеральном конституционном законе;

4) местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130);

5) референдум может стать важной частью процедуры пересмотра действующей Конституции, ее замены путем принятия новой Конституции (ст. 135). Как отмечалось в предыдущем разделе настоящего учебного курса, если возникает предложение о пересмотре гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» и оно поддержано тремя пятими голосов в каждой из палат Федерального Собрания РФ, то созывается Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции, который Конституционное Собрание принимает двумя третями голосов от общего числа его членов или выносит на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей;

б) принятие нового субъекта в состав Российской Федерации, образование нового субъекта в составе Российской Федерации, изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ происходят в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 1 ст. 137). Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» предусмотрел проведение референдумов на территориях субъектов РФ, в отношении которых решается вопрос об образовании на их основе нового субъекта РФ.

К числу специальных федеральных источников конституционного права, регулирующих проблематику референдумов, относятся:

1) акт, являющийся ключевым для всех видов референдумов в нашей стране, — Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав);

2) Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации».

Важное значение в связи с проведением референдумов имеют постановления Конституционного Суда РФ, в частности: от 11 июня 2003 г. по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”»; от 21 марта 2007 г. по делу о проверке конституционности ряда положений ст. 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

В субъектах РФ нормы, посвященные референдумам, содержатся в конституциях и уставах субъектов, имеются и законы о референдумах субъектов и о местных (муниципальных) референдумах. На уровне местного самоуправления нормы о местных референдумах включаются в уставы муниципальных образований.

Кроме того, при изучении проблемы необходимо учитывать и ранее принимавшиеся нормативные акты, регулирующие порядок их проведения:

1) Закон РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР» (ныне утратил силу), принятый Верховным Советом РСФСР;

2) Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 15 октября 1993 г.;

3) Закон СССР от 27 декабря 1990 г. «О всенародном голосовании (референдуме СССР)».

В любом государстве вокруг каждого референдума поднимается волна политических страстей. Не составляли исключения и референдумы в нашей стране. Без обращения к практике референдумов зачастую трудно понять их реальную роль.

## 2. Природа референдума

**Волеизъявление народа (населения), голосование, результат.** Называя референдум одним из институтов непосредственной (прямой) демократии, или народовластия, надо сразу заметить, что он не просто стоит в ряду этих институтов, а занимает в нем *главнейшее место* и назван в Конституции РФ *высшим* непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3).

Суть и значение референдума обусловлены тремя исходными моментами — *волеизъявлением народа, голосованием, результатом*. Волеизъявление народа означает, что на референдуме свою волю выражают взрослые граждане страны или соответствующей территории; делают они это посредством голосования. При этом избиратель отдает предпочтение одному из вариантов решения проблемы, если на референдум предложено несколько вариантов; если же предложено только одно решение, у избирателя есть возможность выбрать один ответ из двух: «да» или «нет» («за» или «против»). Особенно важен третий аспект — результат, последствия. Референдум потому и назван в Конституции выражением власти народа, что выразившаяся в результате голосования воля большинства имеет *обязательное значение*. Как сказано в ст. 83 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»: «Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении».

Казалось бы, все просто. Но это не так. Начнем с происхождения слова «референдум». В буквальном переводе с латинского оно означает «то, что должно быть сообщено». Исторически референдумы возникли как форма обращения власти к народу с просьбой высказаться, сообщить свое мнение по возникшей проблеме. Это был именно опрос, результаты которого имели для власти *консультативное* значение, оформлялись ее актом. Как правило, власть следовала результатам опроса, но строго формально не была ими связана.

Конечно, не всех это устраивало, особенно оппозицию. Референдум был, как говорится, палкой о двух концах. Можно было достаточно определенно сформулировать вопросы, но под знаком консульта-

тивного характера голосования заволокитить реализацию нежелательного результата. Можно было согласиться с императивной (обязательной) силой результатов референдума, но так завуалированно составить вопросы, что все участники политической борьбы интерпретировали бы их по-своему. Это нередко происходит и в наше время.

И все-таки постепенно референдум был признан *императивной* формой народовластия. Его стали считать *не просто высказыванием народа* по определенному вопросу, но и *принятием решения народом* по данному вопросу. Подобное толкование референдума является сейчас распространенным, т. е. термин наполнен смыслом, не совпадающим с происхождением слова.

Таким образом, в референдуме главное — результат. Хотелось бы обратить внимание на то, что понятия «референдум» и «всенародное голосование» зачастую воспринимаются как синонимы. Это возможно, если имеются в виду одни и те же механизмы (процедуры) проведения. Но дело в том, что также в виде *голосования* существует и перекликается с референдумом институт, который можно считать самостоятельным в системе непосредственной демократии, — *опрос народа*.

Различие между ними — в результате. При референдуме голосование имеет *окончательное* значение, это именно принятие народом решения по поставленному вопросу. При опросе голосование имеет *консультативное* значение, т. е. на основании его результатов власть сформулирует окончательное решение, примет его в виде *своего* документа. При этом орган власти, получивший поддержку большинства участников голосования при опросе, свободен в выборе формулировок, хотя и не вправе исказить смысл, поскольку это выглядело бы как пренебрежение к результатам опроса.

Итак, можно говорить о возможности *императивных референдумов* и *консультативных референдумов (опросов народа, населения)*. По процедуре они одинаковы, по результату есть различия.

Как показывает опыт отдельных стран, разница между референдумом и опросом может быть и в *степени охвата населения*. В референдуме требуется обычно участие не менее половины взрослого населения, иначе он считается несостоявшимся. При опросе, когда органы власти хотят узнать, поддерживает ли в принципе (или не поддерживает) население планируемое ими решение, общая позиция проясняется и при меньшем количестве участников голосования. Поэтому планка участия при опросе может быть ниже.

В нашей стране Закон об основных гарантиях избирательных прав предусматривает возможность только императивных референдумов, хотя напрямую и не запрещает консультативные референдумы. В некоторых субъектах РФ допускаются также консультативные референдумы (опросы населения), что отражается в конституциях, уставах или специальных законах субъектов<sup>1</sup>, однако опросы (в виде голосования) могут проводиться и на основе решений органов исполнительной власти<sup>2</sup>.

Следует предостеречь читателя от смешения понятий референдумов и всенародных (народных) обсуждений проектов конституций, законов, вопросов государственной жизни. Обсуждения обычно предшествуют голосованию и являются средством выявления и формирования общественного мнения по соответствующему проекту. Конечно, при этом граждане имеют возможность внести свои предложения по проекту, а орган власти или созданная им комиссия обобщает такие предложения и на их основе корректирует проект.

<sup>1</sup> В частности, в Уставе Краснодарского края наряду с референдумом (п. 1 ст. 19) предусмотрен опрос — согласно п. 2 ст. 19: по вопросам, затрагивающим интересы края, может быть проведен опрос населения края, результаты которого учитываются органами государственной власти при принятии окончательного решения. Принят краевой Закон от 23 июля 2003 г. «О референдумах в Краснодарском крае». В краевом Законе от 13 августа 1999 г. «Об опросе населения Краснодарского края» предусмотрено (ст. 1), что опрос населения Краснодарского края — голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих в Краснодарском крае, по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни края с целью выявления мнения и учета интересов населения края при принятии органами государственной власти соответствующих решений;

В Иркутской области проведение областного (императивного) референдума регулирует Закон от 26 октября 2005 г. «О референдуме Иркутской области». Наряду с этим принят областной Закон от 18 июня 2010 г. «Об областном опросе». Согласно ст. 2 акта областной опрос является формой непосредственного участия граждан в осуществлении государственной власти области и представляет собой форму прямого волеизъявления граждан РФ, место жительства которых расположено на территории области, по важным вопросам областного значения в целях учета мнения населения при принятии решений органами государственной власти области, иными государственными органами области, должностными лицами этих органов, осуществляемой посредством тайного или открытого голосования.

Гораздо чаще консультативный опрос как голосование предусматривается для уровня местного самоуправления. Назовем для примера Закон от 28 апреля 1998 г. «О консультативном опросе жителей муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе», Закон от 13 мая 1999 г. «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях в Калужской области». Большое число нормативных правовых актов по данному вопросу принимается непосредственно в муниципальных образованиях.

<sup>2</sup> Например, постановлением правительства Ставропольского края от 25 июня 2003 г. утвержден Порядок проведения опроса населения края о качестве предоставляемых бюджетных услуг и Перечень видов бюджетных услуг, о качестве предоставления которых должны проводиться опросы населения края.

**Референдум — плебисцит.** Наряду с понятием «референдум» в теории и на практике используется и такое понятие, как «плебисцит». В переводе с латинского этот термин означает «решение народа». Поэтому «референдум» и «плебисцит» — два термина для обозначения одного и того же *императивного* голосования. Различать эти понятия, можно лишь по *предмету* голосования, хотя такой подход — дело вкуса.

Референдум чаще понимают как голосование народа по *внутриполитическим* вопросам, плебисцит — по *внешнеполитическим* вопросам. При таком подходе голосование о принятии конституции государства, реформе территориального устройства, об одобрении президентской или парламентской формы правления и т. п. считается референдумом. А плебисцит — это голосование за то, чтобы какой-то единице, территории остаться внутри данного государства или выйти из него; войти или не войти в состав какого-то государства; присоединиться государству к какому-то международному соглашению или нет; войти в международный пакт, союз или нет.

Такое деление весьма условно, поскольку есть немало вопросов, в равной мере имеющих оба оттенка: например, голосование за то, быть ли государству республикой или монархией, за выход территории из одного субъекта федерации и вхождение в другой субъект, за выход из данного субъекта и превращение в самостоятельный новый субъект федерации, за объединение с другими субъектами федерации в один новый субъект, за отказ субъекта от самостоятельности и вхождение его в качестве части территории в другой субъект и т. д. В законодательстве РФ понятие «плебисцит» не используется. Закон о референдуме РФ предусматривает возможность вынесения на федеральный референдум вопросов, вытекающих из международных договоров РФ, т. е. вопросов, которые могут иметь внешнеполитический характер и касаться судеб государства. Такой подход можно объяснить как условностью разделения понятий «референдум» и «плебисцит», так и тем, что из этих обоих нерусских слов первое получило большее распространение в нашей стране и к тому же зачастую трактуется как синоним понятия «всенародное голосование».

**Предмет (круг вопросов) референдума.** Предмет референдума прежде всего проблемы *государственной* жизни. Возникает вопрос: могут ли быть предметом референдума вопросы *общественной* жизни?

Во-первых, народовластие, о котором идет речь в ст. 3 Конституции РФ, не сводится лишь к государственной власти. Общественная форма народовластия также существует (в рамках партий, обществен-

ных движений, при проведении массовых мероприятий, не имеющих отношения к политике государства, и др.).

Во-вторых, референдум как государственное мероприятие может быть использован для решения вопросов общественного характера, если это одновременно необходимо в интересах государства. Иначе говоря, проблему чисто общественного значения нельзя выносить на референдум, но если она перекликается одновременно с государственным интересом, проблема становится предметом референдума как государственная. К примеру, для радикальных исламистов сокрытие женского лица за паранджой или невозможность фотографирования женщины с не покрытой платком головой для паспорта может выглядеть как вопрос не только морального характера, но и государственного значения и в этом плане заслуживает вынесения на референдум. В ряде католических государств было запрещено расторжение брака, и эта проблема, в сильной степени общественная, но в немалой мере и государственная, становилась предметом референдума (например, в Италии).

В-третьих, по концепции власти, которая сейчас является в России господствующей, кроме государственной и общественной власти, есть и третья форма народовластия — власть местного самоуправления. По юридической характеристике это прежде всего общественная власть, некоторые авторы считают местное самоуправление элементом гражданского общества. Однако действия власти местного самоуправления обеспечиваются авторитетом государства и потому обязательны для граждан, находящихся на соответствующей территории. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, осуществляя которые они тем более принимают акты обязательного характера.

Поскольку власть местного самоуправления — это власть населения соответствующего муниципального образования, естественно, она может осуществляться не только через органы местного самоуправления, образуемые населением, но и им непосредственно. Таким образом, референдум органически заложен в систему власти местного самоуправления. В соответствии с упоминаемой выше ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Народные голосования проводятся не часто, но на них выносятся важные вопросы жизни населения данной территории — строго говоря, это могут быть вопросы общественного значения.

В Конституции РФ 1993 г. не указывается, какие вопросы составляют предмет референдума. В Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 5) го-

ворилось, что наиболее важные вопросы *государственной жизни* в порядке, установленном Конституцией и законами РСФСР, выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). Но Закон РСФСР «О референдуме РСФСР» 1990 г. в ст. 1 определил его как всенародное голосование по наиболее важным вопросам *государственной и общественной жизни*. Скорее всего, подразумевалось, что на новом этапе предметом референдума могут стать вопросы общественно-политического развития — настолько важные, что одновременно они затронут и пути государственного строительства новой России.

Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации» (ныне утратил силу) определил его как всенародное голосование «по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения» (ч. 1 ст. 1). В ст. 1 одноименного Федерального конституционного закона 2004 г. сказано еще более кратко: референдум РФ есть голосование граждан РФ «по вопросам государственного значения». Отсюда очевиден государственный характер федеральных референдумов. Но все же проблема остается: какие конкретно вопросы выносить на референдум? Это наиболее трудная проблема для практики государственного строительства.

Одни исследователи прибегают к формуле «наиболее важные вопросы государственной жизни». Но что есть более или менее важные вопросы? Это всегда и конкретно, и субъективно.

Другие исследователи предпочитают обозначить круг вопросов, по которым проведение референдума предпочтительнее, чем принятие решения парламентом или президентом, а то и обязательно.

В разных странах наиболее часто выносятся на всенародное голосование — независимо от того, называть такое голосование референдумом или плебисцитом, — следующие вопросы:

- 1) принятие новой конституции;
- 2) изменение формы правления в государстве;
- 3) изменение территориальной организации государства (федеративное или унитарное устройство, новый перечень территориальных единиц);
- 4) введение поста президента государства;
- 5) вопросы внутренней политики государства, органа власти;
- 6) вхождение в международное объединение;
- 7) создание государственно-правового союза с другим государством (другими государствами).

Российский законодатель ограничивается отдельными указаниями на то, когда следует проводить либо не проводить референдум. Так, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (ст. 6) исходит из того, что Конституционное Собрание может принять решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ — это вытекает из ст. 135 Конституции РФ. Референдум проводится в обязательном порядке, если это записано в международном договоре РФ. Конституция (ст. 66) предусматривает, что статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется их уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта — иначе говоря, здесь запрещается вынесение устава на референдум субъекта; а вот проект конституции республики в составе Российской Федерации может либо приниматься представительным органом республики, либо выноситься на республиканский референдум. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» требует обязательного проведения референдума населения субъекта по вопросу о том, объединяться ли с соседними субъектами в новый субъект.

В остальном же в законодательстве называется круг *вопросов, по которым нельзя проводить референдум*.

Причем практика свидетельствует о том, что соответствующее регулирование нельзя считать застывшим, как говорится, раз и навсегда данным. Так, по Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» (ч. 5 ст. 6) *на референдум РФ не могут выноситься вопросы:*

- 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;
- 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- 3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- 4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- 5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ, либо должностных лиц, избирае-

мых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором РФ, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором РФ;

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

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

В приведенном перечне все позиции, кроме последней, сохраняются в том виде, как они были закреплены в изначальной редакции Закона. Приведем некоторые комментарии.

Закон запрещает выносить вопросы изменения статуса субъекта РФ только на *федеральный референдум*, но они могут (а то и должны) решаться на *референдуме соответствующего субъекта РФ*.

Запрет референдумов по срокам полномочий Президента или Государственной Думы касается только *действующих* Президента и Государственной Думы; их нельзя укоротить или удлинить референдумом. Но принципиальный вопрос о том, чтобы, к примеру, увеличить срок полномочий Президента или Государственной Думы, может голосоваться на референдуме Российской Федерации. Другое дело, что все равно возникнет необходимость внесения исправлений в нормы Конституции РФ, а они находятся в гл. 4 и 5, для корректировки которых надо принимать законы о поправках к Конституции (и, как видим, это было уже сделано Законом о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г.), и тогда, следовательно, налицо будет не императивный, а консультативный референдум.

Не требуется вынесения на референдум вопросов о назначении выборов, перенесении их сроков, тем более о формировании органов, назначении конкретных лиц, о продлении или сокращении срока их полномочий, поскольку для этих процедур есть определенный порядок, нарушение которого приведет к неразберихе; кроме того, будут нарушены требования, вытекающие из субординации органов и должностных лиц, а также из принципа разделения властей. Точно так же нет необходимости ставить на референдум вопросы, связанные с органами и должностными лицами и вытекающие из международных договоров РФ, поскольку порядок образования таких органов и замещения должностей обычно определяется самими подобными договорами.

Понятен отказ от вынесения на референдум вопросов, связанных с чрезвычайными и срочными мерами по обеспечению здоровья и

безопасности населения — подготовка и проведение референдума растягиваются на несколько месяцев, а зачастую нужны срочные действия.

Последняя из приведенных выше позиций — о том, что на федеральный референдум нельзя выносить вопросы, отнесенные к исключительной компетенции органов государственной власти, — включена в Закон 24 апреля 2008 г. Прежде чем ее комментировать, обратим внимание на то, что начальная редакция ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» содержала еще три запрета — на референдум РФ нельзя было выносить вопросы:

- 1) о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации (п. 6);
- 2) о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты (п. 7);
- 3) об амнистии и о помиловании (п. 9).

Законом от 24 апреля 2008 г. эти пункты признаны утратившими силу.

Запрет вынесения финансово-бюджетных вопросов на референдум можно объяснить тем, что не так легко простому гражданину разобраться в сложностях объемных бюджетно-финансовых документов. Однако не все были согласны с этой трактовкой. И появилось обращение в Конституционный Суд, авторы которого оспаривали ряд норм Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», в том числе п. 6.

В постановлении от 21 марта 2007 г. Конституционный Суд РФ признал соответствующим Конституции РФ положение п. 6, согласно которому на референдум не могут выноситься вопросы о принятии и об изменении федерального бюджета. Суд признал не противоречащим Конституции РФ и следующее положение п. 6, согласно которому на референдум не могут выноситься вопросы об исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации, правда, в такой интерпретации: «Поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования данное законоположение не допускает вынесение на референдум вопросов, связанных с собственно бюджетными обязательствами Российской Федерации, и не предполагает при этом запрет вынесения на референдум (выделено мной. — С. А.) вопросов, ответы на которые могут повлечь изменение расходных обязательств Российской Федерации, учитываемых при формировании расходов

федерального бюджета и принятия расходных обязательств, за пределами срока действия федерального закона о федеральном бюджете».

Тем не менее законодатель исключил п. 6 из рассматриваемого Закона. Одновременно он исключил из Закона и п. 7 — о невозможности вынесения на референдум вопросов о введении, изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты, хотя он не был предметом оспаривания в Конституционном Суде РФ. Вынесение на референдум вопросов о налоговом бремени может вызвать напряженность в стране, поэтому, полагаем, их решение должен брать на себя парламент государства.

Пункт 9 о невозможности вынесения на референдум вопросов амнистии и помилования никем не оспаривался, но и его законодатель признал утратившим силу.

Отсюда включенную в Закон упомянутую норму о запрете вынесения на референдум вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти, можно интерпретировать так: законодатель как бы обозначил, что, если рассмотренные положения о бюджетно-финансовых обязательствах, о налогах, об амнистии и помиловании теперь утратили силу в рассматриваемом Законе, это ни в коей мере не значит, что их можно вынести на референдум. Ведь эти вопросы относятся к ведению соответственно парламента РФ, Президента РФ, других федеральных органов, а потому выносить их на референдум нельзя.

По данному конкретному поводу нет смысла спорить. Перечисленные вопросы действительно лучше решать государственным органам. Но включенное в рассматриваемый Закон положение можно ведь толковать расширительно. А это значит, что любое полномочие можно обозначить законодательно как вопрос исключительной компетенции какого-то органа, тем самым сознательно *ограничить волю народа*, между тем она всегда выше, чем воля государственных органов. Кроме того, *смысл референдума как раз и может состоять в том, что государственный орган хочет прибегнуть к мудрости народа и вынести на его суждение проект документа, хотя и сам обладает правом решения*. В частности, Конституционное Собрание может само принять новую Конституцию РФ, но решает инициировать проведение референдума. Принятие законов есть компетенция парламента, но разве это исключает вынесение самим парламентом законопроекта на общенародное голосование!

В начальной редакции Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» содержалось положение:

«Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции Российской Федерации, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод» (ч. 6 ст. 6). Оно не оспаривалось в Конституционном Суде, тем не менее Федеральным конституционным законом от 24 апреля 2008 г. тоже было признано утратившим силу. Причину можно видеть в том, что указанное положение допускает свободу интерпретации и в этом плане может быть использовано для ограничения инициатив референдума.

По поводу возможности и круга вопросов референдумов субъектов РФ и местных референдумов в Законе об основных гарантиях избирательных прав содержится во многом аналогичное регулирование. Согласно ст. 12 Закона на референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральным законом. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта, местный референдум.

Названный Закон пока сохраняет норму о том, что вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод (ч. 5 ст. 12). Как сказано выше, из Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» такое же положение исключено.

Кроме того, вопросы референдума субъекта РФ не должны противоречить законодательству РФ, а вопросы местного референдума — законодательству РФ и соответствующего субъекта.

На референдум субъекта РФ, местный референдум не могут быть вынесены вопросы (ч. 8 ст. 12):

1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

2) о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления;

3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от последней;

4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Федерации, муниципального образования (очевидно, этот пункт ждут корректировки, похожие на внесенные в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»);

5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

**Альтернативность, формулировки и объем вопросов референдума.** Достоинством референдума является обязательная *альтернативность* предлагаемых решений. Как уже говорилось, органы власти могут подготовить и вынести на референдум какой-то документ, который населению надо *принять или отклонить*, т. е. в данном случае гражданине не влияют на содержание решения, а определяют, быть ему или не быть. Для этого в бюллетень референдума включается вопрос типа: «Принимаете ли Вы данный документ (конституцию, закон и др.)?» и ответы «да» и «нет» («за» и «против»). Надо оставить одно решение, вычеркнув другое. Если не вычеркнуты оба ответа или оба они вычеркнуты, бюллетень считается недействительным.

На референдум может быть вынесено и несколько вариантов ответа по одному и тому же вопросу. В этом случае избиратели уже определяют само содержание будущего решения, отдавая предпочтение приглянувшемуся им варианту. Для этого может быть предложено оставить в бюллетене один вариант и зачеркнуть все остальные либо поставить значок напротив того варианта, который им понравился. Не исключено, что слова «да» и «нет» («за» и «против») поставлены напротив каждого варианта, и гражданин ставит в одном случае «да» («за») и, соответственно по остальным «нет» («против»). Пройдет вариант, получивший большее число голосов в свою поддержку.

Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т. е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

На референдум можно вынести проблему, которая отражается в сжатом вопросе, например поддерживают ли граждане отмену смертной казни. Но ведь предметом референдума может быть и огромный документ — к примеру, конституция. На голосование ставится весь

текст целиком; у избирателя есть возможность проголосовать за весь этот текст или против него. Вполне вероятно, что ему не нравится какая-то часть документа, хотя с остальным он согласен. Совесть и сознание гражданина подскажут ему решение: либо он проголосует «за», следовательно, поддержит документ в целом, либо из-за одного положения, которое он не приемлет, проголосует против всего документа.

В этом, кстати говоря, одна из ключевых загвоздок вынесения на референдум больших документов, и прежде всего конституций. У граждан может быть недовольство именно в связи с тем, что им предлагают сказать одно общее «да» или «нет» документу многоплановому, разные положения которого вызывают у них неоднозначное восприятие. Но и выносить конституцию на референдум постатейно тоже бессмысленно. Во-первых, большинство граждан попросту не справятся с лавиной вопросов, ведь обычно в конституции несколько десятков статей (к тому же многие состоят из нескольких частей). Во-вторых, что это будет за конституция, в которой одни статьи прошли на референдуме, другие не получили поддержки народа. Ведь текст конституции готовится как органичное целое, и разрыв ее ткани просто не дает единства документа — даже при положительном голосовании по большинству статей.

Поскольку определяться с большим текстом гражданину сложно, казалось бы, на референдум можно вынести сформулированные в виде тезисов основные положения, исходные принципы документа. Поддержав эти положения, принципы, население тем самым дает парламенту право разработать на их основе полный текст акта и принять его. Обязательность результатов референдума в данном случае означает, что эти основные положения, исходные принципы не могут быть изменены или нарушены. Однако парламент свободен в возможностях их развития, формах воплощения в акте, числе его статей и т. д.

У данного варианта проведения референдума достоинства скромны, а вот вопросов он вызывает гораздо больше. Он напоминает скорее консультативный референдум, а не императивный. Основные положения, исходные принципы формулируются кратко, звучат популярно; спорить с ними бесполезно. Однако главные события разворачиваются именно тогда, когда они начинают воплощаться в конкретных нормах. Например, кажется, никто не спорит против включения в конституцию принципа разделения властей. И если соответствующий краткий тезис вынести на референдум, его все поддержат. Однако разделение властей как принцип и разделение вла-

стей как конкретное разграничение полномочий между парламентом, президентом, правительством, судебными органами далеко не адекватны при различных формах правления.

К тому же при голосовании по основным положениям, исходным принципам также не снимается вопрос, обозначенный ранее: одно общее «да» или «нет» всем положениям, принципам либо же отдельные «да» или «нет» каждому из них? При кажущейся демократичности во втором случае опять же возникает проблема разорванной ткани, если отдельные положения, принципы не найдут поддержки на референдуме.

**Нужны ли референдумы? Как часто их проводить?** Как с политической, так и с конституционно-правовой точки зрения референдумы есть высшее выражение власти народа, это зафиксировано в ст. 3 Конституции РФ. Оснований для такой оценки несколько:

1) важность вопросов — на референдум выносятся проблемы, особенно волнующие людей, проекты документов и правовых актов, определяющих всю палитру социально-экономических и государственно-политических отношений в стране;

2) масштабы — свою волю (мнение) могут выразить, участвуя в голосовании, все граждане РФ, достигшие 18 лет и проживающие на территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования (причем в федеральном референдуме могут принять участие граждане РФ, находящиеся за границей);

3) политико-организационное содержание кампании — сочетание тщательной подготовки и разнообразных агитационно-разъяснительных мероприятий может привести к коллективному и сознательному участию в осуществлении власти большинства взрослого населения;

4) политический резонанс — референдум имеет колоссальное значение в жизни и сознании общества;

5) официальное последствие — принятие решения народом, населением и обязательность этого решения.

Казалось бы, это дает повод высоко оценивать референдумы как политический и конституционный институт, регулярно прибегать к ним. Однако в реальности не снимаются вопросы: проводить ли вообще референдумы? Если проводить, то часто или изредка?

Во многих странах референдумы, будучи официально предусмотрены, бывают редко. Логика простая: для решения соответствующих вопросов избираются парламенты, президенты, есть правительства. И пусть они делают то, что требуется. Конечно, в определенных случаях законодательство не дает им права решать вопрос и обязывает

вынести его на голосование народа. Однако таких случаев не так уж много, и, кроме того, органы власти в состоянии не доводить ситуацию до необходимости проведения референдума (например, могут уклоняться от подготовки новой конституции). В остальном же именно органы власти по своему усмотрению решают, вынести ли вопрос на референдум.

При этом политическая оценка действий органов власти, намечающих референдум, может быть противоречивой. Противники скажут: вы не самостоятельны, не в состоянии сами принимать решения и перекладываете ответственность на народ. Странники, наоборот, будут утверждать: вопрос очень важен, и его решение надо предоставить народу. Каждая сторона будет права в своей логике.

Однако в ситуации, когда референдума можно избежать, а он все-таки назначается, есть и еще пара мотивов, о которых нельзя забывать.

Во-первых, органы власти прибегают к референдуму, когда надеются через всенародное голосование получить решение, в котором заинтересованы и которое зачастую не могут провести парламентским путем. При этом делается практически безошибочная ставка на то, что многим людям приятно: власть не просто обратилась к ним за советом, а доверила принятие решения. Собственно, в этом и есть «идеология» референдума, поскольку и соответствующие органы, и политические силы, объединения, и СМИ привносят в сознание граждан мысль о том, что именно они осуществляют государственную власть, власть местного самоуправления своим участием в референдуме. Правда, не только стоящие у власти, но и оппозиция хочет найти поддержку у народа.

Во-вторых, нельзя исключать и манипулирование волей народа, когда посредством агитационной обработки, в том числе запугивания, понуждают граждан проголосовать определенным образом.

Это заставляет задуматься над вопросами: 1) нужны ли вообще референдумы? 2) если да, то насколько регулярно?

Конечно, к референдуму вряд ли можно прибегать часто. С одной стороны, относительно редко возникают ситуации, когда без референдума не обойтись. С другой стороны, дело еще и в огромных организационных усилиях и материальных расходах, связанных с проведением референдума. И если твердо не установлено, что соответствующее решение принимается исключительно референдумом, пусть сами органы власти принимают необходимый акт.

Естественно, надо решить, целесообразно ли вообще определять конкретные вопросы, решаемые исключительно на референдуме. На-

пример, стоит ли записывать, что конституция государства принимается исключительно путем референдума? Ранее мы обращались к кругу вопросов, которые могут быть предметом референдума. Но «могут быть» не означает «должны быть». Думается, в такой категоричности по отношению к референдуму нет необходимости. Только с учетом реальной социально-экономической и политической обстановки компетентные субъекты должны возбуждать вопрос и принимать решение о проведении референдума.

Следует отказаться от референдума как средства, используемого, невольно или сознательно, для консервации общественных отношений. Наглядный тому пример — действующая Конституция РФ. Как показано ранее, часть ее положений нельзя изменить путем текущей конституционной реформы, если даже общественные отношения обновились или выявилась элементарная нежизненность либо неудачность конституционных норм. Надо разрабатывать новый текст Конституции и по решению Конституционного Собрания проводить референдум.

Если при этом записать, что решение референдума имеет обязательную силу и отменяется решением нового референдума, можно поставить страну в затруднительное положение — стать заложником референдумов, тратить огромные средства на их проведение вместо принятия нужного решения парламентом, президентом, а то и правительством.

Но дело не только в организационно-формальных обстоятельствах. Не менее важно и другое. Если вокруг референдума и выносимых на него документов, вопросов идет ожесточенная борьба, референдум и связанная с ним пропагандистская кампания могут привести к расколу общества, противостоянию социальных групп, движений, партий, поляризации сил. Не случайно ряд крупных стран отказались от общегосударственных референдумов.

Странники референдумов скажут: решение принято демократическим путем и большинством голосов, а те, кто сказал «нет», должны ему подчиниться. Формально все правильно. Но если 51% граждан проголосовали за решение, а 49% — против, в сопоставлении с накалом страстей выигрыш может оказаться сомнительным. К тому же может быть высокой доля тех, кто вообще не ходил на голосование, их будут считать своими союзниками и сторонниками, и противники вынесенного на референдум решения. Не исключены дебаты о подтасовке результатов референдума. В этих условиях принятие решения органами власти более целесообразно.

### 3. Референдумы в отечественной истории: краткий обзор

В истории нашей страны состоялись один референдум в СССР (17 марта 1991 г.) и три референдума в Российской Федерации (17 марта 1991 г., 25 апреля 1993 г. и 12 декабря 1993 г.).

**Референдум СССР 17 марта 1991 г.** В Конституции СССР 1977 г., как уже упоминалось, была ст. 5, согласно которой наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» был принят IV Съездом народных депутатов СССР и касался лишь общесоюзного референдума. Большинство позиций Закона представляло собой попытку кодификации в целом данного конституционно-правового института. В этом плане Закон становился своеобразным образцом для последующих актов республик о республиканских и местных референдумах.

В Законе была сделана попытка определить вопросы, выносимые на референдум СССР. Согласно ст. 4 на союзный референдум выносятся предложения по вопросам, отнесенным Союзным Договором (в момент принятия Закона идея Союзного Договора была весьма популярна, он должен был сформулировать основы Федерации в новых исторических условиях) и Конституцией СССР к ведению Союза ССР. Предметом референдума могли быть: 1) принятие нового закона СССР; 2) изменение либо отмена закона СССР или его отдельных положений; 3) принятие решения, предопределяющего основное содержание законов СССР и других актов; 4) выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находившимся в ведении Союза ССР.

Таким образом, по существу, в Законе СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» были закреплены два правовых института — референдум и опрос, обособленные как по своему назначению, так и по результатам. В п. 1—3 ст. 4 речь идет о *принятии народом решения*, в п. 4 — о *выявлении общественного мнения*. И то, что подразумеваются разные институты, подтверждается далее ст. 29 Закона, говорящей о последствиях голосований: решение, принятое путем референдума СССР, является окончательным, имеет обязательную силу на всей территории СССР и может быть отменено или изменено только путем референдума; итоги же референдума, «проводимого для выявления общественного мнения в соответствии с п. 4 ст. 4 настоящего Закона, должны учитываться при принятии решений соответствующими государственными органами».

Любопытна и позиция, отраженная в п. 3 ст. 4 этого Закона: «принятие решения, предопределяющего основное содержание законов СССР и других актов». С одной стороны, это принятие решения народом, с другой — это решение должно найти последующее развитие в соответствующих нормативных документах СССР. И конечно, все зависело от формулировки вопроса: если спросить на референдуме: «Вы за то, чтобы права граждан в полной мере соответствовали международным пактам о правах человека?», то, получив ответ «да», все равно нельзя быть уверенным в том, что не будет предела усмотрению соответствующих органов при их воплощении в законы и иные акты СССР.

На референдум СССР не могли быть вынесены вопросы: о границах Союза ССР, границах республик; об изменении статуса и территориальной целостности республик, автономной области и автономных округов; обеспечении обороны и безопасности государства; о принятии чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности граждан; вопросы, связанные с назначением и освобождением должностных лиц, относящиеся к компетенции Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, а также вопросы, касающиеся выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Союза ССР (ст. 4 рассматриваемого Закона).

Закон определил круг тех, кому принадлежала инициатива проведения референдума. На первое место в перечне поставлены граждане СССР (надо было собрать под требованием о референдуме не менее 2 млн подписей), затем названы Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР, обе его палаты — Совет Союза и Совет Национальностей, Президент, республики в лице их высших органов государственной власти.

Съезд народных депутатов СССР или Верховный Совет СССР по требованию о проведении референдума принимали одно из следующих решений: 1) о назначении даты референдума и мерах по его обеспечению; 2) необходимости принятия закона или иного решения, предлагаемого в требовании о референдуме, без проведения референдума. Второе положение делало практически бессмысленным сбор подписей и другие инициативы по проведению референдума.

Закон или иное решение, поставленное на референдум, считались принятыми, если в голосовании участвовали более половины граждан, внесенных в списки для голосования, и в результате референдума его одобрили более половины граждан, принявших участие в голосовании (ст. 24 рассматриваемого Закона). Иначе говоря, сказавших

«за» должно было быть 50% плюс один голос от числа получивших бюллетени (а не от числа обнаруженных в урнах бюллетеней).

Предпосылки референдума СССР 17 марта 1991 г. связаны со следующими событиями. В ходе процессов демократизации, охвативших весь Союз ССР после 1985 г., остро встал вопрос об обновлении федерации, связей между центром и республиками. Вместе с тем в ряде регионов страны активизировались центробежные силы. В одних республиках они выступали за усиление самостоятельности мест, децентрализацию государственного управления, освобождение Союза ССР от полномочий, означавших сверхцентрализацию государственного руководства и фактический унитаризм вместо федеративного устройства. В других республиках центробежные силы на начальном этапе заявляли те же требования, хотя уже тайно предполагали свое будущее отделение от Союза ССР, официально не заявляя об этом — опасаясь применения Союзом ССР насильственных мер для их сохранения в своем составе. Эти устремления стали позже открытыми и вылились в отделение от Союза ССР. Центробежные силы — на волне популярных идей государственного и национального суверенитета — довольно быстро пришли к власти в большинстве республик, стали требовать расширения их прав, фактически вели политику сепаратизма. Простые граждане в подавляющем большинстве республик были за сохранение Союза ССР — на обновленной основе, с максимальной передачей на места функций управления, сохранением у центра наиболее важных для федеративного государства полномочий, единого территориального и экономического пространства.

В этой ситуации и было решено провести референдум по вопросу о будущем СССР. Он был назначен IV Съездом народных депутатов СССР, который принял от 27 декабря 1990 г. Закон «О всенародном голосовании (референдуме СССР)». Съезд поручил Верховному Совету СССР сформулировать вопрос для включения в бюллетень референдума. Постановлением Верховного Совета СССР от 16 января 1991 г. на референдум СССР был вынесен следующий вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?»

Референдум проводился в следующих республиках: РСФСР, Украина, Белоруссия, Узбекистан, Азербайджан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения. Казахстан изменил формулировку, здесь она звучала так: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза ССР как союза равноправных суверенных государств?» При этом Президиум

Верховного Совета Казахской ССР просил включить результаты референдума в Республике в общие итоги референдума СССР.

Таким образом, референдум проводился в 9 из 15 союзных республик. Причем в России, Узбекистане и Азербайджане он охватил и республики, входившие в их состав. Надо сказать, что для участия республик (союзных или автономных) в референдуме СССР не предусматривалось принятия решения самими республиками на этот счет. Иначе говоря, решение Съезда народных депутатов СССР о назначении референдума было достаточно для его повсеместного проведения (не предусматривалась и возможность изменения формулировки вопроса референдума каким-то субъектом Союза ССР).

Однако ситуация в стране была такова, что органы ряда республик не выполняли решений органов Союза ССР либо выполняли те, которые считали для себя нужными. Деструктивное поведение внутри государства уже набрало большие обороты. Это коснулось и референдума СССР. Именно на нем сказались сепаратистские настроения руководства ряда республик.

Официально не были созданы республиканские комиссии референдума и не организовывалось голосование в Литве, Латвии, Эстонии, Грузии, Армении, Молдавии. В этих республиках к власти пришли особенно сепаратистски настроенные силы. Они опасались того, что общий результат голосования, — а его нетрудно было спрогнозировать по республикам — участницам референдума, где проживало более 90% населения Союза ССР, — дал бы центру вновь сильные позиции и означал сохранение данных республик в Союзе ССР.

Другое основание отказа от участия в референдуме состояло в боязни (иначе не скажешь) того, что большинство граждан данной республики выскажется за сохранение Союза ССР. Тогда было бы трудно отстаивать свои националистические устремления и курс на полное отделение. Причем довод о том, что большинство в поддержку сохранения СССР даст русскоязычное население соответствующей республики, и тогда, и позже нельзя считать убедительным. Ведь только в Латвии и Эстонии был ощутимый процент русских среди населения этих республик, в остальных республиках титульная нация имела большинство и любое решение на референдуме было бы ее решением. Тем не менее результат голосования за сохранение СССР в данных республиках нельзя было исключать.

Решения органов власти данных республик о неучастии в референдуме СССР вызвали протесты значительной части населения этих республик. Вопреки решениям республиканских органов власти, голосование на референдуме СССР проводилось на частях территорий

республик. Например, в Абхазской автономной республике, входившей в Грузию, голосование состоялось по решению ее органов власти. На территории других союзных республик, отказавшихся проводить референдум, ряд местных Советов, трудовых коллективов и общественных объединений предприятий, учреждений и организаций, командование воинских частей организовали участки референдума и провели голосование.

В целом по стране в референдуме приняли участие 147 млн человек, за сохранение СССР высказались 112 млн, или 76% голосовавших. Согласно Закону результаты референдума окончательны, обязательны и могут быть изменены или отменены новым референдумом. Это не помешало руководителям РСФСР, Украины и Белоруссии в декабре 1991 г. принять — вопреки союзному Закону — решение о ликвидации СССР.

**Референдум России 17 марта 1991 г.** Юридической основой этого референдума был Закон РСФСР «О референдуме РСФСР». Часть 1 ст. 1 «Понятие референдума» гласила: «Всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни республики. Решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории РСФСР». В ч. 2 ст. 1 Закона указывалось, что на референдум не могут выноситься вопросы об изменении статуса и территориальной целостности субъектов Федерации, о налогах, бюджете, об амнистии, помиловании, чрезвычайных и срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения.

Право принятия решения о референдуме принадлежало Съезду народных депутатов РСФСР, а в период между съездами — Верховному Совету РСФСР. Решение о проведении референдума могло быть принято Съездом или Верховным Советом по их собственной инициативе, а также по требованию: не менее чем 1 млн граждан РСФСР, имеющих право на участие в референдуме; не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР.

Инициатива проведения референдума могла исходить от государственных и общественных органов, коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также отдельных граждан РСФСР. В этом случае она реализовывалась через органы, которые обладали правом назначения, и лиц, обладавших правом требования референдума. Иначе говоря, юридического значения такие инициативы не имели, поскольку надо было или собрать 1 млн подписей, или обратиться к народным депутатам РСФСР либо непосредственно адресоваться

Съезду, Верховному Совету, принимающим решение, по существу, о назначении референдума.

Решение о проведении референдума по требованию не менее одной трети депутатов могло быть принято путем поименного голосования на Съезде народных депутатов РСФСР либо путем сбора подписей депутатов (напомним, что Съезд состоял из 1068 народных депутатов РСФСР, одна треть составляла, следовательно, 356 депутатов). Подписи депутатов под требованием о проведении референдума подлежали удостоверению Президиумом Верховного Совета РСФСР.

Что касается реализации требования граждан о проведении референдума, для этого полагалось организовать сбор подписей. Согласно ст. 12 Закона право инициативы в сборе подписей под требованием о проведении референдума принадлежало каждому гражданину РСФСР или группе граждан, имеющим право на участие в референдуме. Закон гласил, что граждане реализуют свое право на сбор подписей добровольно и самостоятельно.

Требование о проведении референдума адресовалось Верховному Совету или Съезду народных депутатов РСФСР и должно было содержать обоснование необходимости референдума, четкую формулировку вопросов либо проект закона или иного решения, предлагаемых на референдум.

В соответствии со ст. 18 Закона Съезд народных депутатов или Верховный Совет РСФСР по требованию о проведении референдума принимали одно из следующих решений: 1) о назначении референдума, дате его проведения и мерах по его обеспечению; 2) об отклонении требований о назначении референдума в случае нарушения названного Закона инициаторами референдума; 3) о принятии закона или иного решения, предлагаемого в требованиях о проведении референдума, без последующего проведения референдума.

Как и по союзному референдуму, п. «в» ст. 18 российского Закона практически делал беспредметным положение Закона об обязательном проведении референдума (при правоммерном возбуждении ходатайства). Какая уж тут обязательность, если Съезд народных депутатов или Верховный Совет вместо назначения референдума могли сами принять необходимое решение.

Назначая референдум РСФСР, Съезд народных депутатов, Верховный Совет руководствовались следующими сроками: референдум не может проводиться ранее одного месяца и позднее четырех месяцев со дня принятия постановления о его проведении. Этот срок мог быть продлен назначившим референдум органом, если в течение ближайших двух месяцев предусмотрено проведение другого референду-

ма или выборов народных депутатов РСФСР. В бюллетене для голосования на референдуме полагалось воспроизвести текст поставленного на референдум вопроса или проекта решения и варианты волеизъявления голосующего — «за» и «против». В случае постановки на референдум нескольких альтернативных проектов решений все они должны быть включены в один бюллетень, последовательно пронумерованы, отделены друг от друга горизонтальными линиями и голосоваться отдельно.

Особого внимания заслуживают правила Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», касавшиеся подведения итогов референдума. Согласно ст. 35 референдум признавался несостоявшимся, если в голосовании приняло участие менее половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. В этом случае референдум по тому же вопросу мог быть проведен не ранее чем через два года. Решения по вынесенным на референдум вопросам по Закону считались принятыми, если за них проголосовало *более половины граждан, принявших участие в референдуме*. При проведении референдума *по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР* решения считались принятыми, если за них проголосовало *более половины граждан, внесенных в списки*. Последнее положение вызвало немало вопросов. Было неясно, шла ли речь о законах, *прямо* изменяющих или дополняющих Конституцию, либо также о решениях, которые *затем потребуют изменения и дополнения Конституции*. Противостояние по этому поводу возникало при проведении российских референдумов.

Если на референдум выносились альтернативные варианты решения и ни один из них не получал необходимого числа голосов, то все варианты считались отклоненными и их повторное вынесение на референдум могло состояться не ранее чем через год.

Согласно ст. 36 Закона итоги референдума доводились до сведения населения через СМИ Центральной комиссией референдума не позднее 10 дней со дня окончания голосования. Решения Центральной комиссии могли быть обжалованы в Верховный Суд РСФСР в течение недели со дня их принятия.

Принятое на референдуме решение полагалось опубликовать не позднее семи дней с даты последнего голосования по вопросу, вынесенному на референдум. Вступало оно в силу в день опубликования, если в самом решении референдума не предусматривался иной срок. И наконец, одно из ключевых положений Закона, перекликающееся с его ст. 1, говорившей об обязательности решений референдума, содержится в ст. 37: «Изменение либо отмена решения, принятого референдумом, производится только референдумом».

Как уже отмечалось, первый общероссийский референдум был проведен одновременно с референдумом СССР — 17 марта 1991 г. Постановление о проведении референдума принято Верховным Советом РСФСР 7 февраля 1991 г. На референдум был вынесен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?»

По сообщению Центральной комиссии РСФСР по проведению референдумов СССР и РСФСР, в списки для голосования в РСФСР всего были включены 101 776 550 граждан. Приняло участие в голосовании по вопросу референдума РСФСР 75,42% избирателей Республики. Из них ответили «да» 69,85% принявших участие в голосовании, «нет» — 27,89%. В итоге было объявлено, что решение на референдум РСФСР о введении поста Президента РСФСР принято.

Подсчет голосов на референдуме проводился как по простому, а не конституционному вопросу. Хотя многим было очевидно, что вопрос о введении поста Президента относится к числу конституционных и непременно потребует включения данного института в Конституцию РФ (24 апреля 1991 г. принят Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» (ныне утратил силу), а 25 мая 1991 г. внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию). И следовательно, считать надо было от половины списочного состава избирателей, а не от числа пришедших на участки для голосования.

**Референдум Российской Федерации 25 апреля 1993 г.** С референдумом 1993 г. связаны драматические страницы в истории России как при его назначении и проведении, так и при интерпретации результатов. Частично это рассматривалось нами в разд. II настоящего учебного курса. Не повторяясь, напомним, что внеочередной IX Съезд народных депутатов РФ принял 29 марта 1993 г. постановление «О Всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума». Четыре вопроса, вынесенные на референдум, формулировались так:

1) «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)»;

2) «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)»;

3) «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)»;

4) «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)».

В постановлении говорилось, что по каждому вопросу, вынесенному на референдум, составляется отдельный бюллетень. Всенародное голосование — референдум проводится в соответствии с Законом РСФСР «О референдуме РСФСР». Решения по вынесенным на референдум вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования.

Из постановления не было видно, как реализовать результаты референдума по первому и второму вопросам. Допустим, избиратели не доверяют Президенту, не одобряют проводившуюся им и Правительством социально-экономическую политику — а что дальше? Означает ли это автоматическую отставку Президента и Правительства? Или они должны подать в отставку? Или это всего лишь мнение граждан, с учетом которого они должны лучше работать и обрести в дальнейшем их доверие и одобрение? Если последнее, то мы имеем дело с опросом, а не императивным референдумом.

Но это не все. Вопросы референдума могли породить явно противоречивые ситуации. Допустим, ответы на первый и второй вопросы дают результаты «не доверяем» и «не одобряем», а по третьему вопросу не прошло решение о досрочных выборах Президента. Тогда еще очевиднее, что голосование по первому и второму вопросам носит консультативный характер и никого ни к чему не обязывает. А как быть, если большинство скажет «не доверяем» по первому вопросу, но «одобряем» по второму вопросу? Выходит, личность Президента не устраивает, а вот политика его и Правительства вполне приемлема?! Это несуразно. В том же плане можно оценивать и обратный вариант: доверие Президенту по первому вопросу и неодобрение политики Президента и Правительства — по второму. Вроде бы как личность хорош, мы ему доверяем, но его политику не одобряем. Это отсутствие логики, непонятное обычному избирателю. А как быть при доверии по первому вопросу, одобрении политики по второму, но поддержке досрочных выборов Президента (третий вопрос) — зачем же переизбирать того, кто пользуется доверием?

С принятием постановления Съезда от 29 марта 1993 г. сразу же возникла и такая проблема: считать ли вопросы референдума имеющими конституционное значение? Ведь Съезд в п. 2 постановления предусмотрел, что решения по вынесенным на референдум вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины

списочного состава избирателей. Иначе говоря, речь шла о варианте подсчета, установленном ч. 4 ст. 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», — для вопросов принятия, изменения и дополнения Конституции РФ, где требовалось именно такое большинство.

В связи с последним обстоятельством группа народных депутатов незамедлительно обратилась в Конституционный Суд РФ с ходатайством о признании этой части постановления Съезда противоречащей Конституции. Мотивы: голосование ни по одному из вопросов, вынесенных на референдум, не означает принятия, изменения или дополнения Конституции.

Из ходатайства депутатов вытекало, что подсчет голосов на этом референдуме надо проводить по ч. 3 ст. 35, согласно которой решения считаются принятыми на референдуме, если за них проголосовало «более половины граждан, принявших участие в референдуме».

Конституционный Суд РФ должен был оперативно рассмотреть данное ходатайство. Его постановлением от 21 апреля 1993 г. признавалась соответствующей Конституции ч. 2 п. 2 постановления Съезда по третьему и четвертому вопросам референдума. По первому и второму вопросам предусмотренный в постановлении порядок подсчета объявлялся не соответствующим Конституции.

Итак, по первому и второму вопросам надо было считать голоса от числа получивших бюллетени, по третьему и четвертому вопросам — от числа включенных в списки. В чем логика решения Конституционного Суда? Дело в том, что действовавшая тогда Конституция вообще не предусматривала возможности досрочного прекращения полномочий Президента и Съезда на основе референдума. Поэтому для выполнения решений референдума пришлось бы прежде изменить Конституцию. Результаты же голосования по первому и второму вопросам не вели к ее изменению.

Из всех результатов голосования на данном референдуме, как уже говорилось ранее, Президент РФ ключевым для себя счел голосование за выражение доверия себе, незамедлительно опубликовал свой проект Конституции РФ и начал новый виток борьбы с парламентом, закончившийся его разгоном в сентябре 1993 г., проведением в декабре референдума по новой Конституции и выборов депутатов Федерального Собрания.

**Референдум Российской Федерации 12 декабря 1993 г.** О драматических событиях, связанных с этим референдумом, мы говорили в разд. II настоящего учебного курса, не будем повторяться.

Отметим, что этот референдум проводился не по нормам Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», а на основании Положения о все-

народном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, причем в ситуации, когда официально названный Закон не отменялся. Согласно Указу от 15 октября 1993 г. «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», которым назначался референдум и утверждалось Положение, в бюллетень для голосования включалась формулировка: «Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?» — «Да» или «Нет».

По содержанию Положение сходно с иными актами по вопросам референдума. Его принципиальное отличие от Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» состоит в том, что Конституция РФ признается принятой на референдуме, если за ее принятие проголосовало более 50% избирателей, принявших участие в голосовании (по Закону требуется большинство от числа включенных в списки).

Напомним результаты этого референдума: в нем приняло участие 54,8% от общего числа зарегистрированных избирателей. За принятие Конституции проголосовало 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании.

#### *4. Действующий порядок назначения, подготовки и проведения референдумов*

**Как назначается референдум.** Конституция 1993 г. отнесла назначение референдума к ведению Президента РФ (п. «в» ст. 84). В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» зафиксирована следующая процедурная схема (последовательность действий) при назначении референдума:

1) сначала инициатива референдума — она выражается в виде сбора не менее чем 2 млн подписей граждан (п. 1 ч. 1 ст. 14 Закона), либо принятия решения Конституционного Собрания о необходимости проведения референдума по проекту новой Конституции (п. 2 ч. 1 ст. 14), либо принятия решения компетентного федерального органа государственной власти об инициативе референдума по проекту нормативного акта или вопросу государственного значения, который в соответствии с международным договором РФ подлежит вынесению на референдум Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 14, ст. 22 Закона);

2) при инициативе граждан далее следуют определенная процедура выражения этой инициативы, проверка правильности сбора подписей и подписных листов ЦИК РФ, принятие этой комиссией решения о достаточности собранных достоверных подписей для назначе-

ния референдума РФ и направление своего решения Президенту РФ (ч. 2 ст. 20 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»); в случае, если количества достоверных подписей участников референдума недостаточно для назначения референдума либо если количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило 5% и более от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении, после чего процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются;

3) если инициатива референдума исходит от Конституционного Собрания или соответствующего федерального органа государственной власти, они направляют свои решения Президенту РФ;

4) направление Президентом документов и материалов в Конституционный Суд с соответствующим запросом и принятие последним своего решения о признании инициативы референдума соответствующей Конституции РФ;

5) принятие решения Президентом о назначении референдума.

Как видим, рассматриваемый Закон существенно ограничивает возможности Президента РФ в части назначения федерального референдума. Надо сказать, что сначала аналогичное регулирование было включено в акт-предшественник — Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 1995 г. Президент не вправе по своей инициативе назначить референдум, он лишь реагирует на народную инициативу, решение Конституционного Собрания или на подписанный Россией международный договор, предусматривающий обязательное проведение референдума по какому-то вопросу.

Более того, собственно, даже не Президент, а Конституционный Суд предопределяет, быть ли референдуму. Ведь если Конституционный Суд РФ скажет, что требования Конституции РФ не соблюдены, все процедуры, предусмотренные Федеральным конституционным законом, прекращаются.

Таким образом, нейтрализована возможность использования Президентом референдума для принятия каких-то важных государственных решений, минуя парламент. Поскольку первый Президент РФ подписал Федеральный конституционный закон 1995 г., значит, либо у него не было намерений использовать референдум для решений в противовес парламенту, либо он понял, что такой вариант решения не пройдет через Федеральное Собрание при принятии данного Закона, поскольку в других случаях Президент более жестко отстаивал свою позицию. Второй Президент РФ, подписав Федеральный кон-

ституционный закон 2004 г., также не имел намерений оспорить установленный парламентом порядок назначения референдума РФ.

Справедливости ради отметим, что у российского парламента по этим законам также скромная роль. С ним может быть связана инициатива проведения референдума по поводу новой Конституции РФ, но лишь как этап для последующего созыва Конституционного Собрания. К сбору подписей за проведение референдума, т. е. к народной инициативе, палаты не имеют прямого отношения. Что касается референдума, вытекающего из международного договора, здесь роли Президента и палат парламента друг другу корреспондируют, поскольку сначала Президент должен подписать международный договор, далее палаты — его ратифицировать. Какой орган в этой ситуации будет инициировать референдум — подчиненный вопрос.

В конституциях и уставах субъектов РФ сначала можно было видеть различные решения о тех органах, которые назначают референдум. В одних случаях ими оставались законодательные собрания, в других чувствовалось влияние Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и эта функция возлагалась на президентов республик, губернаторов (глав администраций) субъектов РФ. А Закон об основных гарантиях избирательных прав говорил в общей форме, что референдум субъекта РФ назначается органом государственной власти субъекта.

Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ отдал приоритет законодательному (представительному) органу государственной власти. В Законе записано, что референдум субъекта РФ назначается постановлением названного органа в случаях, предусмотренных законом субъекта (п. «г» ч. 3 ст. 5). Определяя ключевые полномочия главы исполнительной власти субъекта РФ, Закон его право назначать референдум субъекта не называет. Таким образом, по данному вопросу модель назначения федерального референдума не взята за основу.

Закон об основных гарантиях избирательных прав более категоричен — в п. 4 ст. 15 прямо сказано, что референдум субъекта РФ назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с названным Федеральным законом, иным федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ.

На уровне местного самоуправления сделано то же самое. В соответствии с п. 5 той же ст. 15 Федерального закона «Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» местный референдум назначается представительным ор-

ганом местного самоуправления. Такое же правило включено в ч. 3 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Характерно, что при неназначении выборов компетентным органом решение об их назначении и проведении может быть принято избирательной комиссией, являющейся главной на соответствующей территории (т. е. ЦИК РФ, избирательной комиссией субъекта РФ, избирательной комиссией муниципального образования). Если же комиссия не примет необходимого решения, по обращению субъектов, обозначенных в законодательстве, вопрос рассматривается судом общей юрисдикции соответствующего уровня, и суд обязывает определенные органы назначить и провести выборы, сформировать — при отсутствии — временные избирательные комиссии.

С референдумами дело обстоит иначе. Закон об основных гарантиях избирательных прав не предусматривает проведения референдумов РФ или субъекта РФ комиссиями или назначения референдума судом. Только для местного самоуправления предусмотрено: если представительный орган муниципального образования отсутствует или не принял решения в установленный срок, тогда местный референдум назначается судом (п. 5 ст. 15).

**Обстоятельства, исключающие проведение референдума.** Законодательство предусматривает обстоятельства, при наличии которых референдум не может быть проведен.

Во-первых, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 13) референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории РФ либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Во-вторых, есть ограничения по повторному референдуму. Так, по Федеральному конституционному закону 1995 г. повторный референдум РФ не мог проводиться в течение одного года после дня официального опубликования (обнародования) его результатов с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса. Федеральный конституционный закон 2004 г. увеличил срок в два раза: проведение повторного референдума, т. е. референдума по вопросу (вопросам), имеющему (имеющим) по смыслу или содержанию ту же формулировку, что и вопрос (вопросы), голосование по которому (которым) проведено на состоявшемся референдуме, не допускается

в течение двух лет со дня официального опубликования (обнародования) его результатов (п. 5 ст. 7).

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в законе субъекта РФ, уставе муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого не проводятся референдум субъекта, местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума. Нельзя проводить новый референдум субъекта РФ либо местный референдум ранее чем через два года, если его решение признано недействительным (недействующим) в судебном порядке.

Что касается совмещения дня голосования на референдуме и на выборах, в изначальной редакции ч. 4 ст. 12 Федерального конституционного закона 1995 г. говорилось: «Проведение выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления одновременно с проведением референдума Российской Федерации не допускается». В Законе не разъяснялось, что значит «одновременно»; вероятно, подразумевались выборы в тот же день, хотя речь можно вести о выборах, планируемых на срок несколько раньше или позже референдума. Во всяком случае, Закон 1995 г. отдавал приоритет проведению федерального референдума. Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 г. указанное правило было исключено из Закона 1995 г. Следовательно, федеральный референдум допустимо совмещать с иными выборными мероприятиями. Но возникает вопрос: с какими?

И тут надо сказать о новых правилах, включенных в ст. 12 Федерального конституционного закона 1995 г. Речь идет о следующем. Оппозиция в Государственной Думе пыталась инициировать референдум РФ на осень 2003 г., т. е. перед скорым окончанием полномочий палаты (декабрь 2003 г.), Президента (март 2004 г.), а предлагавшиеся ею вопросы на референдум предполагали негативную оценку положения в стране. В связи с этим фракции, обладающие численным большинством в Государственной Думе, оценили такие попытки оппозиции как рекламный ход и добились принятия Федерального конституционного закона от 27 сентября 2002 г. о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 1995 г.

Суть нововведений была такова: теперь нельзя выступать с инициативой о проведении референдума РФ, а само его проведение не

допускается (за исключением случаев, когда референдум иницируется в соответствии с международными договорами РФ) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории страны на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума «приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти» (ч. 4 ст. 12).

Итак, в последние 12 месяцев полномочий Президента РФ, Государственной Думы РФ (других федеральных выборных органов пока нет) нельзя ни инициировать, ни проводить референдум.

Данные нововведения, как уже упоминалось в разд. II настоящего учебного курса, были оспорены частью депутатов Государственной Думы в Конституционном Суде РФ. В постановлении от 11 июня 2003 г. Суд признал их конституционными, но определил, что период, в течение которого граждане вправе выступать с инициативой о проведении референдума РФ и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла (тогда он был равен четырем годам), с тем чтобы с учетом установленной действующим законодательством продолжительности кампании по проведению референдума обеспечить возможность проведения в течение четырехлетнего избирательного цикла не менее двух референдумов (отметим: с учетом увеличения сроков полномочий Президента РФ до шести лет, а Государственной Думы РФ до пяти лет получается, что автоматически продлевается период, когда могут быть инициированы федеральные референдумы).

Соответствующие положения перекочевали и в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 2004 г. В соответствии с ч. 3 ст. 7 Закона референдум не проводится в последний год полномочий Президента, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории РФ на основании решения уполномоченного федерального органа (кроме случаев, когда речь идет о принятии новой Конституции по инициативе Конституционного Собрания или о референдуме, предусмотренном международным договором РФ).

Однако Закон 2004 г. не содержит запретов иных голосований в день референдума РФ.

Для уровня субъекта РФ и местного самоуправления Закон об основных гарантиях избирательных прав разрешает совмещение референдумов и выборов, а также различных референдумов. Предусмотрено (п. 7 ст. 15), что в соответствии с законом субъекта, уставом муни-

ципального образования голосование на референдуме субъекта, местном референдуме не позднее чем за 25 дней до назначенного дня голосования может быть перенесено уполномоченным на то органом на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

**Инициатива, бюллетень, общие правила подготовки и проведения референдумов.** Правила подготовки и проведения референдумов мало чем отличаются от аналогичных правил при выборах депутатов и выборных должностных лиц. Они сконцентрированы в разделе книги об избирательной системе и избирательном праве Российской Федерации. Здесь мы приводим лишь исходную информацию.

Подготовкой и проведением референдумов занимаются те же самые комиссии, что и на выборах, с той лишь разницей, что в данном случае они называются комиссиями референдума.

На выборах сначала было разрешено для регистрации кандидатов или списков кандидатов как собирать подписи избирателей в их поддержку, так и вносить избирательный залог, затем залог отменили. На референдуме, естественно, залоги не могут предусматриваться. Сбор подписей граждан в поддержку референдума организуется инициативной группой, которая сама должна быть зарегистрирована соответствующей комиссией референдума.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 2004 г. значительно усложнил порядок *инициативы референдума РФ*. По Закону 1995 г. граждане либо общероссийские общественные объединения, предусмотревшие в своем уставе участие в федеральных выборах, могли образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Инициативная группа обращалась в избирательную комиссию субъекта РФ, на территории которого проживает большинство членов инициативной группы, с ходатайством о ее регистрации. При этом полагалось обязательно указать формулировку вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) инициативной группой для вынесения на референдум. После регистрации инициативная группа могла собирать положенное число подписей и представлять их в соответствующую избирательную комиссию. Регистрационное свидетельство инициативной группы было действительно в течение трех месяцев, значит, следовало уложиться со сбором подписей в этот срок. Причем на территории одного субъ-

екта РФ либо совокупно за пределами территории РФ можно было собрать не более 10% от общего числа подписей.

Закон 2004 г. установил (ст. 15), что *инициативная группа по проведению референдума должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ* (напомним, что сначала у нас было 89 субъектов РФ, следовательно, региональные подгруппы охватывали минимально 45 субъектов; сейчас у нас 83 субъекта РФ, значит, должно быть не менее 42 субъектов РФ). В каждую региональную подгруппу инициативной группы по проведению референдума должно входить *не менее 100* участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образована региональная подгруппа. Таким образом, если по прежнему Закону достаточно было 100 инициаторов референдума РФ, теперь их должно быть *не менее 4,5 тыс.*

Собрание каждой региональной подгруппы обязательно, на нем участники должны принять решения: 1) об утверждении формулировки вопроса (вопросов) референдума; 2) об образовании инициативной группы по проведению референдума; 3) о назначении из числа членов региональной подгруппы уполномоченных представителей региональной подгруппы. Собрание правомочно, если в нем участвуют не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта, где проводится собрание. Закон 2004 г. содержит формулировку (ч. 5 ст. 15), которая отобьет всякую охоту инициировать референдум: «Подписи указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально». При этом создатели Закона «забыли» пояснить, как это технически оформить. А ведь получается, что нотариус должен присутствовать при регистрации. Если собрать подписи и затем пойти к нотариусу со списком, он их не заверит.

Закон 2004 г. предусмотрел *два этапа регистрации для инициативной группы референдума РФ*.

*Первый этап: регистрация региональной подгруппы в избирательной комиссии соответствующего субъекта РФ.* Однако все зависит от ЦИК РФ. Получив документы от региональной подгруппы, избирательная комиссия субъекта РФ незамедлительно уведомляет ЦИК РФ о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве. Центральная избирательная комиссия РФ в течение 10 дней со дня первого такого уведомления проверяет соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и принимает соот-

ветствующее решение (ч. 13 ст. 15). Если ЦИК РФ установила несоответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям Закона, она мотивирует это в своем заключении, утверждаемом решением ЦИК РФ. После получения этого решения избирательные комиссии субъектов не вправе регистрировать региональные подгруппы. Конечно, помимо этого, избирательные комиссии субъектов вправе отказать в регистрации региональных подгрупп, если они недолжным образом оформили свои документы.

В соответствии с ч. 17 ст. 15 названного Закона решение избирательной комиссии субъекта РФ об отказе регистрации региональной группы может быть обжаловано в суд общей юрисдикции субъекта РФ, а решение ЦИК РФ, утвердившее основания отказа, т. е. несоответствие предлагаемых вопроса (вопросов) референдума требованиям закона, — в Верховный Суд РФ. Это положение в части возможностей Верховного Суда было оспорено в Конституционный Суд РФ — получается, что Верховный Суд оценивает предлагаемые формулировки вопросов референдума даже на соответствие Конституции РФ, а это не его компетенция. Конституционный Суд в постановлении от 21 марта 2007 г. согласился с доводами заявителей, признал положение Закона не соответствующим Конституции РФ и определил, что конституционный спор должен разрешаться в порядке конституционного судопроизводства. И дополнениями от 24 апреля 2008 г. формулировка Закона изменена: теперь, если из заключения ЦИК РФ, утвержденного ее решением, следует, что данное решение принято в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции РФ, Верховный Суд РФ направляет запрос в Конституционный Суд РФ. В случае принятия Конституционным Судом решения о признании вопроса (вопросов) референдума не соответствующим (не соответствующими) Конституции РФ процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются.

*Второй этап: регистрация ЦИК РФ инициативной группы и вопроса (вопросов) референдума РФ.* В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ уполномоченные представители этих подгрупп вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и вопроса (вопросов) референдума. Общий срок обращения — не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы. Центральная избирательная комиссия РФ устанавливает соответствие всех представленных документов требованиям Закона и в течение 10 дней со дня

поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума, регистрирует ее уполномоченных представителей, в том числе уполномоченных представителей по финансовым вопросам, дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе по проведению референдума регистрационное свидетельство и извещает об этом избирательные комиссии субъектов РФ, зарегистрировавшие региональные подгруппы. В регистрационном свидетельстве, выданном инициативной группе по проведению референдума, указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума.

Инициативная группа по проведению федерального референдума обязана собрать в поддержку инициативы проведения референдума не менее 2 млн подписей участников референдума. При этом *на один субъект РФ* должно приходиться *не более 50 тыс. подписей* участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Если сбор подписей осуществляется среди участников референдума, проживающих за пределами территории РФ, общее число этих подписей не может составлять более 50 тыс. (ст. 17 Закона «О референдуме Российской Федерации» 2004 г.).

Закон 2004 г. в два раза сократил срок сбора подписей. По одному именованному Закону 1995 г. он составлял три месяца, теперь сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума осуществляется *в течение 45 дней* со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума.

Также Закон 2004 г. ужесточил правила сбора подписей. Право сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума принадлежит *исключительно* членам инициативной группы по проведению референдума, входящим в региональную подгруппу, зарегистрированную избирательной комиссией субъекта РФ, на территории которого осуществляется сбор подписей. Таким образом, привлекать других лиц в качестве сборщиков подписей Закон не разрешает. Нельзя также инициаторам выехать в другие субъекты, где не создано зарегистрированных подгрупп, и собирать там подписи. Подписи в поддержку инициативы проведения референдума могут собираться только на территориях тех субъектов РФ, избирательными комиссиями которых были зарегистрированы региональные подгруппы.

Подписные листы и итоговый протокол инициативной группы представляются в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ, которая проверяет соблюдение требований Закона при сбо-

ре подписей, принимает по результатам проверки свое постановление и направляет подписные листы, итоговый протокол и постановление в ЦИК РФ. Подписные листы с подписями граждан, находящихся за границей, удостоверяются соответствующим консульским учреждением Российской Федерации и вместе с экземпляром итогового протокола инициативной группы передаются ее уполномоченным представителем в ЦИК РФ.

Как уже говорилось выше, ЦИК РФ проводит проверку соответствия поступивших документов требованиям Закона, по итогам проверки принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Если количества достоверных подписей достаточно, а недостоверные и недействительные подписи не превышают 5%, ЦИК РФ все это отражает в своем решении, которое не позднее чем через пять дней после его принятия направляет Президенту РФ, одновременно уведомляя о нем Совет Федерации и Государственную Думу (ч. 2 ст. 20 Закона «О референдуме Российской Федерации» 2004 г.). Если же при проверке будет установлено, что число действительных подписей не отвечает требованиям Закона, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума, после чего все процедуры прекращаются (ч. 3 ст. 20). Отказное решение ЦИК РФ в течение 10 дней после получения его копии инициативная группа вправе обжаловать в Верховный Суд РФ.

Инициатива референдума субъекта РФ, местного референдума учитывает соответствующий уровень, но в принципе также исходит из того, что необходимы инициативные группы референдума, требуется сбор подписей граждан и далее решение избирательной комиссии субъекта РФ или муниципального образования о достаточности и действительности собранных подписей для назначения референдума. Решения о референдуме субъекта РФ или местного референдума, как говорилось выше, принимают соответственно законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган муниципального образования.

Если референдум назначен, граждане *включаются в списки его участников* в таком же порядке, как и на выборах.

В период кампании референдума допускается *агитация по вопросам референдума* в принципе по тем же правилам, что и агитация в период выборов. Однако могут быть и свои особенности. В частности, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 2004 г. (ст. 60, 61) предусмотрел для федеральных референдумов, что в целях реализации права на проведение

агитации по вопросам референдума, оплачиваемой из фондов референдума, политические партии, участники референдума могут создавать *инициативные агитационные группы*. Такая группа может быть создана после регистрации ЦИК РФ инициативной группы по проведению референдума, но не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. В инициативную агитационную группу должно входить не менее 500 участников референдума. Участник референдума может входить только в одну инициативную агитационную группу. В Законе есть правило: *участник референдума, входящий в инициативную группу по проведению референдума, не может входить в инициативную агитационную группу*.

Решение о создании инициативной агитационной группы политической партией принимается на съезде с определением персонального состава группы. Решение о создании инициативной агитационной группы участниками референдума принимается на собрании, в котором должно принимать участие не менее 500 участников референдума, при этом на собрании определяется персональный состав инициативной агитационной группы. Подписи в протоколе регистрации участников собрания удостоверяются *нотариально*.

Далее инициативная агитационная группа подлежит регистрации ЦИК РФ, получает регистрационное свидетельство.

*Бюллетень голосования на референдуме* обязательно предполагает альтернативу. Формулируется вопрос, в котором заключена суть проблемы, и два ответа на него («за» и «против»). Однако в принципе нельзя исключать, что гражданину предложат на выбор два варианта решения проблемы (а может, и более), и он должен поддержать один из них

Эти положения отражены в ст. 70 Закона 2004 г. Согласно ч. 2 в бюллетене воспроизводится текст вопроса (вопросов) референдума и указываются варианты волеизъявления участника референдума словами «За» или «Против», справа от которых помещаются пустые квадраты. Если на референдум выносятся альтернативные вопросы, в бюллетене справа от каждого варианта вопроса помещается пустой квадрат. Если же на референдум выносятся несколько вопросов (т. е. разных по предмету. — С. А.), в соответствии с ч. 3 той же статьи они включаются в один бюллетень, последовательно нумеруются и отделяются друг от друга горизонтальными линиями либо для каждого вопроса референдума бюллетень изготавливается отдельно.

*Голосование на референдуме проводится в воскресенье*. Законодательство не допускает назначение голосования на предпраздничный

и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

### 5. Определение результатов референдума и юридическая сила его решения

В соответствии со ст. 70 (ч. 8) Закона об основных гарантиях избирательных прав референдум признается соответствующей комиссией референдума *несостоявшимся* в случае, если в нем приняло участие *не более половины участников референдума*, внесенных в списки на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает решение *не принятым на референдуме* в случае, если за это решение проголосовало *не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании*. Законом субъекта РФ не могут устанавливаться дополнительные основания признания референдума несостоявшимся. Как видим, данный Закон урегулировал вопросы, образно говоря, через категорию «негатива».

Федеральный конституционный закон 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» те же правила записал в утвердительной форме: согласно ст. 80 ЦИК РФ признает референдум *состоявшимся*, если в голосовании приняло участие *более половины участников референдума*, внесенных в списки участников референдума (ч. 5). Число участников референдума, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования (ч. 6).

Этот же Закон гласит (ч. 7), что ЦИК РФ признает решение *принятым* на референдуме, если за вопрос референдума проголосовало *более половины участников референдума, принявших участие в голосовании*.

Конечно, отрицательная форма высказывания используется там, где без нее нельзя обойтись: согласно ч. 8 ст. 80 Закона 2004 г. ЦИК РФ признает результаты референдума РФ *недействительными*, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25% от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования. Решение ЦИК РФ о признании результатов референдума недействительными может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Надо сказать, что Закон об основных гарантиях избирательных прав об основаниях признания недействительными для референдумов субъектов РФ и местных референдумов говорит несколько иначе. Часть 9 ст. 70 гласит, что соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, референдума субъекта РФ, местного референдума *недействительными*: а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума; б) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, участков референдума, списки избирателей, участников референдума на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, участников референдума, внесенных в списки избирателей, участников референдума на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе, округе референдума; в) по решению суда.

Согласно ч. 7 ст. 73 Закона об основных гарантиях избирательных прав решение, принятое на референдуме субъекта РФ и местном референдуме, может быть отменено судом по следующим основаниям:

1) нарушение установленного этим Законом, законом субъекта РФ, уставом муниципального образования порядка проведения референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

2) несоответствие закона субъекта РФ, на основании которого проводился референдум субъекта РФ, Конституции РФ, федеральному закону, действовавшему на момент проведения референдума, несоответствие закона субъекта, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта, действовавшему на момент проведения референдума, повлекшие невозможность выявить действительную волю его участников;

3) несоответствие решения, принятого на референдуме субъекта РФ, местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, а на местном референдуме — также закону субъекта РФ.

Если референдум признан *несостоявшимся*, т. е. результаты его не достигнуты, как уже говорилось ранее, повторный референдум по тому же вопросу может проводиться лишь по истечении двух лет.

В случае если результаты референдума признаны *недействительными*, комиссия, организующая голосование на референдуме, назначает повторное голосование. В частности, повторное голосование на федеральном референдуме проводится не позднее чем через 30 дней

со дня вступления в силу решения ЦИК РФ о признании результатов референдума недействительными.

Решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на референдуме этого же уровня.

Однако в нормативном акте, принятом на референдуме, может быть предусмотрен и другой порядок изменения данного акта.

Относительно нормативного правового акта, принятого на референдуме субъекта РФ, местном референдуме, Закон об основных гарантиях избирательных прав предусмотрел, что этот акт может быть изменен в порядке, установленном самим указанным нормативным актом. Если же данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия решения на референдуме.

В соответствии с п. 9 ст. 73 рассматриваемого Федерального закона, если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание закона, иного нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта. Указанный срок сначала не мог превышать одного года, по редакции от 21 июля 2005 г. не может превышать трех месяцев.

### § 3. Выборы как институт непосредственной демократии

#### *Литература*

(см. разд. VI настоящего учебного курса)

Наш разговор о выборах будет здесь кратким, мы рассмотрим лишь характер и место данного института в системе непосредственной демократии, поскольку выборам посвящен специальный разд. VI раздел настоящего учебного курса.

Выборы как институт непосредственной демократии используются как способ наделяния полномочиями *депутатов* представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также *выборных должностных лиц* государственной власти или местного самоуправления — президентов (глав) государств, глав исполнительной

власти субъектов федеративного государства, административно-территориальных единиц унитарного государства, глав муниципальных образований.

Выборы являются *императивным институтом непосредственной демократии* по той причине, что воля избирателей, выраженная на голосовании, является обязательной и окончательной, она становится основой для получения мандата депутата или выборного должностного лица. Избирательные комиссии или иные органы, организующие выборы, правомочны лишь объявить результаты выборов или признать их не состоявшимися при низкой явке избирателей. Эти органы или суды могут признать выборы недействительными из-за серьезных нарушений, допущенных в ходе голосования.

Суть выборов состоит в том, что в выходной день, определенный компетентным органом, избиратели приходят на избирательные участки, получают от избирательной комиссии избирательные бюллетени, в которых перечислены: на выборах представительных органов — фамилии кандидатов в депутаты или списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками; на выборах выборных должностных лиц — фамилии кандидатов на должность. Избиратель заполняет в избирательной кабине бюллетени, т. е. ставит какой-либо знак в квадрате напротив фамилии кандидата или списка кандидатов, которым он отдает предпочтение. Затем избиратель выходит из избирательной кабины и опускает заполненные бюллетени в избирательный ящик, в чем и заключается акт его голосования.

Выборы в России — наиболее динамичные процедуры, они весьма часто подвергаются реформам. Детали будут рассмотрены в соответствующем разделе данного учебного курса. Здесь же в порядке общей информации обратим внимание на следующие наиболее важные моменты в развитии избирательной системы в России:

— введение для Государственной Думы сначала сочетания выборов по избирательным округам и спискам избирательных объединений, далее переход к выборам только по спискам политических партий, однако в перспективе снова возможно возвращение к сочетанию выборов по спискам и избирательным округам; переход на уровне законодательных органов субъектов РФ к избранию не менее 50% депутатов по спискам политических партий, однако снижение новеллой от 2 ноября 2013 г. этой планки — не менее 25%; линия на партийное выдвижение кандидатов на муниципальных выборах;

— соответственно возрастание роли политических партий как единственных общественных объединений, обладающих правом выдвижения кандидатов и списков кандидатов в органы государствен-

ной власти, а также имеющих преимущественное право выдвижения кандидатов на муниципальных выборах депутатов (с возможным соединением к ним иных общественных объединений, однако их представители составляют не более 15%); предоставление партиям такой «льготы», как отсутствие необходимости собирать подписи избирателей в поддержку своих списков и кандидатов; компенсация из государственного бюджета расходов политических партий, если они набрали определенный процент голосов избирателей на выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ;

- отмена избирательного залога, т. е. денежной суммы, обозначенной в законе, которая вносится взамен сбора подписей избирателей в поддержку кандидата, списка кандидатов;

- упразднение избирательных блоков как объединений политических партий либо партий и иных общественных объединений, совместно выдвигающих кандидатов и списки кандидатов, проводящих избирательную кампанию (теперь, как говорится, каждый «сам за себя»);

- введение 5%-ного барьера для прохождения партий в Государственную Думу и затем повышение его до 7%; в соответствии с редакцией от 20 октября 2011 г. барьер понижен вновь до 5%;

- установление вместе с тем требования, что представительный орган, палата не может состоять из депутатов только от одной партии, даже при большом числе полученных этой партией голосов избирателей должны быть даны депутатские мандаты депутатам хотя бы еще одной партии;

- расширение ограничений для пассивного избирательного права, т. е. права быть избранным;

- введение обязательной графы «против всех» на всех выборах — в избирательном бюллетене после перечисления кандидатов или списков кандидатов шла данная графа, т. е. избиратель, которого не устраивали эти кандидаты или списки, мог поставить свой значок напротив указанной графы; с июля 2005 г. графа «против всех» отменена; тем не менее в октябре 2013 г. группа членов Совета Федерации выступила с законодательной инициативой о восстановлении графы «против всех» на всех уровнях, кроме выборов Президента РФ;

- установление так называемого «порога явки», когда выборы считаются состоявшимися, если проголосовал определенный процент избирателей (общий по всей стране — не менее 20%, несколько иной для тех или иных видов выборов — например, при избрании депутатов Государственной Думы — 25%, Президента РФ — 50%); отмена «порога явки» 5 декабря 2006 г., выборы теперь считаются состоявшимися при любой явке избирателей;

- возможность на местах самим определять день голосования; в связи с этим не проходило и месяца, чтобы в каком-то субъекте РФ не проводились выборы, что создавало большие сложности; с 2005 г. вводятся так называемые единые дни голосования для всей страны — ими стали второе воскресенье марта и октября; в 2012 г. введен лишь один такой единый день голосования — второе воскресенье сентября (конечно, это не касается выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ).

В России на выборах Президента РФ в марте 2008 г. в порядке эксперимента в некоторых участковых избирательных комиссиях начали применять электронную систему голосования, т. е. избирательные ящики оборудовали электронным считывающим устройством, избиратель определенным образом вставляет бюллетень в устройство, оно сразу фиксирует результат голосования, а бюллетень автоматически сохраняется в избирательном ящике. Это, однако, не исключает последующего вскрытия избирательной комиссией избирательного ящика и ручного подсчета результата. Теперь такой порядок получил гораздо более широкое применение.

Начиная с выборов Президента РФ в 2012 г., в помещениях участковых избирательных комиссий, где проводится голосование, стали устанавливать специальные электронные устройства, позволяющие фиксировать, как избиратель подходит к избирательному ящику и опускает в него свой избирательный бюллетень; эта система должна предотвратить так называемое вбрасывание бюллетеней, когда один человек опускает в избирательный ящик несколько бюллетеней или целую их пачку, тем самым фальсифицируя выборы.

В связи с широким развитием Интернета порой предлагается ввести голосование на выборах с помощью электронной почты. Отдельные эксперименты проводятся, но все-таки охват населения, особенно старшего поколения, интернет-ресурсами пока не превышает 25%, да и компьютерная грамотность далека от совершенства.

В целом введение всеобщей электронной системы голосования — это пока еще большая проблема как по техническим возможностям и размерам территории страны, так и по доверию к этой системе, поскольку любой технический (а тем более умышленно вызванный) сбой ставит под сомнение результаты голосования.

Выборы депутатов или выборных должностных лиц могут быть прямыми, косвенными или многостепенными. При *прямых* выборах избиратели непосредственно («прямо») избирают соответствующих депутата или выборное должностное лицо. При *косвенных* выборах избиратели имеют право голосовать за так называемых выборщиков,

которые затем соберутся и изберут соответствующее выборное лицо. При *многостепенных* (или, как говорят порой студенты, многоступенчатых) выборах избиратели имеют право избрать депутатов представительных органов власти низшей ступени, затем представительный орган изберет депутатов (делегатов) следующего по уровню представительного органа власти, собравшись на свое заседание, депутаты (делегаты) этого органа изберут депутатов (делегатов) следующего уровня власти и т. д.

В Российской Федерации для всех уровней государственной власти и для уровня местного самоуправления применяются прямые выборы с голосованием на избирательных участках.

Вместе с тем на уровне местного самоуправления допускаются своеобразные косвенные выборы представительного органа местного самоуправления. Согласно ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако он может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

#### § 4. Отзыв депутатов и выборных должностных лиц

##### *Литература*

Авакьян С. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. трудов / под ред. А. В. Иванченко. М., 2004; Ваганова Н. А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004; Кабышев В. Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974; Комарова В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. М., 1998; Ленин В. И. Доклад о праве отзыва на заседании ВЦИК. 4 декабря 1917 г. // Полн. собр. соч. Т. 35; Он же. Проект декрета о праве отзыва // Там же; Мокина Т. В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера конституционной ответственности // Права человека и конституционная безопасность: материалы докладов и сообщений участников межвуз. науч.-практ. конф. / отв. ред. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д, 2002; Новикова С. С. Законодательство социалистических стран об отзыве

депутата // Сов. государство и право. 1971. № 6; Новицкий А. И. Проблемные вопросы права отзыва депутата в СССР // Труды ВЮЗИ. Т. 42. М., 1976; Худненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М., 2000; Она же. Право отзыва депутата Верховного Совета СССР // Актуальные вопросы правоведения в общенародном государстве. Томск, 1979; Петрова Н. А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2007; Попова С. М. Отзыв депутатов местных Советов народных депутатов: учеб. пособие. М., 1982; Руденко В. Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 4; Он же. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003; Шугрина Е. Если не оправдал доверие... // Российская Федерация. 1997. № 8.

Суть отзыва заключается в том, что депутаты представительных органов, выборные должностные лица государственной власти или местного самоуправления могут быть отозваны избирателями также путем голосования, т. е. полномочия этих лиц прекращаются досрочно по решению избирателей.

#### **1. Отзыв и природа мандата депутата, выборного должностного лица**

Отзыв в теории конституционного права и политической практике часто связывают с природой мандата выборного лица. Довольно устойчивым является мнение: если избиратели имеют право не только избрать, но и досрочно отозвать избранное ими лицо, то оно обладает так называемым *императивным мандатом*. Если же у избирателей есть только право избрать и нет права отозвать избранное ими лицо, то оно обладает *свободным мандатом*.

Относительно свободного и императивного мандатов существует долгая дискуссия, которой столько же лет, сколько существуют выборы, представительные органы, депутаты и иные выборные должностные лица.

*Императивный мандат* связывают с тремя главными характеристиками:

- 1) избранное лицо получает *наказы* от своих избирателей, т. е. наставления относительно линии поведения в органе власти (о наказах специально будет речь позже);
- 2) избранное лицо обязано периодически (регулярно) *отчитываться* перед избравшими его о своей деятельности, а в ряде отноше-

ний и о деятельности органа, в котором оно состоит, причем отчету может быть дана оценка избирателями;

3) неудовлетворенные деятельностью и линией поведения избранного лица его избиратели большинством голосов могут его *отозвать*, а затем состоятся выборы нового представителя.

Таким образом, воля избирателей обязательна (императивна) для избранного лица, отсюда и пошло наименование мандата.

Зародился императивный мандат в Средние века, когда стали создаваться представительные учреждения. При их формировании часто использовалась система сословного представительства. Для защиты своих интересов сословие, направляя своего депутата в представительный орган, давало ему инструкции, а то и писало тексты речей, с которыми надлежало выступить. Представитель был обязан строго придерживаться данных ему поручений, отклонение от них могло стать основанием для досрочного прекращения его полномочий. Наряду с сословным существовало территориальное представительство (а то и переплеталось с ним); в этом случае избранный представитель обязан был руководствоваться в своей деятельности интересами соответствующей территории. Конечно, трения между представителями, с одной стороны, и сословиями, территориями, с другой стороны, возникали уже в тот период, поскольку представители, не отказываясь от выполнения воли тех, кто их направил в представительный орган власти, все-таки хотели иметь определенную свободу поведения.

Ситуация обострилась в период становления буржуазного строя. Представительные учреждения с этого времени все более рассматриваются как органы общенародного представительства, они, следовательно, должны выражать общие интересы, интегрировать в них интересы различных сословий и территориальных единиц. Постепенно вводятся всеобщие выборы, когда депутаты избираются всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории.

В этих условиях депутаты и иные выборные лица уже не хотят быть заложниками инструкций избирателей, тем более какой-то их части. Они желают быть более свободными в деятельности, хотя и с учетом пожеланий и интересов избирателей.

Так зарождается теория *свободного мандата*, который можно связать со следующими главными чертами:

1) депутаты, выборные должностные лица учитывают в своей работе пожелания избирателей — в сочетании с общегосударственными (общетерриториальными) интересами, однако *не связаны* какими-либо обязательными инструкциями, поручениями избирателей;

2) они могут (а то и обязаны) регулярно *встречаться с избирателями, информировать их о своей работе*, о деятельности органа, в котором состоят или который возглавляют, но *делают это в меру своих возможностей*, а самое главное — *без каких-либо оценочных голосований избирателей*, присутствующих на встрече (признать работу удовлетворительной, одобрить и т. д.);

3) депутат, выборное должностное лицо *не могут быть отозваны избирателями* досрочно независимо от качества своей деятельности — у избирателей остается лишь возможность предпочесть им на очередных выборах других кандидатов.

Свободный мандат был призван освободить депутатов и выборных должностных лиц от узких интересов отдельных категорий граждан в пользу общих государственных либо территориальных задач. Но свободный мандат показывает и свою оборотную сторону — реальный отзыв выборных лиц от избирателей. Если учесть еще, что в формировании представительных учреждений активно участвует капитал, поддерживая избрание тех лиц, которые будут защищать его материальные интересы, то становится очевидным: вопрос о свободном либо императивном мандате может стать вопросом политической борьбы.

Во всяком случае ряд капиталистических государств, признавая на общегосударственном уровне свободный мандат, на местных уровнях допускали и допускают применение такого элемента императивного мандата, как отзыв избирателями своих депутатов.

В социалистическом государстве предпочтение отдавалось императивному мандату. Логика такого подхода была проста. Во-первых, представительные органы власти должны работать в интересах трудящихся, которые их избирают. Поэтому они должны учитывать волю, выраженную в наказах избирателей. Наказы — это еще и важный информационный источник, из которого Советы как представительные органы узнают о заботах и нуждах населения. Во-вторых, направляя своих представителей в Советы, граждане должны постоянно контролировать их деятельность, а депутаты, в свою очередь, — информировать население о своей работе и о деятельности соответствующего Совета. В наибольшей мере эти требования выражаются в отчетах депутатов перед избирателями. В-третьих, избиратели имеют право отозвать своего представителя досрочно, если он забыл об избирателях, не работает в их интересах, более того, ведет себя непозволительным образом как в общественной жизни, так и в быту. Именно этими благородными мотивами было обусловлено предпочтение императивного мандата в социалистический период отечественной истории.

В наши дни можно встретить утверждение, будто императивный мандат стал средством разрушения парламентаризма в России. На самом деле это не совсем так. Социалистическая Россия в принципе отказалась от парламентаризма, созданного в условиях буржуазного строя, и попыталась создать свой тип представительной системы. Из этого ничего не получилось по ряду причин: осуществление власти через представительные органы требует определенного профессионализма и подготовки, которых не было у депутатов и делегатов новых органов власти; довольно быстро доминирующее положение заняли исполнительные органы власти, тем более при отсутствии постоянства в деятельности представительных органов.

Отсюда — довольно декларативное значение института отзыва. Нагляден такой факт: Конституция СССР 1936 г. записала, что «каждый депутат обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Советов депутатов трудящихся и может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке» (ст. 142). Однако сами соответствующие законы появились лишь в 1959—1960 гг. Кстати, и после появления законов случаев отзыва было очень мало.

Конституция СССР 1977 г. предусмотрела: «Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке» (ст. 107). Были приняты обновленные законы о порядке отзыва. Но и после этого статистика голосований по отзыву не выросла.

## 2. Современная ситуация

Создавая новую систему народного представительства, современная Россия сначала попыталась отказаться от отзыва депутатов и выборных должностных лиц избирателями. Причина ясна: отзыв может использоваться в качестве средства борьбы с политическими противниками, поскольку мотивом отзыва может стать иная политическая ориентация депутата, выборного лица.

Однако довольно скоро в деятельности новых представительных учреждений, депутатов, выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления обнаружились изъяны, не имеющие никакой политической окраски. С этим что-то надо делать, и здесь отзыв может сыграть положительную роль. Конечно, если депутат, выборное должностное лицо стараются работать добросовестно, нельзя применять отзыв. Но стали очевидными такие явления, как регулярное неучастие избранного депутата в работе представительно-

го органа, неявка на сессии, заседания комитетов и комиссий; уклонение от встреч с избирателями; использование своего статуса для извлечения коммерческих выгод (например, получение хороших кредитов, муниципальных заказов, помещений для размещения магазинов, палаток) и для уклонения от юридической ответственности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. предусмотрел возможность отзыва депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Для депутатов и выборных должностных лиц государственной власти ряда субъектов РФ отзыв был установлен их конституциями, уставами, а также законами.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 декабря 1996 г. определил общую возможность существования института отзыва как института непосредственной демократии, а в постановлении от 7 июня 2000 г., оценивая возможность отзыва главы субъекта РФ, также записал, что в принципе он допустим как выражение воли народа, институт непосредственной демократии. Но *отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии*. По позиции Конституционного Суда, *недопустима облегченная процедура отзыва*. В условиях свободных выборов может иметь место избрание соответствующего должностного лица голосами меньшинства от общего числа зарегистрированных избирателей. Без установления дополнительных, более строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами отзыв может быть осуществлен голосами граждан, также составляющих меньшинство, но голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого, отметил Конституционный Суд, законодатель обязан предусмотреть, чтобы *голосование по отзыву назначалось лишь при условии сбора подписей весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании*.

В условиях демократического правового государства, идеологического и политического многообразия, многопартийности, а также не связанности избираемого посредством всеобщих свободных выборов руководителя субъекта РФ императивным мандатом *основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т. е. конкретное правонарушение, факт совершения которого установлен в надлежащем юрисдикционном порядке*. Сама процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объясне-

ния по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям — проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного лица, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке.

Приведенные положения из постановления Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. определяют содержание соответствующих норм актов, затрагивающих вопросы отзыва, в частности нормы Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ 1999 г. и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., а также законодательных актов субъектов РФ.

Таким образом, еще раз напомним, что отзыв Президента РФ и депутатов Государственной Думы не предусмотрен нашим законодательством.

Отзыв депутатов представительных органов власти и руководителя субъекта РФ допускался федеральным законодательством, но указывалось, что отзыв должен быть закреплен в законодательстве субъекта РФ. Отзыв депутатов представительных органов местного самоуправления, иных выборных органов местного самоуправления, руководителя муниципального образования возможен, если тоже предусмотрен законодательством субъекта РФ, однако основания и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования.

Касаясь представительных органов и их депутатов, нельзя не отметить, что нововведения в российской избирательной системе и порядке работы представительных органов породили ряд новых проблем относительно природы мандата и использования института отзыва. Во-первых, в 2002 г. было определено, что не менее 50% депутатов законодательного органа субъекта РФ должны избираться по партийным спискам (по поправке от 2 ноября 2013 г. — 25%). Естественно, это сразу же исключило возможность отзыва депутата избирателями — замена голосования по избирательным округам выборами по партийным спискам, даже сочетание обеих систем выборов делают невозможным отзыв отдельного депутата, в том числе совершившего серьезное правонарушение (без криминала), поскольку для этого пришлось бы проводить голосование избирателей на всей территории представительного органа или хотя бы там, где выдвигалась региональная часть партийного списка. Во-вторых, выборы по спискам политических партий фактически заменяют свободный мандат депутата

его императивной зависимостью от партии и партийной фракции в представительном органе — не следующий ее указаниям депутат исключается из партийной фракции, что ведет к прекращению его мандата. Причем это требование распространяется и на беспартийных граждан, избранных депутатами по списку той или иной политической партии, т. е. их мандат тоже становится императивным, они зависят от данной политической партии. В-третьих, на голосовании при отзыве требуется высокий процент явки избирателей, а это не согласуется с отменой порога явки на голосование при выборах.

Законодательство постепенно вводит и на муниципальном уровне выборы по партийным спискам, а с 2009 г. — по возможным общим спискам политических партий и иных общественных объединений. В одних случаях они сочетаются с избранием части депутатов по территориальным округам, в других становятся единственным вариантом выборов. Естественно, это сразу же исключает отзыв муниципальных депутатов по тем же соображениям, которые были названы выше.

С отзывом глав исполнительной власти субъектов РФ населением законодательные решения периодически меняются. Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ 1999 г. ввел прямые выборы высшего должностного лица субъекта РФ населением, соответственно, предусматривалась и возможность его отзыва также голосованием населения. С 2004 г. выборы были отменены, высшее должностное лицо субъекта РФ приходило на свой пост по решению законодательного собрания субъекта (кандидатура предлагалась Президентом РФ). Новеллами от 2 мая 2012 г. вновь восстановлены прямые выборы высшего должностного лица, соответственно, и отзыв населением (правда, по просьбе руководителей некоторых субъектов РФ в новеллах от 2 апреля 2013 г. записали, что конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо избирается депутатами законодательного органа субъекта РФ — ч. 3<sup>2</sup> ст. 18 Закона; естественно, тогда не будет и отзыва населением). В редакции от 2 мая 2012 г. установлена исключительно сложная процедура отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, ее мы коснемся далее.

### *3. Процедура отзыва*

Отзыв депутатов и выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления можно представить как последовательность процедур, в определенной мере сходных с элементами избирательного процесса, но со своими особенностями.

1. *Возбуждение инициативы и определение оснований отзыва.* Как правило, инициатива отзыва исходит от избирателей (в некоторых субъектах РФ инициатива отзыва на уровне местного самоуправления может исходить от представительного органа местного самоуправления, от органов власти субъекта РФ, однако вправе ли участвовать такие органы в инициации отзыва — вопрос дискуссионный). Определенное число избирателей (устанавливаемое законодательством субъекта РФ, уставом муниципального образования) обращается в соответствующую избирательную комиссию и просит зарегистрировать их в качестве инициативной группы. Такой комиссией является избирательная комиссия соответственно субъекта РФ или муниципального образования, а не избирательного округа, если речь идет об отзыве депутата.

Инициаторы должны сформулировать *основания отзыва*. Федеральные законы, допускающие отзыв, исходят в регулировании оснований из упоминавшегося постановления Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. Например, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

2. *Сбор подписей в поддержку назначения голосования по отзыву.* По законодательству сбором подписей занимается инициативная группа, причем делает это за свой счет (при этом может быть определено, что надо создать фонд денежных средств, аналогичный избирательному фонду кандидатов на выборах).

3. *Назначение голосования по отзыву.* Как правило, решение по данному вопросу принимает соответственно избирательная комиссия субъекта РФ или муниципального образования, которая на период отзыва становится комиссией по отзыву. Она обязана проверить достоверность представленных подписей, а также их достаточность для назначения голосования по отзыву, и при соответствующих условиях может отказать в назначении голосования. Кроме того, комиссия вправе отказать и в случае, если инициаторы изменили основания возбуждения голосования по отзыву по сравнению с теми, по которым велся сбор подписей избирателей.

4. *Агитация за отзыв и против отзыва.* Эта стадия процедуры отзыва обязательно предполагает информирование отзываемого лица инициаторами отзыва, а также соответствующей избирательной ко-

миссией. Информирование может иметь место уже на стадии инициативы отзыва. А соответствующее лицо вправе представлять инициаторам, избирателям, а также избирательной комиссии свои объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований отзыва. Естественно, что граждане вправе участвовать в агитации и высказываться за или против отзыва депутата, выборного должностного лица.

5. *Голосование по отзыву.* Это голосование проводится по тем же правилам, как и голосование на выборах, включая составление бюллетеней, списков участников голосования, создание участковых комиссий по проведению голосования по отзыву и т. д.

6. *Определение результатов голосования.* В развитие требований, изложенных в постановлении Конституционного Суда от 7 июня 2000 г., законодательство устанавливает весьма высокие планки для признания отзыва состоявшимся. За отзыв должно проголосовать больше половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования. Сколько же тогда граждан должно явиться на участки голосования? В федеральном законодательстве нет данных на этот счет, а в модельных законах об отзыве, подготовленных в свое время ЦИК РФ, речь шла о 75%. Напомним, что выборы депутата, выборного должностного лица до последнего времени могли считаться состоявшимися при явке только 20% избирателей, включенных в списки, а победителем становился претендент, набравший больше голосов, чем его соперники (так называемое относительное большинство). В 2006 г. нижний порог явки для голосования на выборах был вообще отменен. Естественно, возник вопрос: как это соотносится с порогом явки на голосование по отзыву? В общем приходится вновь констатировать, что все это делает отзыв малореальным институтом непосредственной демократии.

Для иллюстрации приведем краткий обзор основных правил отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, включенных в 2012 г. в Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ<sup>1</sup>. Возможные основания отзыва таковы: а) нарушение лицом законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом; б) неоднократное грубое без уважительных причин неис-

<sup>1</sup> Многие субъекты РФ уже приняли новые законы о порядке отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего коллегиального органа государственной власти) субъекта РФ. См. для примера Закон Орловской области от 25 декабря 2012 г., Закон Ставропольского края от 28 декабря 2012 г., Закон Краснодарского края от 20 января 2013 г.

полнение указанным лицом своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Согласно ч. 7<sup>3</sup> ст. 19 Закона обратиться в суд общей юрисдикции уровня субъекта РФ вправе политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан РФ в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ. Инициатива проведения голосования по отзыву может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного лица.

Далее самые интересные позиции (ч. 7<sup>4</sup> ст. 19): в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта РФ и должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ (для примера: в Москве эта цифра составляет порядка 1,7 млн).

Отзываемое лицо положено информировать обо всех процедурах; оно должно иметь возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва. На всех этапах осуществления отзыва этим лицом может быть использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде.

Голосование по отзыву назначается законодательным органом субъекта РФ и проводится не позднее 60 дней со дня принятия такого решения.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву. Снова напомним, что при голосовании по избранию такого лица порога явки законодатель не устанавливает.

## § 5. Опрос (консультативный референдум)

### Литература

Кабышев В. Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974; Комарова В. В. Виды референдумов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 5; Она же. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9; Она же. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. М., 1998; Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., 1964; Кривачев А. А. Роль и место выборов и ре-

ферендумов в процессе становления и развития правового государства в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 1; Круглов Р. Б. Референдум как высшая форма непосредственной демократии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Курячая М. М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2006; Лучин В. О. Референдум и развитие социалистического самоуправления народа // Сов. государство и право. 1986. № 12; Руденко В. Н. Конституционные модели референдума в странах Европейского союза, Швейцарии и России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42); Он же. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003; Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Сов. государство и право. 1963. № 6; Синцов Г. В. Конституционно-правовой институт референдума РФ и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

*Опрос как институт непосредственной демократии — это выявление мнения народа государства, населения территории по общественно значимому вопросу посредством голосования.* Опрос посредством голосования называют также *консультативным референдумом.*

Выявленное при опросе (консультативном референдуме) мнение народа, населения есть его *воля, волеизъявление*, в этом плане это тоже форма непосредственного народовластия. Но специфика опроса (консультативного референдума) состоит в том, что позиция, получившая поддержку большинства участников голосования, оформляется, развивается в нормативном правовом акте компетентного органа государства или органа местного самоуправления.

Опрос в гораздо большей мере, чем императивный референдум, свидетельствует о желании властей посоветоваться с народом, узнать его мнение по наиболее важному вопросу.

Российское федеральное законодательство ориентируется в основном на императивные референдумы. Однако в какой-то мере это законодательство не исключает и консультативные референдумы, предусматривая принятие компетентным органом нормативного правового акта, необходимого для реализации результатов голосования.

В частности, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не используя понятия «консультативный референдум», предусматривает голосование, по природе являющееся именно таковым. Так, согласно ч. 5 ст. 24 этого Закона *голосование* по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образо-

вания и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных указанным Законом. «При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются». Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования. *Преобразование муниципальных образований, изменение их статуса осуществляются законом субъекта РФ* (ст. 13 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Субъекты РФ также обращаются к соответствующим вопросам. Порой не проводится строгой дифференциации между консультативными институтами. Например, в Законе г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» говорится, что Московская городская Дума и мэр Москвы, органы местного самоуправления в целях выявления мнения граждан по вопросам жизни города, муниципальных образований вправе проводить консультативные опросы, социологические опросы, публичные слушания, обсуждения городских проблем в СМИ (ст. 62).

Однако в других актах можно найти четкое указание не просто на опрос, а именно на консультативный референдум. Например, в Уставе Московской области от 11 декабря 1996 г. предусмотрены как императивные, так и консультативные референдумы. Согласно ст. 7 Устава по решению законодательного органа государственной власти Московской области вопрос, отнесенный к ведению Московской области, может быть вынесен на консультативный референдум, результаты которого имеют рекомендательный характер.

Следует различать опросы, проводимые в виде голосования населения, и социологические опросы. Последние практикуются в раз-

личных вариантах — вопросы на улицах, площадях, по месту жительства и работы граждан, по телефону, анкетирование (т. е. письменное заполнение анкет с вопросами). Однако все это существенно отличается от того, что мы понимаем под опросом народа, населения, проводимым в форме голосования.

С организационной точки зрения опрос народа, населения как всеобщее голосование проводится как общегосударственное (общетерриториальное) мероприятие по решению органа государственной власти или органа местного самоуправления. Выявление общественного мнения посредством опросов и анкет организуется различными службами общественного мнения, институтами, фондами, исследовательскими центрами, СМИ и т. п. Это может быть их собственная инициатива, но могут быть и заказы органов государственной власти или местного самоуправления.

Отсюда — следующий важный фактор. Опрос народа в форме голосования нацелен на сплошное участие граждан — они могут прийти в определенное место, найти себя в списке, получить бюллетень и заполнением его определить свою позицию. При выявлении общественного мнения имеет место, конечно, выборочный охват респондентов (участников опроса, анкетирования), т. е. в данном случае участвует в опросе небольшая часть населения, на основе мнений которой делаются обобщенные прогнозы о том, к чему склоняется большинство.

При опросе в форме голосования воля большинства, поддержавшего какой-то вариант решения, выявляется однозначно. При выявлении же общественного мнения посредством личных интервью и анкет всегда есть доля условности, коэффициент случайности.

Надо учитывать и психологический фактор: пришедший на голосование при опросе народа осознает, что он участвует именно в формировании общей воли, что от его голоса зависит в определенной мере будущее решение государственного органа или органа местного самоуправления. Люди, отвечающие на вопросы на улице, заполняющие анкеты, такого чувства не имеют. Кроме того, при опросе в форме голосования есть общественный контроль, не позволяющий подтасовать результаты. При ответах на вопросы или заполнении анкет последующее суммирование результатов зачастую покрыто мраком, не случайно накануне одних и тех же событий различные службы общественного мнения сообщают неоднозначные данные о настроении граждан.

Поэтому принципиальное значение имеет официальность результата. Если проводится опрос в форме голосования, поддержанный на

нем вариант решения имеет обязательное значение в том плане, что подлежит учету и реализации соответствующими органами власти. Что касается итогов анкетирования, уличных опросов и т. п., они есть лишь повод к раздумьям и не более того. К тому же учреждения, проводящие такие опросы и анкетирования, не всегда беспристрастны. Они могут работать на заказ, так формулировать вопросы, чтобы получить желаемые ответы. Нередко респондентами подбираются представители тех групп общества, от которых скорее можно ожидать заведомо определенных (и желаемых) ответов. При проведении голосования также не исключено, что придут и выразят свое отношение сторонники одного варианта решения. Однако никто не мешает сторонникам другого мнения сказать свое слово при голосовании.

Опросы (консультативные референдумы) могли бы быть полезны тогда, когда желаемо узнать мнение населения какой-то территории по планируемому вариантам ее промышленного использования либо жилищной застройки.

На уровне местного самоуправления выявление мнения населения обязательно при реорганизации муниципальных образований. Причем законодательство о местном самоуправлении допускает в этих случаях голосование как путем референдума, так и на сходах граждан.

Вместе с тем Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит специальную ст. 31 «Опрос граждан», позволяющую проводить на местах различные опросы, в том числе социологические. Такой опрос проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. *Результаты опроса имеют рекомендательный характер.*

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Опрос граждан проводится по инициативе: 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения; 2) органов государственной власти субъектов РФ — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образова-

ния. Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются: дата и сроки проведения опроса; формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; методика проведения опроса; форма опросного листа; минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

## § 6. Всенародные обсуждения

### *Литература*

*Злоказов Г. И.* Документы всенародного обсуждения проекта новой Конституции СССР как исторический источник. М., 1984; *Калантарова М. Р.* Конституционные основы развития института всенародного обсуждения в Советском общенародном государстве // Конституционная система развитого социализма. М., 1980; *Карагод Н. В.* Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2; *Ковешников Е. М., Шафир М. А.* Правовое регулирование всенародных обсуждений в СССР // Сов. государство и право. 1988. № 1; *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2010; *Комарова В. А.* Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2; *Кронский В. С.* Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года и развитие законодательства // Правоведение. 1985. № 2; *Кряжков В. А.* Обсуждение гражданами проектов решений местных Советов // Сов. государство и право. 1983. № 8; *Соколов Н. Я.* Предварительное обсуждение трудящимися проектов нормативных актов в Советском государстве // Правоведение. 1968. № 4; *Старостина И. А.* Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 1998. № 1; *Федотов М. А.* Институт всенародного обсуждения и роль средств массовой информации в его реализации // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе. М., 1986; *Хохлова Е. А.* Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право.

2013. № 4; Чурина И. А. Дальнейшее совершенствование процедуры проведения всенародных обсуждений // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 1988. № 5; Она же. Политико-правовой институт всенародных обсуждений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988.

Полное наименование этого института непосредственной демократии должно быть таким: *обсуждение народом (населением) проектов законов, важных вопросов государственной, общественной жизни*.

Институт всенародных обсуждений был предусмотрен Конституцией СССР 1977 г. Согласно ее ст. 5 «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародные обсуждения, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)». В Конституции РСФСР 1978 г. имелась ст. 5 того же содержания. Различались лишь масштабы: для СССР «всенародные» — это всесоюзные обсуждения, для РСФСР, как одной из союзных республик, «народные» обсуждения — то же самое, но в масштабах своей территории. Причем об этом институте говорилось уже в первой главе Конституции, т. е. он рассматривался как важный элемент политической системы. Действовали законы СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни», принятый Верховным Советом СССР, от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни», принятый Верховным Советом РСФСР.

В Конституции РФ 1993 г. о всенародных (народных) обсуждениях ничего не сказано. Однако в принципе данный институт существует, по крайней мере юридически. В Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (п. 6 ст. 119) говорится, что Дума «может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении». Институт народных обсуждений предусмотрен и рядом субъектов РФ<sup>1</sup>.

Смысл института всенародных (народных) обсуждений состоит в том, что какой-то важный вопрос, волнующий государство и (или) общество, проект закона, политического документа выносятся на обсуждение населения. При этом выявляются разные позиции по сути проблемы, в целом отношение к ней. Ожидаются предложения от граждан, их групп, трудовых коллективов, общественных объедине-

<sup>1</sup> Для примера назовем Закон Вологодской области от 30 января 2013 г. «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области», Закон Астраханской области от 20 апреля 2012 г. «О всенародном обсуждении в Астраханской области», Закон Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения».

ний, от государственных органов, органов местного самоуправления по вопросу в целом, концепции документа, его отдельными положениями, статьями.

Участие граждан в обсуждении важных вопросов государственной и общественной жизни, проектов законов, иных документов может быть коллективным и (или) индивидуальным.

При коллективной форме проводятся собрания, заседания, иные формы совместного обсуждения проблемы по месту работы или жительства граждан, в общественных объединениях, клубах и иных общественных местах. Участники высказывают свои суждения, вносят предложения, которые обобщаются и от имени всех участников обсуждения направляются в орган, занимающийся соответствующим вопросом или проектом, его комиссию, в обозначенные органом СМИ или органы местного самоуправления. Если участники не приходят к единым позициям, могут быть направлены все оценки и предложения, высказанные во время дискуссии, с тем чтобы соответствующие органы имели представление о полной палитре суждений.

При индивидуальной форме каждый гражданин, — если, конечно, хочет, — продумывает свое отношение к проблеме, проекту документа. Он может письменно сообщить о своем одобрении или неодобрении предлагаемых решений, к этому вправе добавить свои предложения в обозначенные адреса. В принципе возможно и устное сообщение им своего мнения через приемную компетентного органа.

Члены рабочей комиссии, группы компетентного органа, сотрудники его аппарата обобщают поступившие оценки, предложения, на их основе готовят поправки, новые редакции соответствующих положений, статей документов. Затем на заседании компетентного органа с учетом таких дополнений вырабатываются и принимаются окончательные тексты.

Таким образом, народные обсуждения имеют *консультативное* значение с точки зрения официального движения соответствующего документа. Однако мнение, единообразно отразившееся в сотнях и тысячах разрозненно поступивших откликов, становится уже коллективным мнением и *обязывает власти прислушаться* к таким суждениям. Их придется либо принять, либо отклонить, но по аргументированным основаниям.

Из сказанного очевидно, что обсуждение — это первый этап в рождении какого-то законодательного или политического решения, способствующий в определенной мере выявлению воли народа и ее учету в подготавливаемых проектах решений; вторым этапом будет

принятие решения либо референдумом, либо компетентным органом государственной власти или местного самоуправления.

Отношение к институту народных обсуждений в конституционной практике неоднозначное. В советский период имели место заорганизованность народных обсуждений, расчет на всенародное одобрение проектов решений. Однако эти обсуждения давали немало ценных предложений и идей. Качество документа, удачность концепций и решений все-таки были — в рамках официальной идеологии того времени — предметом оценки граждан.

В наши дни органы власти также начинают использовать институт обсуждений. Имеют место публикации проектов важных документов — федеральных законов и федеральных программ в той или иной области. Например, в ходе подготовки проекта Конституции РФ в 1990—1993 гг. неоднократно помещались в газетах и издавались отдельными брошюрами как официальные, так и иные проекты.

Однако до последнего времени можно было говорить о недооценке роли всенародных (народных) обсуждений как института непосредственной демократии. Да и сам этот институт не отличается совершенством.

Во-первых, нет однозначного отношения к предмету обсуждений. В то время, когда они закреплялись на конституционном уровне, речь шла о всенародном, народном обсуждении наиболее важных вопросов *государственной* жизни. Вопросы *общественной* жизни не предполагались в качестве предмета таких обсуждений. В реальности же предметом обсуждения мог стать вопрос общественной (политической) жизни или вопрос формально государственной жизни, но с очень большим значением для жизни общества.

Во-вторых, не идеален механизм обсуждений. Более того, можно говорить об отсутствии такого механизма. И дело даже не в том, что слова «наиболее важные вопросы» полностью отдают данный институт на усмотрение соответствующих органов власти — в конце концов, нет смысла организовывать обсуждения по любому поводу. Однако в целом конституционно-правовое регулирование сводится к опубликованию соответствующего проекта, обсуждению его отдельными гражданами, их группами (коллективами) и объединениями, которые направляют свои предложения в компетентный орган, его комиссию, нижестоящие органы, в СМИ, а последние, в свою очередь, переправляют поступившие предложения по назначению.

Как правило, в нормах соответствующих законов нет четких правил относительно последствий обсуждения. Направив свои обращения, участники обсуждения не получают конструктивных ответов из

органов, организовавших всенародные (народные) обсуждения. Нередко их даже не уведомляют о получении письма. В итоге у граждан складывается ощущение того, что обсуждение — это лишь внешняя видимость демократии, а собственно их мнение ничего не значит.

Это не должно вести к отказу от всенародных (народных) обсуждений. В принципе современные технические средства позволяют усовершенствовать этот процесс.

Кроме того, институт народных обсуждений предусматривает помимо масштабных мероприятий также и *специализированные* акции, прежде всего *обсуждение законопроектов специалистами, научной общественностью*. Как правило, соответствующие комитеты Государственной Думы направляют законопроекты в юридические научные и учебные учреждения, а также в отраслевые институты и органы, по профилю которых идет законопроект. Соответствующие заключения, предложения, замечания, поправки рассматриваются в рабочих группах комитетов Думы и учитываются в тексте акта.

Рассматривая данный институт и констатируя, что Государственная Дума пока не назначала всенародных обсуждений законопроектов, рассмотренных о поддержанных ею в первом чтении, одновременно отметим позитивную роль Указа Президента РФ от 9 февраля 2011 г. «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

В целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов Указом установлено, что: а) проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента РФ могут быть вынесены на общественное обсуждение; б) в соответствии с поручением Президента РФ федеральным государственным органам, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке), вынесенный на общественное обсуждение, поручено размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение; обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соот-

ветствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту; по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта представлять Президенту РФ доклад о результатах его обсуждения.

Вместе с тем приходится констатировать, что в акте не оговорены моменты, связанные с тем, как следует учитывать поступившие от граждан предложения, другие вопросы процедуры данного вида обсуждений. В основном все оставлено на усмотрение тех органов, которые готовили законопроект. Это снижает роль данного, хотя и консультативного, но все-таки важного канала народовластия. К тому же следует учесть, что не снимается и проблема народных обсуждений, организуемых Государственной Думой по законопроектам, принятым ею в первом чтении, — особенно если учесть, что они могут быть внесены иными субъектами права законодательной инициативы, не связанными с федеральными государственными органами.

## § 7. Публичные слушания

### *Литература*

*Ежукова О. А.* Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве: основы правового регулирования и практика // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4; *Зенин С. С.* Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Игнатюк Е. В.* Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3; *Карагод Н. В.* Право населения на участие в публичных слушаниях: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2012; *Киселев К. В., Ляпустина М. А., Руденко В. Н.* Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург, 2007; *Комарова В. В.* Институт публичных слушаний — форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9; *Очеретина М. А.* Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009; *Помещикова С. А.* Учет мнения граждан на публичных слушаниях // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20; *Тамазов З. Г.* Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ввел такой институт непосредственной демократии, как *публичные слушания*, хотя в субъек-

тах РФ он предусматривался гораздо раньше (в частности, в ст. 62 Устава г. Москвы). По происхождению он является родственным институту всенародных обсуждений, но все-таки уже оформляется как самостоятельный институт непосредственной демократии. Публичные слушания — это своего рода *форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением*.

Согласно ст. 28 названного Закона для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Это делается по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования — главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Слова «должны выноситься» означают, что по перечисленным вопросам публичные слушания обязательны.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

На уровне субъектов РФ также последовательно расширяется практика публичных слушаний, а по ряду вопросов они становятся обязательными — особенно это концепции развития территории, бюджет субъекта РФ, отчет о его исполнении. Соответствующие положения включаются в конституции, уставы субъектов РФ, появляются специальные законы<sup>1</sup> или нормы включаются в законы, иные акты субъектов, посвященные народным обсуждениям. Имеет место и совмещение публичных слушаний населения и парламента субъекта РФ<sup>2</sup>.

### § 8. Коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции)

#### *Литература*

*Алистратов Ю. Н.* Право петиций в Российской Федерации / под ред. *Ю. А. Дмитриева*. М., 1997; *Валуева О.* Право граждан на обращение: конституционные и административные аспекты содержания и реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61); *Любимов А. П.* Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. М., 1998; *Миронов М. А.* Власть и народ: обратная связь. М., 1999; *Он же.* Обращения граждан как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002; *Он же.* Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика. М., 2001; *Новиков А. В.* Обращения граждан / науч. ред. *Ю. Н. Стариков*. Воронеж, 2007; *Нудненко Л. А.* Концепция Федерального закона «О петициях граждан

<sup>1</sup> Для примера назовем Закон Ростовской области от 4 сентября 2011 г. «О публичных слушаниях по проектам областных законов об областном бюджете и об отчете об исполнении областного бюджета», Закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. «О публичных (общественных) слушаниях».

<sup>2</sup> См., например, Уставный закон Красноярского края от 18 июня 2009 г. «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края».

Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6; Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения / под общ. ред. *М. А. Миронова*. М., 2001; *Скрябина М. В.* Реализация конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007; *Старостина И. А., Зайцева Е. Р.* Петиция как коллективная форма реализации и защиты прав и свобод граждан // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 1993. № 4.

Специфической формой выражения общественного мнения являются коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения. Этот институт, в общем-то, давно существует в конституционном праве нашей страны. В прежние годы из трех форм обращений граждан — жалобы, заявления и предложения — его в большей мере связывали с третьей формой. Считалось, что если жалобы и заявления больше отражают индивидуальный интерес граждан, то предложения отражают общественный интерес, желание человека как-то повлиять на положение дел, ликвидацию недостатков, от чего будет польза и ему лично, и окружающим гражданам, и обществу в целом. Предложения могут исходить от одного гражданина, но гораздо ощутимее становится *коллективное обращение граждан по вопросу общественного значения*. В последние годы такие обращения чаще стали именовать *петициями*, и конституционно-правовой институт с этим наименованием постепенно пробивает себе дорогу в законодательстве.

Суть коллективного обращения (петиции) состоит в следующем. Некоторая часть граждан считает какую-либо проблему весьма злободневной, заслуживающей внимания быть рассмотренной компетентным органом государства или органом местного самоуправления либо решенной путем референдума. Граждане создают так называемую инициативную группу, которая регистрируется в установленном порядке и начинает сбор подписей за обращение к органу государства или органу местного самоуправления — чтобы он включил соответствующий вопрос в свою повестку дня и разрешил его, а если сочтет нужным — назначил референдум. Получив коллективное обращение (петицию), компетентный орган рассматривает его и принимает решение по существу дела.

Итак, коллективное обращение (петицию) отличают от иного обращения три фактора:

1) предлагаемая для рассмотрения проблема имеет общественное значение;

2) необходимо собрать не менее определенного числа подписей (оно устанавливается соответствующим нормативным правовым актом);

3) обращение (петиция) имеет обязывающее значение для соответствующего органа. Получив его, орган не может перепоручить вопрос иному органу, должностному лицу (по другим обращениям он вправе так поступить), должен включить вопрос в повестку дня своей работы, рассмотреть, принять решение или вынести вопрос на народное голосование.

Российский федеральный законодатель весьма затянул принятие федерального закона об обращениях граждан. Наконец, был принят Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Закон содержит градацию обращений граждан (ст. 4) и называет в их числе наряду с заявлением и жалобой также предложение — это «рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества». Однако особого порядка рассмотрения такого рода обращений из Закона не вытекает.

Названный Закон допускает наряду с федеральным регулированием правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан, также регулирование и на уровне субъектов РФ, однако конкретного и направленного на усиление защиты и гарантии данного права — согласно п. 2 ст. 3 «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом». В субъектах РФ ранее принимались свои законы об обращениях граждан. Естественно, теперь они корректируются в соответствии с указанным Федеральным законом или принимаются новые законы<sup>1</sup>.

Вместе с тем примечательно, что многие субъекты РФ предпочитают закрепить не просто право на обращение как бы отдельных граждан, а *право на гражданскую инициативу*, реализуемую коллек-

<sup>1</sup> Например, есть Закон Московской области от 5 октября 2006 г. «О рассмотрении обращений граждан» (заменяет аналогичный Закон 1999 г.), Закон Краснодарского края от 28 июня 2007 г. «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Краснодарском крае», Закон Курской области от 30 мая 2008 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан в Курской области» и т. п.

тивно. Так, в Уставе Московской области от 11 декабря 1996 г. определено, что население области имеет право на гражданскую инициативу в форме коллективного обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, к государственным должностным лицам и должностным лицам местного самоуправления Московской области по вопросам, отнесенным к их компетенции. Согласно ст. 10 Устава гражданская инициатива может иметь своей целью: проведение областного или местного референдума; внесение в органы государственной власти и местного самоуправления, к государственным должностным лицам и должностным лицам местного самоуправления Московской области предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их компетенции и затрагивающих интересы населения области; отставку должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления Московской области. По Закону Воронежской области от 27 июня 2007 г. «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» такая инициатива может иметь своей целью проведение областного или местного референдума либо быть связанной с реализацией права граждан, политических партий, их региональных отделений, иных общественных объединений на отзыв губернатора Воронежской области, депутата Воронежской областной Думы, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Характерно, что нормативные акты по вопросам обращений граждан принимаются и на муниципальном уровне. Например, Совет депутатов г. Климовска Московской области решением от 22 декабря 2005 г. утвердил Положение об обращениях граждан в г. Климовске. Интересно, что этот акт говорит о рассмотрении «ходатайств граждан», не раскрывая, что это такое, а также коллективных обращений граждан, которые могут оформляться в виде петиций, подаваемых в органы власти города от имени участников собрания (схода), конференции, митинга выборными лицами, обладающими представительскими полномочиями.

## § 9. Народная правотворческая инициатива

### *Литература*

Авакьян С. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. трудов / под ред. А. В. Иванченко. М., 2004; Важнов С. С. Институт пра-

вотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; *Комарова В.* Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. М., 1998; *Руденко В. Н.* Институт народной правотворческой инициативы в современном конституционализме // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2; *Он же.* Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. Екатеринбург, 2001. Вып. 1; *Соловьев С. Г., Бычкова Е. И.* Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3; *Трайнин И. П.* О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах (Референдум и законодательная инициатива) // Сов. государство и право. 1937. № 1—2; *Хохлова Е. А.* Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3; *Чеботарев Г. Н., Иванова К. А.* Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

Отдельным институтом непосредственной демократии в ее консультативных формах является народная правотворческая инициатива. В определенной мере ее можно было бы считать разновидностью коллективного обращения граждан. И все же лучше рассматривать *народную правотворческую инициативу как самостоятельный институт* по следующим причинам.

Во-первых, это *предмет обращения*. При просто коллективном обращении (петиции) его предметом будет, скажем так, обычная проблема, и она может быть разрешена правоприменительным решением органа государственной власти, местного самоуправления. При народной правотворческой инициативе граждане обязательно ставят вопрос о принятии нормативного акта. Они готовят *проект акта*, и сбор подписей идет за то, чтобы именно этот проект был рассмотрен органом власти (в этом — важнейшее отличие от просто коллективного обращения по общественно значимому вопросу).

Во-вторых, при народной правотворческой инициативе предполагается значительно *большее число подписей граждан*, которые надо собрать в поддержку проекта нормативного правового акта, причем с использованием подписного листа установленной формы. А для органа власти может быть определен предельный срок, в рамках которого надо отреагировать на правотворческую инициативу.

Одним из первых актов Российской Федерации, в котором была закреплена народная правотворческая инициатива, стал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. Федеральный закон 2003 г., пришедший ему на смену, также сохранил этот институт.

Согласно ст. 26 Закона 2003 г. с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается таким актом и не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

В законодательстве субъектов РФ нет однозначной трактовки коллективных обращений граждан, петиций, народной правотворческой инициативы. Порой эти институты переплетены.

Например, в Уставе г. Москвы есть ст. 65 «Обращения и петиции граждан». Она использует понятие «обращения» в связи с правом граждан индивидуально и группами обращаться в органы государственной власти города, органы местного самоуправления и к их должностным лицам. А вот право граждан осуществить гражданскую законодательную инициативу реализуется путем внесения в Московскую городскую Думу «петиции с предложением о принятии, изменении или отмене закона города Москвы». Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 г. «О законах города Москвы и постановлениях Московской го-

родской Думы» (ст. 5) воспроизвел положения Устава и добавил, что петиция вносится от имени не менее 10 тыс. граждан, Дума и мэр рассматривают проект закона города, прилагаемый к петиции, в двухмесячный срок со дня официального внесения петиции. Таким образом, московское регулирование не замкнулось на том, что петиция есть предложение правотворческого характера, а предписывало к ней прилагать законопроект.

Последующая практика показала, что собрать указанное число подписей не очень трудно, законопроекты стали поступать городским властям, а вот рассмотреть их в короткий срок не так легко. Приведенную норму исключили из названного Закона. 11 декабря 2002 г. был принят Закон г. Москвы «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве». В п. 2 ст. 1 Закона установлено, что жители Москвы «осуществляют гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Думу петиции с предложением о принятии, изменении или отмене закона города Москвы и соответствующего проекта закона города Москвы». А п. 3 той же статьи определил, что петиция вносится от имени не менее 50 тыс. жителей г. Москвы.

Законодательство субъектов РФ идет по пути расширения регулирования в конституциях, уставах и специальных законах института народной (гражданской) законодательной (правотворческой) инициативы, реализуемой в законодательном собрании субъекта РФ<sup>1</sup>. В этих актах закрепляется само право на такую инициативу, для его реализации надо собрать названное в актах число подписей избирателей. Цифра эта существенно различается от субъекта к субъекту РФ: например, в Краснодарском крае — не менее 100 тыс. избирателей края, Нижегородской области — 10 тыс., Брянской области — 3 тыс., Иркутской области, Еврейской автономной области — 2 тыс., Астраханской области — 1 тыс. В некоторых субъектах РФ называется процент — например, в Томской области это 1% от числа граждан, проживающих в области и обладающих избирательным правом.

Имеет место и муниципально-правовое регулирование по вопросам правотворческой инициативы. В ряде случаев на местном уровне принимаются нормативные акты, объединяющие регулирование по

<sup>1</sup> См. для примера уставы Краснодарского, Красноярского краев, Астраханской, Брянской, Иркутской, Калужской, Нижегородской, Томской областей, Еврейской автономной области и др. См. также, например, Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае», Закон Томской области от 12 февраля 2007 г. «О гражданской законодательной инициативе в Томской области», Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. «О народной правотворческой инициативе», Закон Калужской области от 3 июня 1996 г. «О народной правотворческой инициативе».

вопросам обращений и правотворческой инициативы граждан. Например, это решение Совета депутатов городского округа Долгопрудный Московской области от 21 марта 2007 г. «Об обращениях и правотворческой инициативе граждан в г. Долгопрудном». Решение предусматривает, что правом правотворческой инициативы обладают граждане — жители данного города, обладающие избирательным правом по выборам в органы местного самоуправления. Реализация права предполагается в виде внесения соответствующего проекта муниципального нормативного акта. Право могут реализовать инициативные группы не менее 200 человек путем внесения проекта акта в Совет депутатов или главе города.

В некоторых странах (например, в отдельных штатах США) используется институт принятия нормативных актов посредством народной инициативы: какой-то проект документа официально публикуется как законопроект, и начинается сбор подписей за него. Если необходимое число подписей получено, законопроект считается принятым как закон. Достаточно ясно, что в данном случае мы имеем дело с перерастанием одного института в другой. По существу, народная инициатива уступает здесь место референдуму, хотя и проводимому в специфической форме. Основанием для такого вывода является то, что результат акции имеет не просто обязательный, но и окончательный характер — появляется правовой акт, принятый народом.

## § 10. Российские общественные инициативы с использованием Интернета

### *Литература*

*Дзидзоев Р. М.* Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7; *Хохлова Е. А.* Российская общественная инициатива как институт «опосредованной» демократии // Юридический мир. 2013. № 7.

В России сегодня начинает интенсивно развиваться практика выявления и формирования общественного мнения с использованием ресурсов Интернета, заключающаяся в следующем: гражданин направляет свое предложение, считая его общественно значимым (со своими обоснованиями), на определенный сайт, начинается обсуждение предложения на этом сайте, если предложение в течение заранее установленного срока получит поддержку определенного числа зарегистрировавшихся пользователей, в перспективе возможна разработка на данной основе проекта нормативного правового акта.

Этот вариант в некоторой степени приближается к народной правотворческой инициативе, а также к петициям. Эти вопросы мы рассмотрели в предыдущих параграфах. Но все-таки есть основания говорить о том, что складывается самостоятельный конституционно-правовой институт непосредственной демократии, так как: во-первых, при петициях и народной правотворческой инициативе предполагаются коллективные действия граждан, а инициатива в Интернете предлагается индивидуально; во-вторых, петиции и правотворческие инициативы направляются в конкретные органы публичной власти, которым и полагается принять решение по предложению граждан или представленному ими проекту документа. Но судьба общественной инициативы не ясна. Ее могут не поддержать организаторы, пользователи сайта. Наконец, даже получение поддержки не означает появления нормативного акта. К тому же при благоприятном стечении обстоятельств это будет проект не автора идеи, а органа, которому поручат подготовить проект.

Поэтому мы и предлагаем считать подобную *общественную инициативу отдельным институтом непосредственной демократии*.

В Российской Федерации он получил наименование *российская общественная инициатива*. Идею такого института впервые изложил В. В. Путин, будучи кандидатом на пост Президента РФ, и пояснил, что в ряде западных стран уже стало практикой размещение на интернет-сайтах общественно значимых предложений и идей граждан, организация их публичного обсуждения зарегистрированными (взрослыми) пользователями, способствование учету и отражению в правотворческом процессе предложений, получивших ощутимую поддержку пользователей.

После избрания Президент РФ сделал первый шаг по нормативно-правовому отражению данной идеи в Указе от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Президент поручил Правительству РФ обеспечить реализацию ряда мероприятий, в том числе до 1 сентября 2012 г. утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую: создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г.; рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве РФ после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и представителей бизнес-сообщества.

В порядке реализации поручения Президента 27 августа 2012 г. Правительство РФ утвердило Концепцию «российской общественной инициативы».

Однако затем Президент РФ счел необходимым издать Указ от 4 марта 2013 г. «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”». Причины принятия Указа видятся, во-первых, в том, что данному институту непосредственной демократии отводится большая роль в общественно-политических процессах; во-вторых, намечается использование института на уровнях как Российской Федерации, так и субъектов РФ и местного самоуправления.

Указом утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Установлено, что рассмотрению в соответствии с Правилами, утвержденными Указом, подлежат направленные гражданами РФ с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: а) общественные инициативы, реализуемые на федеральном уровне, — с 15 апреля 2013 г.; б) общественные инициативы, реализуемые на региональном и муниципальном уровнях, — с 1 ноября 2013 г. Также Указом установлено, что некоммерческой организацией, уполномоченной на осуществление функций, предусмотренных Правилами, утвержденными настоящим Указом, является Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии».

В Правилах определено, что общественными инициативами считаются предложения граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным настоящими Правилами требованиям. Направлять общественные инициативы с использованием интернет-ресурса и голосовать за них могут граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, зарегистрированные в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

Размещению общественной инициативы на интернет-ресурсе предшествует обязательная предварительная экспертиза, за исключением случаев, установленных данными Правилами. Срок проведения предварительной экспертизы не должен превышать два месяца. Функции по проведению предварительной экспертизы общественной инициативы, принятию решения о размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) или об отказе в ее размещении, а также по обеспечению работы интернет-ресурса осуществляет уполномоченная некоммерческая организация.

Направление общественной инициативы осуществляется путем заполнения на русском языке специальной формы на интернет-ресурсе. Текст общественной инициативы не должен содержать нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни или здоровью граждан, призывов к осуществлению экстремистской деятельности.

Гражданин, направивший общественную инициативу, указывает, на каком уровне (федеральном, региональном или муниципальном), по его мнению, должна быть реализована данная инициатива.

В ходе предварительной экспертизы устанавливаются соответствие общественной инициативы Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан, актуальность проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованность предлагаемых вариантов ее решения.

Правила устанавливают (п. 14), что размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила: а) не менее 100 тыс. голосов граждан — в поддержку инициативы федерального уровня; б) не менее 5% голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта РФ (для субъектов РФ с численностью населения более 2 млн человек — не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта РФ), — в поддержку инициативы регионального уровня; в) не менее 5% голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, — в поддержку инициативы муниципального уровня.

Голосование по общественной инициативе с использованием интернет-ресурса начинается в день размещения этой инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и проводится в течение одного года. Система голосования организуется по принципу «один

человек — один голос» и предусматривает для граждан возможность проголосовать как за инициативу, так и против нее.

Общественная инициатива, не получившая в ходе голосования необходимой поддержки, считается неподдержанной и снимается с рассмотрения. Информация об этом размещается на интернет-ресурсе.

Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, направляется в электронном виде уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. Информация о направлении общественной инициативы в экспертную рабочую группу соответствующего уровня и принятых ею решения размещается на интернет-ресурсе.

Состав экспертной рабочей группы федерального уровня определяется Правительством РФ и включает представителей федеральных органов исполнительной власти, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, членов Общественной палаты РФ, представителей бизнес-сообщества и общественных объединений.

Состав экспертной рабочей группы регионального уровня определяется высшими органами исполнительной власти субъектов РФ и включает представителей органов государственной власти РФ, депутатов законодательных органов субъектов РФ, членов общественных палат субъектов РФ, муниципальных депутатов, представителей государственных учреждений, бизнес-сообщества и общественных объединений. Состав экспертной рабочей группы муниципального уровня определяется органами местного самоуправления и включает представителей этих органов, муниципальных депутатов, представителей муниципальных учреждений, бизнес-сообщества и общественных объединений.

По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде.

Информация о рассмотрении общественной инициативы и мерах по ее реализации направляется уполномоченной некоммерческой организации для размещения на интернет-ресурсе.

## § 11. Наказы избирателей

### Литература

Богомолов М. Т. Наказы избирателей // Учен. зап. Саратовского юрид. ин-та. Саратов, 1970. Вып. XIX. Ч. 2; Галесник Л. С. О наказах советских избирателей // Вопросы истории, теории и государственного права: учен. зап. Свердловского юридического ин-та. 1957. Т. IV; Коток В. Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве (императивный мандат). М., 1967; Крегул Ю. И. Организация выполнения наказов избирателей местными Советами: дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1988; Мошак А. В. Правовой режим наказов избирателей в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971; Наказы избирателей: за новые подходы // Советы народных депутатов. 1989. № 2, 4; Нудненко Л. А. Порядок выработки и реализации наказов избирателей депутатам Верховного Совета СССР // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 1975. № 2; О законодательном регулировании наказов избирателей народным депутатам СССР // Сов. государство и право. 1989. № 11; Старовойтов Н. Г. Наказы избирателей. М., 1975; Суханов Н. Е. Избиратели дали наказ. М., 1981; Хрусталева Е., Хисматуллин Ф. Мысли о наказах // Советы народных депутатов. 1980. № 5; Шелютто Н. В. К разработке законодательных актов о наказах избирателей // Труды ВНИИ советского законодательства. М., 1979. Вып. 16.

Выше говорилось, что указы избирателей возникли вместе с депутатским мандатом. Направляя своего представителя в собрание депутатов, избиратели давали ему поручения: какие вопросы и каким образом решать в этом собрании, как голосовать, какой линии поведения придерживаться. Эти поручения и получили наименование «указы избирателей».

Поскольку в капиталистических парламентах победила концепция свободного мандата, там указы избирателей не применялись и не применяются поныне.

В советский период указы избирателей стали одной из составляющих конституционно-правового статуса как депутатов, так и в целом представительных органов власти. Как мы отмечали, указы избирателей вместе с отчетами депутатов и их досрочным отзывом из представительного органа как раз и стали содержанием императивного депутатского мандата.

В последующие годы указы избирателей вначале вообще были исключены из практики деятельности депутатов и представительных органов власти. Однако затем политика отдельных субъектов в этом

вопросе изменилась, они стали принимать свои нормативные акты о наказах избирателей, тем самым восстанавливая этот институт<sup>1</sup>.

Указ можно определить как *поручение избирателей депутату и соответствующему представительному органу власти по вопросу общественного значения, требующему решения данного органа либо иного компетентного органа*. В указах выражаются проблемы, имеющие общественное значение: построить спортивное сооружение, провести газ в населенный пункт, сделать освещение какой-то улицы и т. д. Проблемы долгое время не решаются, и избиратели хотят привлечь внимание к ним нового кандидата в депутаты, а через него и новый состав представительного органа власти.

На встрече кандидата в депутаты с избирателями последние вносят (дают) свой указ, принимая его путем открытого голосования большинством голосов присутствующих на собрании.

Полученные указы обобщаются представительным органом власти. При этом выделяются указы, которые нереально выполнить усилиями данного уровня власти и управления; по ним готовится обращение в вышестоящие органы власти; определяются указы, не подлежащие выполнению как необоснованные; намечается программа мероприятий по выполнению принятых указов, которая утверждается на заседании представительного органа власти. Далее этот орган, органы исполнительной власти, соответствующий депутат прилагают усилия к реализации указов.

К указам избирателей есть разные подходы. Тех, кто выступает за сохранение этого института в российском конституционном праве, противники данного института готовы зачислить в апологеты реставрации советской власти.

Суждения об императивном характере указов избирателей явно преувеличены. Из приведенного выше механизма зарождения указов читатель мог увидеть реально лишь одно проявление императивности — от указов нельзя просто так отмахнуться, на них надо реагировать. Иных начал императивности в указах не было и в советское время. В этом плане о указах можно было говорить как об институте, *совмещавшем* в начале своего возникновения *черты императивного и*

<sup>1</sup> См. для примера Закон Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2006 г. «О указах избирателей народным депутатам Республики Саха (Якутия)», Закон Архангельской области от 28 февраля 2006 г. «О указах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов», Закон Астраханской области от 11 декабря 2002 г. «О указах избирателей депутатам Думы Астраханской области», Закон Курской области от 22 ноября 2010 г. «О указах избирателей депутатам Курской областной Думы».

консультативного институтов, а по мере развития советской власти все более проявлялась роль наказов как консультативного института непосредственной демократии.

Длительное время при выборах в советские представительные учреждения отсутствовала конкуренция, в избирательном округе баллотировался один кандидат на одно вакантное депутатское место. Если на встречах кандидата с избирателями они высказывали ему наказания (это было не всегда), кандидат имел право сообщить свое мнение избирателям относительно наказания, в том числе о его реальности. В конце концов при несогласии с наказом он мог отказаться быть кандидатом. Совет, в который избирался депутат, был еще свободнее в отношении к наказам, он мог не принять наказания и отказать в его выполнении.

Роль отдельного кандидата в отборе наказов стала гораздо важнее с появлением конкурирующих кандидатов. В законодательство о наказах внесли правило о том, что наказания могут быть даны на встречах с каждым из кандидатов, причем кандидат — тут же, на встрече, — имеет право согласиться с наказом и принять его либо отказаться от наказания, для него это не имеет никаких последствий, кроме одного — избиратели будут решать при голосовании, отдать ли за него свои голоса. Причем наказания считались только те поручения, которые даны кандидату, ставшему депутатом. Остальные наказания переходили в ранг просто предложений избирателей, и депутат по своему усмотрению решал, как с ними поступать. Это также усилило характер наказов как консультативного института непосредственной демократии.

При создании нормативных актов о наказах были разные предложения о том, как их характеризовать — «поручения», «предложения», «просьбы», «обращения», «ходатайства», «требования», «пожелания» избирателей. Возобладавшее слово «поручение» само по себе никак не говорило об императивном содержании наказания и означало, как мы сказали, лишь невозможность оставить наказание без внимания. А на последнем этапе советского витка истории наказания превратились скорее в пожелания избирателей, и не более того.

В новейших актах, возрождающих наказания избирателей, порой вообще обходят вопрос о юридическом определении наказания. Кроме того, чтобы не превратить наказания в инструмент предвыборной агитации, их не связывают с избирательным процессом и с кандидатами на выборные должности, а определяют, что наказания даются на встречах с избирателями.

Однако все сказанное отнюдь не означает, что есть какая-то единая линия при новейшем оформлении наказов — кроме того, что их

все называют наказаниями избирателей. Обращение к конкретным актам позволяет увидеть разнообразие подходов.

Так, в Законе Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2006 г. «О наказах избирателей народным депутатам Республики Саха (Якутия)» четко определено, что наказания избирателей даются исключительно депутатам (т. е. исключены наказания кандидатам в депутаты). Причем Закон отделяет (ст. 1) *предложения избирателей о наказах* народным депутатам Республики Саха (Якутия) — это *поручения* депутатам, одобренные собраниями, сходами, конференциями граждан, направленные на решение социально значимых задач, вопросов экономического, социального и политического развития Республики, а также на удовлетворение материальных и духовных потребностей ее населения; и *собственно наказания избирателей* депутатам — это предложения о наказах, *утвержденные Государственным Собранием (Ил Тумен)* Республики в порядке, установленном настоящим Законом.

А вот по Закону Архангельской области от 28 февраля 2006 г. «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов» наказания избирателей признаются одобренные собраниями (сходами), конференциями граждан *предложения* по вопросам социального, экономического и политического развития области, удовлетворения материальных и духовных потребностей населения области, направленные *кандидатам в депутаты областного Собрания в период предвыборной кампании*. Целью наказов является повышение уровня и качества жизни населения области. В качестве наказов могут рассматриваться предложения избирателей по изменению действующего законодательства либо осуществлению конкретных мероприятий, требующих бюджетных расходов. Избранным депутатам согласно ст. 3 Закона поступают *обращения* граждан — их *предложения (поручения)* депутату областного Собрания, данные *в течение срока его полномочий* с целью решения социальных, экономических, политических вопросов, требующие бюджетных расходов. В Архангельской области тоже полагается обобщить поступившие депутатам областного Собрания наказания, это делает комитет по бюджету и налогам, составляя сводный перечень наказов, правительство области готовит мотивированное заключение по каждому наказу, далее парламентом утверждается программа реализации наказов.

Определенное своеобразие регулирования можно увидеть еще в одном акте — это Закон Астраханской области от 11 декабря 2002 г. «О наказах избирателей депутатам Думы Астраханской области». Согласно ст. 2 акта наказания депутатам Думы Астраханской области дают-

ся на срок депутатских полномочий избирателями на *предвыборных собраниях, встречах с кандидатами в депутаты, формируются из обращений избирателей, адресованных кандидатам в депутаты, при ежегодных отчетах депутатов* о своей работе перед избирателями. Депутат Думы Астраханской области, избранный по одномандатному избирательному округу, на основе поступивших ему наказов избирателей формирует перечень наказов избирателей и направляет его в Думу Астраханской области. А депутат Думы, избранный по единому избирательному округу (т. е. по партийному списку. — С. А.), направляет поступившие ему указы избирателей во фракцию, в которой он состоит. Фракция формирует перечень наказов избирателей, он также направляется в Думу. Перечень наказов избирателей депутатам утверждается постановлением Думы Астраханской области. Дума вправе принять мотивированное решение о нецелесообразности включения отдельных наказов в перечень наказов избирателей депутатам. По результатам ежегодных отчетов депутатов о своей работе перед избирателями Думой Астраханской области перечень наказов избирателей, принятых к исполнению, может быть изменен до утверждения бюджета области на очередной финансовый год.

Приведенные положения трех законов позволяют увидеть как их различия, так и определенное единство. Различие состоит в том, что в Якутии указы дают исключительно депутатам, в Архангельской области — только кандидатам в депутаты, в Астраханской области — как кандидатам, так и действующим депутатам. Терминология, связанная с наказами, различна — это и предложения, и поручения, и обращения. В одном вопросе акты едины — обязательно решение представительного органа об утверждении наказов, программы их реализации.

Противники наказов говорят, что указы выражают узкокорпоративные интересы отдельных групп граждан, депутат же обязан думать о всех избирателях своего избирательного округа, а представительный орган — об избирателях всей соответствующей территории. И по этой причине тоже надо отказаться от наказов. В таком доводе если и есть доля истины, то лишь в одном отношении: *указы не должны противопоставить интересы одной части избирателей округа интересам остальных избирателей, тем более интересы избирателей одного округа — интересам всей территории представительного органа власти*. За органом власти остается окончательное право принять или не принять наказ. Данный фактор также подтверждает консультативный характер института наказов.

И еще один аргумент. Противники наказов говорят: зачем посредством наказов оформлять всякие нужды и проблемы, если они и так

очевидны. Разве депутаты, представительные и исполнительные органы власти и без наказов не знают, где надо латать дороги, проводить капитальный ремонт и т. д. ? Действительно, о проблемах они могут знать, хотя опять же не о всех. Однако дело в другом: указы как форма выражения общественного мнения, как средство избирателей привлечь внимание властей к своим насущным нуждам могут быть, с одной стороны, мобиливающим фактором для органов власти, с другой — средством их единения с избирателями, ради которых они и должны функционировать.

## § 12. Собрания, сходы граждан по месту жительства

### Литература

Авакьян С. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. трудов / под ред. А. В. Иванченко. М., 2004; Агафонкин Д. Б. Проведение собраний и конференций жителей Москвы // Конституционное и муниципальное право. 1998. № 1; Джагарян Н. В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты. Ростов н/Д, 2010; Бахрах Д., Кочев В. Уточнить полномочия сходов // Советы народных депутатов. 1980. № 12; Бородин Д. А. К вопросу о сельских сходах // Сов. государство и право. 1960. № 12; Голубев В. Г. Правовая природа общих собраний, сельских сходов граждан // Вопросы государственного и административного права. Пермь, 1976; Кабышев В. Т. Общие собрания граждан // Учен. зап. Саратовского юридического ин-та. Саратов, 1970. Вып. XIX. Ч. 2; Кочев В. А. Собрания (сельские сходы) граждан. Государственно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982; Новоселов В. Каким быть сельскому сходу? // Советы народных депутатов. 1980. № 2; Руденко В. Н. Институт общего собрания (схода) граждан в современном публичном праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2002. Вып. 3; Чагина Е. П. Сельские сходы и селькомы — важная форма участия населения в работе Советов // Сов. государство и право. 1973. № 12.

Собрания граждан по месту их жительства воплощают начала императивного и консультативного институтов непосредственной демократии. На собраниях обсуждаются и решаются вопросы местного значения. Порой участники собраний высказываются и по вопросам осуществления государственной власти. В одних случаях решение со-

брания имеет обязательный характер, в других является рекомендательным (консультативным).

Институт собраний граждан по месту их жительства существует в России с давних времен. Особенно он был распространен в сельской местности, где организационной и вместе с тем правовой формой объединения населения была деревенская община, а собрания жителей деревень и сел назывались сходами. Община обсуждала на сходе различные вопросы, и он выступал как средство земского самоуправления. По ряду вопросов решения схода были обязательными для жителей деревни, села, например: о распределении (перераспределении) земельных наделов, содержания мест общего пользования, сборе средств на эти цели (так называемое самообложение), найме работников.

В советский период собрания граждан по месту их жительства также существовали, причем к сельским сходам добавились и собрания по микрорайонам городов. Такие сходы, собрания чаще всего связывались с осуществлением публичной власти на местном уровне, существовали под «опекой» Советов народных депутатов. По ряду вопросов они принимали решения, имеющие обязательную силу, например, на таких собраниях можно было выдвигать кандидатов в депутаты, избирать народных заседателей, утверждать руководителей сельских просветительских и медицинских учреждений. Важная роль в системе социалистической демократии отводилась также объединениям граждан по месту работы — трудовым коллективам и, следовательно, их собраниям. В Конституцию СССР 1977 г. была включена специальная статья о трудовых коллективах, причем в главу первую — о политической системе.

В постсоветский период собрания граждан по месту жительства сохраняются как институт непосредственной демократии в системе местного самоуправления, хотя и с более скромными возможностями. Роль трудовых коллективов и их собраний существенно уменьшается, трудовые коллективы уже не рассматриваются как атрибут конституционного строя России (см. об этом § 6 гл. 12 настоящего учебного курса).

Собрания и сходы граждан по месту их жительства в законодательстве закрепляются как институт непосредственной демократии в системе местного самоуправления (хотя некоторые ученые все местное самоуправление считают институтом гражданского общества, что отнюдь не бесспорно). В частности, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьи, посвященные сходам и собраниям граждан (ст. 25

и 29), размещены в гл. 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». При этом Закон отражает несколько разное назначение сходов и собраний.

Согласно данному Закону (ст. 25 и 35) в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, представительный орган местного самоуправления не создается. Здесь для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. *Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.* Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом. Решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины его участников. Решения, принятые на сходе, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Собрания граждан согласно ст. 29 рассматриваемого Закона могут проводиться на части территории муниципального образования *для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.*

Эти собрания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным орга-

ном муниципального образования в порядке, установленном уставом образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и его должностным лицам, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и его должностными лицами. В этой роли собрания граждан сказывается его *консультативное* предназначение. Правда, в Законе подчеркивается, что обращения, принятые собранием граждан, *подлежат обязательному рассмотрению* органами местного самоуправления и его должностными лицами, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Вместе с тем в рассматриваемом Законе говорится, что *собрание граждан, проводимое в связи с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления*. В этом случае можно сделать вывод о том, что собрание выступает как *орган (организационная форма) публичной власти*.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разрешает проводить вместо собраний *конференции граждан (собрания делегатов)*. Статья 30 данного Закона гласит, что в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

### § 13. Понятие и институты представительной демократии

#### *Литература*

Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999; Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / под ред. Г. Н. Комковой. Орел, 2004; Белонковский В. Н., Белоновский А. В. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века (теория, история, практика). М., 1999; Демин В. А. Государственная Дума России (1906—1917 гг.): механизм функционирования. М., 1996; Дружинин Н. П. Избиратели и на-

родные представители. Общедоступный очерк конституционного права с изложением предложений о реформе в России и Закона о Государственной думе. М., 1906; Жижиленко А. А. О безответственности народных представителей. Ярославль, 1909; Князев С. Д., Арановский К. В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16; Ковалевский М. М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. М., 1906. Т. I—II; Котляревский С. Сущность парламентаризма // Новое время. 1994. № 14; Лукьянов А. И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., 2010; Манен Б. Принципы представительного правления / пер. с англ. Е. Н. Рощина; науч. ред. О. В. Хархордин. СПб., 2008; Мижусев П. Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. СПб., 1906; Милль Дж. Ст. Представительное правление. Публицистические очерки / пер. с англ. и под ред. Р. И. Сементковского. СПб., 1897; Мурычев К. В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М., 2011; Овсепян Ж. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59); Основы парламентского права: научно-практ. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Парламентское право России: учеб. пособие / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008; Паронян К. М. Политико-правовая трансформация института народного представительства в системе российской публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008; Представительные органы в системе публичной власти. Труды Ин-та государства и права РАН / отв. ред. Ю. Л. Шульженко, Т. А. Васильева. М., 2012; Савоськин А. В. Представительная (законодательная) власть в России (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007; Садовникова Г. Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008; Селунская Н. Б. Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996; Соколов К. Н. Парламентаризм: опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912; Тахтарев К. М. От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. СПб., 1907; Устинов В. М. Учение о народном представительстве: в 2 т. М., 1912; Хвостов В. М. Значение и права народного представительства. М., 1906; Храмушин В. В. О системе представительной демократии в современной России // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2008. Вып. 9; Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1866.

Понятие «представительная демократия» возникло практически одновременно с представительными органами власти, т. е. выборны-

ми представительными учреждениями, общегосударственными и местными, состоящими из *депутатов*. Преобладали два порядка формирования состава представительных учреждений: *сословный*, когда от соответствующих слоев и видов профессиональных занятий (дворяне, купцы, ремесленники, крестьяне и т. д.) направлялись их представители в органы власти; *территориальный*, при котором представителю поручалось представительство всех жителей соответствующей территории. Нередко оба варианта представительства переплетались.

Отражением силы монархии являлся и такой метод, когда состав органа с представительскими функциями или одной из его палат формировался монархом полностью либо частично. Например, в России с 1810 г. существовал Государственный совет как законосовещательный орган при императоре, им и формировавшийся; с появлением Государственной думы в начале XX в. Госсовет стал участником процедуры принятия законов, а формировался частично царем, частично — представителями от сословий. В некоторых странах этот, можно сказать, архаичный способ образования палаты органа законодательной власти сохраняется и до наших дней (палата лордов в Великобритании).

С созданием *коллегиальных представительных учреждений* понятие «представительной демократии» традиционно связывается именно с выборами представителей — прямыми либо через коллегии выборщиков. Есть все основания считать эти органы народным представительством, тем более что они состоят из избранных народом и выражающих его интересы (по крайней мере официально) представителей. К тому же другая ветвь власти — исполнительная — не избиралась народом, а формировалась монархом или представительным учреждением.

Однако ситуация принципиально изменилась с появлением главы государства (нередко он же и глава исполнительной власти), *избираемого народом*. Ведь замещение им должности происходит в том же порядке, что и депутатов, т. е. путем выборов. Конечно, избираемый глава представляет интересы народа, а «порог» или «масштабность» его представительства в сравнении с депутатами некоторые авторы считают даже выше, и вот почему:

1) если депутаты избираются по отдельным округам, глава — от всей территории, и для избрания его обычно требуется большее число голосов, нежели для избрания депутата;

2) когда депутаты избираются по партийным спискам, личности каждого из них не персонифицируются, а при избрании главы каждый кандидат участвует и побеждает в личном качестве (независимо от партийной принадлежности), что дает ему право считать себя представителем народа. Например, в России в 1991 г. на референдуме голосовался вопрос, хотят ли граждане введения поста всенародно избранного Президента РФ. И первый Президент РФ Б. Н. Ельцин довольно часто подчеркивал высокую меру своей представительности, называя себя всенародно избранным Президентом России.

Идея принадлежности представительности исключительно представительным учреждениям была хороша в условиях монархических режимов: парламент осуществлял законодательную власть, воплощал волю народа и противостоял исполнительной власти, которую формировал монарх и которая зачастую считалась символом государственной бюрократии. Но как только появился выборный глава государства (глава исполнительной власти), да к тому же еще парламент получил право выражать и сообщать главе свое мнение по поводу назначаемых им лиц исполнительной власти, сразу же параметры представительства стали иными.

И в наши дни по традиции *органы законодательной власти именуется представительными, т. е. органами народного представительства*. Однако *чертами представительства обладают и выборные лица, возглавляющие государство и исполнительную власть* (в некоторых странах в наши дни авторитет и представительный характер власти президента выражается, в частности, даже в том, что он назначает часть депутатов верхней палаты парламента — например, Казахстан). Поскольку возможна выборность населением руководителей исполнительной власти субъектов РФ (как указывалось ранее, она была введена в 90-е гг. прошлого века, отменена в 2004 г. и вновь предусмотрена в 2012 г.) и есть выборность населением глав муниципальных образований, соответствующие лица несли (несут) в себе начала представительства.

Следовательно, в систему представительной демократии в России включаются:

1) *Федеральное Собрание РФ* — парламент (обе его палаты — Совет Федерации и Государственная Дума); *Президент РФ*;

2) *законодательные собрания субъектов РФ* (это обобщенное их наименование, некоторые так и называются, но есть думы, государственные собрания, государственные советы и др.); *избранные населением главы исполнительной власти субъектов РФ*;

3) *представительные органы местного самоуправления* (думы, собрания депутатов, представителей, советы и др.); *избранные населением главы муниципальных образований*.

Категория «представительная демократия» не исчерпывается лишь указанием на систему органов государственной власти и местного самоуправления, избираемых народом (населением). Дело в том, что многие институты непосредственной демократии образуются как средства воздействия граждан и их объединений на органы народного представительства. Иначе говоря, *институты представительной и непосредственной демократии переплетаются*.

Кроме того, представительная демократия охватывает и многие институты, свойственные *для организации работы* представительных органов. Представительная демократия предполагает определенные принципы отношений выборных лиц и органов друг с другом и с народом, их ответственность перед ним; можно говорить о существовании представительной демократии (народного представительства), а в ее рамках и парламентаризма как особого вида осуществления власти народа и с участием народа.

Таким образом, *представительная демократия* является органической составляющей в конституционном строе нашей страны. Она объединяет следующие институты:

1) систему органов народного представительства, включающую в себя коллегиальные представительные учреждения и единоличные органы (должности) государственной власти или местного самоуправления, избираемые народом;

2) институты, отражающие постоянные контакты депутатов и выборных должностных лиц с населением, взаимодействие органов народного представительства с институтами гражданского общества посредством так называемой прямой и обратной связи (встречи, выступления, информирование, отчеты, получение обращений граждан и работа с ними, изучение общественного мнения, приглашение представителей населения, общественных объединений на свои заседания и др.);

3) специальные (и специфические) формы деятельности, характерные для органов народного представительства (публичные заседания коллегиальных представительных органов, обеспечение гарантий оппозиции и т. д.);

4) институты, отражающие задачи контроля органов народного представительства, в отношении органов исполнительной власти (парламентский запрос, вотум доверия и недоверия, правительственный час и др.).

## Глава 12. Институты гражданского общества в системе конституционного строя России

### § 1. Вопрос о гражданском обществе как элементе конституционного строя

#### Литература

*Автономов А. С.* Правовое оформление гражданского общества в России // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 1; *Влазнев В. Н.* Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Гавриленко В. И.* Гражданское общество и правовое государство: проблема обеспечения синхронного развития // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2006. Вып. 7; Гражданское общество: истоки и современность / науч. ред. *И. И. Кальной, И. Н. Лапушанский*. СПб., 2006; *Грачев В. С.* Институты гражданского общества и их роль в обеспечении конституционно-правовых отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Гриб В. В.* Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества. М., 2010; *Грудцына Л. Ю.* Государственно-правовые механизмы формирования и поддержки институтов гражданского общества в России / под ред. *Н. А. Михалевой*. М., 2008; *Домрин А. Н.* Гражданское общество в России: историческая неизбежность или новый виток социальных экспериментов? // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003. № 5 (53); *Затонский В. А.* Гражданское общество и государство: противостояние или партнерство? // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16; *Кулиев М.-П. Р.* Гражданское общество и право: опыт теоретического исследования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997; *Матузов Н. И.* Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. 1995. № 3; *Старилов Ю. Н.* Гражданское общество и государство: кто над кем? // Юрид. зап. Вып. 20: Гражданское общество и государство в России: обеспечение демократии и правомерности / под ред. *Ю. Н. Старилова*. Воронеж, 2006; *Уваров А. А.* Конституционно-правовые основы становления и развития гражданского общества в России. М., 2010; *Черниловский З. М.* Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. 1992. № 6; *Шевердяев С. Н.* Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16; *Яхьяева А. М.* Конституционные принципы формирования гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2011.

Конституционный строй России воспринимается нами как категория общества и государства. Невозможно закрепить устои государ-

ства, не затрагивая устоев общества, и наоборот, устои общества в значительной мере являются предпосылкой функционирования государства.

Отсюда повышенный интерес к категории «гражданское общество». В Конституции РФ это понятие не используется. Но учитывая, что в литературе ставится вопрос о конституционном отражении такой категории, как «гражданское общество», а в России предпринимались попытки включить в проекты конституций отдельные нормы или главы о гражданском обществе, следует хотя бы сжато рассмотреть данную категорию.

Прежде всего отметим, что какого-то единства в подходах к пониманию гражданского общества нет, и, вероятно, поэтому оно не нашло отражения в Конституции.

Самый простой подход к гражданскому обществу — назовем его *первым подходом* — заключается в том, что этим понятием охватывается все, что не относится к государству. Иначе говоря, *категория «гражданское общество» фактически полностью тождественна категории «общество»*. Оно воспринимается как совокупность граждан данного государства (кроме них, в стране могут быть иностранцы и лица без гражданства) — отсюда и наименование «гражданское» («общество граждан»). У общества своя жизнь. Соответственно, гарантии его самостоятельности, основы взаимоотношений общества и государства должны быть закреплены в конституции государства, в том числе с использованием категории «гражданское общество».

При этом предполагается не «оплетение» государством общества, а собственная жизнь последнего, определенная его независимость от государства. Минус такого подхода видится в том, что отделить общество от государства в целом невозможно; гарантии следует видеть не в самостоятельном существовании общества, а в его взаимоотношениях с государством.

Вероятно, именно поэтому ученые на этапе развитого социализма пытались объединить общество и государство, обходясь без категории «гражданское общество». Для советского строя, в котором, по идеологии последнего его периода, существуют лишь дружественные внутренние компоненты, использовалось понятие «*политическая система общества*» (оно нашло отражение в Конституции СССР 1977 г.). Составными ее элементами рассматривались *государство, правящая партия, общественные организации и трудовые коллективы* граждан. Для буржуазного общества предлагались два понятия: *политическая система*, охватывающая организации, выражающие интересы правящих классов (в том числе и буржуазное государство); *политическая*

структура, включающая как первый компонент (политическую систему), так и оппозиционные организации. Поскольку в обществе развитого социализма оппозиционных сил не было, то и понятия «политическая система» и «политическая структура» совпадали.

Оставляя в стороне идеологические мотивы такого подхода, отметим: во включении государства в гражданское общество есть свой резон, особенно если считать, что государство появилось и существует как инструмент управления определенной совокупностью общественных дел, которые в результате стали делами государственным. Опасность же состоит в том, что государство, однажды возникнув и став необходимым, подминает под себя (или может подмять) все большее число дел, возникающих в обществе. Поэтому трудно сказать, что лучше: включить государство в структуру общества (гражданского общества) и четко обозначить сферы его компетенции или отделить общество от государства. Во всяком случае те, кто ищет пути предотвращения возникновения авторитарных режимов, предпочитают отделять гражданское общество от государства.

*Второй подход* к категории «гражданское общество» состоит в том, что это не просто общество, а *общество, достигшее определенного качественного уровня развития*. Прежде всего это общество с возможностями идеологического многообразия и политического плюрализма (об этом шла речь выше). Общество, в котором граждане могут свободно выражать свои мнения, создавать различные, в том числе и политизированные, общественные объединения, может именоваться «гражданским». Если нет возможности создавать разные объединения и все подчинено одной идеологии, нет гражданского общества.

Правда, сторонники этого подхода называют более широкий круг компонентов такого общества. Особенно ярко это проявилось при подготовке Конституционной комиссией, образованной Съездом народных депутатов РФ, проекта новой Конституции РФ. В проекте, разработанном в 1990 г. и интенсивно корректированном в 1991—1992 гг., неизменно оставался — хотя внутренне и видоизменяемый — раздел «Гражданское общество». Мы об этом уже писали в разд. II настоящего учебного курса. Напомним читателю, что содержание понятия «гражданское общество» можно было видеть по тем главам и набору вопросов, которые включались в данный раздел: 1) собственность, труд, предпринимательство; 2) общественные объединения; 3) воспитание, образование, наука, культура; 4) семья; 5) массовая информация.

Следовательно, *при данном подходе гражданское общество можно трактовать как обеспечение определенного уровня экономического, со-*

циального, организационного, духовно-нравственного, межличностного и информационного состояния общества. Есть названные компоненты в совокупности, есть гражданское общество. Не имеется их — нет и гражданского общества.

При подобном подходе гражданское общество появляется на определенной стадии развития общества. Конечно, компоненты, указанные выше, могут возникнуть с самого начала существования общества. Однако их облик может быть различным — от примитивного в самом начале до высоко отшлифованного на современном этапе общественной жизни. Следовательно, гражданское общество в истинном смысле понятия соответствует высоко развитому обществу.

Сторонники данного подхода рассматривают «гражданское общество» как неотъемлемый элемент конституционного строя. Причем дело не в формальном наличии категории «гражданское общество» в конституции. Существенно другое: названные выше характеристики гражданского общества должны найти конституционное воплощение хотя бы в других конституционных конструкциях и терминологическом оформлении.

При *третьем подходе* к понятию гражданского общества качественные его характеристики, о которых шла речь, могут зарождаться в обществе постепенно и охватывать какую-либо часть граждан. Затем они будут распространяться на других граждан и охватят в конце концов все общество. Это связано с уровнем сознания граждан и их способностями управлять общественными делами. При таком подходе *гражданское общество выглядит как ядро общества, своеобразная его передовая часть*. Такой подход неизбежно ведет к расслоению общества, не дает критериев отнесения одних лиц к гражданскому обществу и оттеснения от него других.

Подводя итоги, можно сделать следующий вывод: категория «гражданское общество» ценна тем, что предполагает высокий уровень развития общества или движение к такому уровню. *Это общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов; в нем существует внутреннее единство во имя стратегических социальных и политических целей, когда нет условий непримиримой конфликтности различных общественных слоев, групп, сил; предполагается наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления ими; общество не противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним; общество проявляет максимальное внимание к человеку, его личным заботам и проблемам, воспитывает граждан в духе сочетания индивидуальных и общественных интересов.*

Категория «гражданское общество», понимаемая в этом плане, может быть отражена как одна из черт конституционного строя России (степень наличия у нас такого общества не может быть предопределяющей, в конечном счете к нему надо стремиться, как мы это говорим в отношении правового государства, разделения властей и др.).

*Сущностный фактор* гражданского общества связан с принципом идеологического многообразия и политического плюрализма, который его пронизывает (должен пронизывать).

Что касается *внутренней структуры* гражданского общества, здесь нет ясности. В структуре разных государств все явственнее наблюдается тенденция к появлению *лидера*. Чаще всего им становится одно лицо, избираемое путем прямых выборов на пост главы государства. Для политических режимов, установленных путем революционного переворота (захвата власти), зачастую характерно наличие коллективного лидера в виде *фронта* (комитета) национального спасения, народного фронта и т. д. Выполнив задачи прихода к власти (захвата власти), подобные «фронты» существуют еще некоторое время в качестве своеобразных государственно-общественных лидеров, уступая место конституционно получающему полномочия органу государства.

Возникает вопрос: возможен ли некий орган управления гражданским обществом, автономный от государства? В принципе это сомнительно. Как уже говорилось выше, сугубо самостоятельной жизни гражданского общества почти нет, в большинстве своих проявлений она так или иначе переплетается с жизнью государства. И само государство заинтересовано в том, чтобы его решения были приняты гражданами и выполнялись. Поэтому существование двух параллельных органов управления (один — государством, другой — обществом) нереально. Если какое-либо объединение берет на себя миссию руководства жизнью общества, рано или поздно оно либо превратится в политическую партию и наряду с руководством обществом будет стремиться к государственным должностям, либо будет пытаться направлять государственные органы, которые в итоге «поставят на место» структуру общества, пытающуюся руководить ими.

Однако какие-то органы консолидации сил гражданского общества и их влияния на органы государства — без претензий на управление гражданским обществом — могут существовать. Сказанное следует иметь в виду в связи с тем, что в 2005 г. была учреждена Общественная палата РФ, о которой подробнее речь пойдет в § 3 настоящей главы, а сейчас набирает силу созданный в 2001 г. по инициативе В. В. Путина Общероссийский народный фронт — согласно его Уста-

ву, утвержденному на учредительном Съезде 12 июня 2013 г., массовое общественное движение с целями содействия единению общества, процветанию России, развитию социального партнерства и созидательных гражданских инициатив.

Организационную структуру гражданского общества в России можно представить как совокупность следующих компонентов: 1) Общественная палата РФ как орган консолидации гражданского общества; 2) разнообразные общественные объединения (включая и названный Фронт); 3) политические партии; 4) институционализация лично-общественных и профессиональных контактов граждан как членов гражданского общества.

## § 2. Идеологическое многообразие и политический плюрализм в конституционном строе России

### *Литература*

*Авакьян С. А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996; *Бутенко А. П.* Советская многопартийность: современность и первый послеоктябрьский опыт // Сов. государство и право. 1991. № 1; *Васильева С. В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010; *Венгеров А. Б.* Социалистический плюрализм в концепции правового государства // Сов. государство и право. 1989. № 6; *Денисов С. А.* Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18; *Долідзе Н. И.* Конституционно-правовой институт многопартийности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Зырянов И. А.* Принцип политического многообразия в условиях реформирования конституционного законодательства // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2008. Вып. 9; *Колесников Е. В.* Конституционные вопросы политического плюрализма в России // Конституционное развитие России. Саратов, 1993; *Кононов К. А.* Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Михайличенко И. В.* Конституционный принцип идеологического многообразия (понятие, содержание и особенности выражения в российской партийной системе. Челябинск, 2008; *Орлова О. В.* Социальный и политический плюрализм // Политические проблемы теории государства. М., 1993; *Селихов Г. С.* Институционально-правовое измерение политического плюрализма: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008; *Старостенко К. В.* Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в России. СПб., 2008; *Троицкая А.* Парламентская оппозиция в системе разделения властей:

организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1; *Фролов А. А.* Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.

Статья 13 Конституции РФ гласит:

«1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.

2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

4. Общественные объединения равны перед законом.

5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

*Идеологическим и политическим плюрализмом называется такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает юридического статуса официальной государственной или обязательной идеологии, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, и все они действуют на основе (т. е. в рамках, с соблюдением) закона и равны перед законом.*

Под идеологией в данном случае понимается совокупность взглядов об обществе, государстве, их соотношении и перспективах развития. Идеологические постулаты разнообразны, но основные из них касаются: экономического строя, форм собственности и методов хозяйствования; государства, его назначения, функций, форм осуществления власти и ее распределения между соответствующими органами; положения человека в обществе и государстве; политических и социальных отношений с участием граждан, их объединений, государственных учреждений по поводу собственности, труда и власти; политического режима как реальной организации жизни в обществе, властвования, атмосферы отношений между людьми и официальными учреждениями.

Очевидно, что в принципе никакое государство не может жить без идеологии. Чтобы развиваться, надо формировать концепцию развития. А это и есть выбор определенных идеологических установок. Их

совокупность, сложившаяся и поддерживаемая в соответствующем государстве, может быть названа *официальной идеологией*, поскольку ее не просто представляют, но и проводят в жизнь те, кто занимает руководящие позиции в органах власти, а также в партиях и движениях, обеспечивших им победу. Поскольку за ними стоит немалая часть избирателей, можно считать, что официальная идеология представляет и интересы народа. Если у этой идеологии появится *название* и оно будет зафиксировано в *конституции* или *законе*, тем самым произойдет ее оформление в качестве *государственной*, иначе говоря, *обязательной*.

Именно этого и не делается при состоянии, именуемом идеологическим многообразием. Борьба за восторжествование и закрепление в конституции и законах соответствующих постулатов может продолжаться. И они могут даже найти отражение в конституции. Тем не менее соответствующие взгляды, пронизывая дух и букву конституции, не провозглашаются ею в качестве единственно верных, с которыми гражданам надо соизмерять жизнь и поступки.

Конечно, возникает вопрос: если концептуальные установки развития общества и государства находят отражение в конституции или законе в виде обязательных норм, можно ли тогда говорить об идеологическом многообразии? Не получается ли так, что по фундаментальным позициям формируется единообразие, а многообразие распространяется на вопросы второго плана, да и выражается в безвредной, так сказать, словесной оболочке?

Но тут-то и лежит различие между идеологическими монохронизмом и многообразием.

Наиболее выразительные проявления первого:

1) официально провозглашается какая-либо идеология в качестве *руководящей*, возможно и *государственной*, или *государственно обязательной*. История дает тому немало примеров: внедрение категорий социализма и коммунизма в конституции, текущее законодательство и реальную жизнь ряда стран; объявление основой общества и государственности ислама. Периодически провозглашаются приоритеты неких учений, которыми желают руководствоваться стоящие у власти; при этом в нормах конституций и законов соответствующие слова могут быть, а могут и не быть;

2) независимо от используемых вариантов по отношению к людям применяется директивное (политическое, а часто и юридическое) обязывание поклоняться одной идеологии, в этом плане формируется их сознание.

При идеологическом многообразии стоящие у власти, в руководстве страной и обществом, исходят из определенных идеологических установок. Провозглашенное идеологическое и политическое многообразие должно существовать прежде всего как совсем иная *атмосфера* общества, как возможность простого человека признать либо не признать для себя приемлемыми официальные постулаты — впрочем, *при обязанности следовать им, если они воплощены в конституционных или иных правовых нормах*, одновременно не соглашаясь с ними, проповедуя иные взгляды.

Но это не все. При идеологическом многообразии предполагается возможность перехода от самовыражения отдельного индивида к *организационным формам* выражения, проповедования, защиты взглядов. Здесь как бы перебрасывается мост к политическому плюрализму в виде не только свободы высказываний, но и совокупности юридически допускаемых *организаций* для представления различных мнений в качестве идеологических течений.

Отсюда очевидна возможность *политической борьбы* за возобладание соответствующего мнения. В этом плане ничто не составляет исключения — в том числе постулаты Конституции.

Но есть определенное условие: при идеологическом многообразии и плюрализме борьбу надо вести в *рамках дозволенного Конституцией*. Борьба *не должна приводить к закреплению в Конституции приоритета какой-то идеологии как государственной*. Если это произошло, идеологическому плюрализму пришел конец.

С точки зрения конституционного права идеологическое многообразие получает в нем отражение и гарантии в виде прежде всего *общей возможности* своего существования. Кроме того, не исключены нормативные акты, *предотвращающие проникновение* или *запрещающие проповедование* какой-либо идеологии.

Причем речь не может идти о табу на мысли. Подобное нередко делается посредством юридического акта. Однако это малополезный путь. Нельзя людям запретить думать о якобы преимуществах какой-либо идеологии, даже если считать это не просто их заблуждением, но и опасной ошибкой.

Иначе говоря, предметом правовых норм должны быть не идеи, а *действия* людей в плане их *распространения*. Основания такого подхода вытекают из Конституции РФ. Согласно ст. 29 каждому гарантируется свобода мысли и слова. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Выделенные слова как раз и подтверждают сказанное: идеологическое многообразие в виде возможности думать о чем угодно автоматически не создает права свободной агитации и пропаганды любой идеи. Такого рода действия надо совмещать с нормативными правилами, включенными как в Конституцию, так и в другие акты. Причем это относится и к действиям отдельных личностей, и к организованным акциям групп людей.

*Официальную оценку* каких-то идей и отсюда действий проповедников может дать лишь государство в лице компетентных органов. Следовательно, должна существовать официальная интерпретация (трактовка) соответствующих идей, применяемых по отношению к ним терминов и понятий. Будет ли это выражено в нормативном акте или разъяснении соответствующего органа — второй вопрос, главным является то, что это должно быть официальное исчерпывающее толкование.

Таким образом, конституционно-правовые нормы, обращенные к идеологии, существуют в виде *общерегулятивных* предписаний, а также правил, устанавливающих *порядок осуществления* основных прав и свобод, исполнения обязанностей, так или иначе связанных с пропагандой и агитацией каких-либо воззрений. Они дополняются нормами как конституционного, так и других отраслей права (административного, уголовного и т. п.), в которых определяются *разрешенные* или *запрещенные* действия, связанные с пропагандой идей, и соответственно *меры ответственности* за их нарушение. Юридически разрешается применять принуждение (насилие) только властям и лишь в отношении тех, кто *организационными* средствами пытается распространять недопускаемую (непризнаваемую, запрещенную) идеологию (проводит демонстрации, печатает и расклеивает листовки, создает военизированные формирования и т. д.).

Что касается *политического многообразия* (понятие введено ст. 13 Конституции РФ), или *политического плюрализма*, как пишут многие авторы, то у него многоплановое проявление. Особенно важны три ключевых аспекта: первый — значение общественных объединений для обеспечения свободы мнений и слова, собраний, демонстраций, митингов; второй — порядок создания и юридически возможные механизмы деятельности общественных объединений, и прежде всего участия в государственно-политических кампаниях (выборы, референдумы, опросы); третий — реальные отношения между общественными объединениями в рамках структуры общества, борьбы за власть. Первого аспекта мы коснемся далее, в связи с проблематикой публично-политических прав и свобод граждан. О втором и третьем

аспектах поговорим чуть ниже, касаясь преимущественно конституционно-правового регулирования и по возможности не затрагивая практические отношения между общественными объединениями — ими больше должны заниматься политологи и социологи.

В завершение разговора об общих понятиях отметим одну важную деталь: в ст. 13 Конституции РФ политическое многообразие, многопартийность переплетены с предписаниями, адресованными общественным объединениям. Вольно или невольно можно подумать, что общественные объединения создаются преимущественно с политическими целями. На самом деле многие общественные объединения вообще далеки от политики. В чем же тогда дело? Очевидно, в том, что в любой момент общественное объединение может обратиться к политически значимым вопросам, обозначить свое отношение к государственной политике, проекту закона, выборам, кандидатам и т. д. Конституция РФ не заставляет все общественные объединения участвовать в политике, но содержит основу такой возможности.

### § 3. Общественная палата Российской Федерации

#### *Литература*

*Гриб В. В.* Формы и механизмы взаимодействия общественных палат субъектов РФ с органами государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15; *Он же.* Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3; *Он же.* Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества. М., 2010; *Иванов А. В.* Конституционно-правовые основы формирования и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации (на опыте Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Кабышев С. В., Векшин А. А.* Общественная палата: ее роль и место в российской политике // Формула права. 2005. № 1 (4); Научно-практический комментарий Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и Регламента Общественной палаты Российской Федерации / под общ. ред. *В. В. Гриба.* М., 2008; *Панов А. А.* Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества // Право и государство: теория и практика. 2005. № 6; *Садовникова Г. Д.* Общественная палата РФ и ее роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1; *Тахоева С. С.* Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Троицкая Т. В.* Общественная палата: кон-

ституционно-правовой институт гражданского общества в России / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2009; Она же. Общественная палата в России: современные тенденции перспективы развития // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / редкол. В. Т. Кабышев и др. Вып. 12. Саратов, 2011.

Рассмотрение Общественной палаты первой в ряду элементов структуры гражданского общества не означает, — и мы об этом частично выше уже говорили, — что она признанный лидер общества. Дело прежде всего в том, что другие организационные единицы охватывают какие-то части населения, а Общественная палата призвана выступать от имени всего общества, она равно отстоит от иных структурных звеньев общества, хотя и связана с ними, должна консолидировать общественное мнение, трансформировать его в свои позиции, доводимые до органов государственной власти и местного самоуправления.

Статус Общественной палаты РФ закрепляет Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации». Согласно Закону (ст. 1) Общественная палата РФ обеспечивает взаимодействие граждан РФ, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Общественная палата РФ формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан РФ, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Характерно, что названный Закон дистанцирует Общественную палату от политических партий. Он требует, чтобы член Общественной палаты приостановил свое членство в политической партии на время вхождения в ее состав (п. 1 ст. 11). В Законе политические партии названы в числе тех объединений, которые не вправе выдвигать кандидатуры в состав Общественной палаты. Согласно п. 2 ст. 6 не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты: 1) объединения, зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномо-

чий членов Общественной палаты действующего состава; 2) политические партии; 3) объединения, которым вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, — в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным; 4) объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», если решение о приостановлении не было признано судом незаконным.

Согласно ст. 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

1) *привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;*

2) *выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;*

3) *проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов РФ, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления;*

4) *осуществления в соответствии с названным Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в СМИ;*

5) *выработки рекомендаций органам государственной власти РФ при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан РФ, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;*

б) оказания *информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах РФ*;

7) *привлечения граждан, общественных объединений и представителей СМИ к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в СМИ, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации*, и выработки по данным вопросам рекомендаций;

8) осуществления *международного сотрудничества* в соответствии с целями и задачами, определенными рассматриваемой статьей, и участия в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях.

Правовой основой деятельности Общественной палаты являются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», иные федеральные законы, а также другие нормативные правовые акты. Названный Закон (ст. 4) предусмотрел, что Общественная палата утверждает *регламент Общественной палаты РФ* — по существу, это ее основной документ по вопросам организации деятельности (Регламент утвержден 22 января 2006 г.). Помимо этого, совет Общественной палаты разрабатывает и представляет на ее утверждение *Кодекс этики членов Общественной палаты Российской Федерации*; выполнение его требований является обязательным для членов Общественной палаты — ст. 5 Закона (Кодекс этики утвержден на заседании Общественной палаты 14—15 апреля 2006 г.).

В начальной редакции Закона предусматривалось, что Общественная палата формируется из 42 граждан РФ, утверждаемых Президентом РФ, 42 представителей общероссийских общественных объединений и 42 представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Таким образом, общая численность Общественной палаты ранее составляла 126 человек.

В редакции от 23 июля 2013 г. определено, что Общественная палата формируется в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом из 40 граждан РФ, утверждаемых Президентом РФ, 83 представителей общественных палат субъектов РФ и 43 представителей общероссийских общественных объединений. Таким образом, общая численность Общественной палаты теперь составляет 166 человек.

Как можно видеть, внесены существенные изменения в порядок формирования Общественной палаты. Хотя и сейчас оставлены три канала пополнения состава палаты, они отличаются новизной. Пер-

вый канал остался за Президентом РФ, правда, утверждаемых им членов Общественной палаты теперь на два меньше, чем раньше. Второй канал отражает предпочтение в пользу субъектов РФ, именно их общественные палаты направляют в Общественную палату РФ больше всего представителей (но именно палат, а не межрегиональных и региональных общественных объединений, как было ранее, т. е. они могут реализовать свою активность при формировании общественных палат субъектов РФ). И только третья позиция отдана общероссийским общественным объединениям, их число увеличено на одну единицу.

Членом Общественной палаты может быть гражданин РФ, достигший возраста 18 лет. В соответствии с п. 2 ст. 7 названного Закона членами Общественной палаты не могут быть: 1) Президент РФ, члены Совета Федерации, депутаты, члены Правительства РФ, судьи, иные лица, замещающие государственные должности РФ, лица, замещающие должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы субъектов РФ, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления; 2) лица, признанные недееспособными на основании решения суда; 3) лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость; 4) лица, членство которых в Общественной палате ранее было прекращено по решению палаты в связи с грубым нарушением Кодекса этики (в этом случае запрет на членство в Общественной палате относится только к работе Общественной палаты следующего состава); 5) лица, имеющие двойное гражданство (этот пункт включен Законом от 23 июля 2013 г.).

*Порядок формирования Общественной палаты*, установленный Законом «Об Общественной палате Российской Федерации», можно представить (для удобства восприятия) как совокупность нескольких процедур.

*Первая процедура* состоит в том, что Президент РФ по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, российскими академиями наук и творческими союзами определяет кандидатуры 40 граждан РФ, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, и предлагает этим гражданам войти в состав Общественной палаты. Размещение на официальном сайте Президента РФ информации о направлении таких предложений считается днем инициирования Президентом РФ процедуры формирования нового состава Общественной палаты. Граждане РФ, получившие предложение войти в состав Об-

палаты, в течение 30 дней письменно уведомляют Президента РФ о своем согласии либо об отказе войти в состав Общественной палаты. Президент РФ в течение 15 дней со дня получения им письменного согласия граждан РФ войти в состав Общественной палаты либо по истечении указанного 30-дневного срока своим указом утверждает определенных им членов Общественной палаты и предлагает им совместно с членами Общественной палаты, делегированными от общественных палат субъектов РФ, приступить к формированию полного состава Общественной палаты.

*Вторая процедура* такова: не позднее 30 дней со дня инициирования Президентом РФ процедуры формирования нового состава Общественной палаты РФ общественные палаты субъектов РФ избирают из своего состава путем тайного альтернативного голосования по одному обладающему безупречной репутацией представителю в состав Общественной палаты РФ на своих заседаниях большинством голосов от общего числа членов соответствующих общественных палат. В Законе подчеркнуто, что член Общественной палаты РФ не может одновременно являться руководителем общественной палаты субъекта РФ. В случае избрания в состав Общественной палаты РФ руководителя общественной палаты субъекта РФ он обязан сложить свои полномочия руководителя общественной палаты субъекта РФ.

*Третья процедура:* не позднее 50 дней со дня инициирования Президентом РФ процедуры формирования нового состава Общественной палаты члены Общественной палаты РФ действующего состава, а также утвержденные Президентом РФ новые члены Общественной палаты РФ совместно с членами Общественной палаты РФ от общественных палат субъектов РФ нового состава образуют в соответствии с Регламентом Общественной палаты РФ рабочую группу для организации и проведения конкурса по отбору 43 членов Общественной палаты РФ от общероссийских общественных объединений. В состав указанной рабочей группы входят шесть членов Общественной палаты РФ действующего состава, три члена Общественной палаты РФ из числа утвержденных Президентом РФ новых членов Общественной палаты и три члена Общественной палаты от общественных палат субъектов РФ — из нового состава. Не позднее 60 дней со дня инициирования Президентом РФ процедуры формирования нового состава Общественной палаты РФ на сайте Общественной палаты РФ в Интернете рабочая группа объявляет конкурс по отбору 43 членов Общественной палаты РФ от общероссийских общественных объединений по 14 направлениям общественной деятельности, определенным указанной рабочей группой. Не позднее 30 дней со дня объявления дан-

ного конкурса общероссийские общественные объединения направляют в рабочую группу заявления о выдвижении своих представителей в состав Общественной палаты РФ, оформленные решениями руководящих коллегиальных органов соответствующих объединений, с указанием направления общественной деятельности, по которому выдвигаются представители. Каждое общероссийское общественное объединение указывает в своем заявлении одного представителя, который выдвигается им в состав Общественной палаты РФ. Выдвинуть своего представителя в состав Общественной палаты РФ может общероссийское общественное объединение, обладающее опытом работы в соответствующем направлении общественной деятельности. Представитель, выдвигаемый в состав Общественной палаты РФ от общероссийского общественного объединения, должен обладать безупречной репутацией и опытом работы не менее трех лет в соответствующем направлении общественной деятельности. Указанные заявления должны содержать информацию о деятельности общественного объединения, а также сведения о представителе, который может быть направлен в состав Общественной палаты РФ, в том числе сведения, подтверждающие наличие необходимого опыта работы общероссийского общественного объединения и выдвигаемого им представителя в соответствующем направлении общественной деятельности.

Не позднее пяти дней со дня истечения названного 30-дневного срока рабочая группа на основании поданных общероссийскими общественными объединениями заявлений и при наличии представленных сведений об общероссийских общественных объединениях и о выдвигаемых ими представителях в состав Общественной палаты РФ включает выдвинутых представителей в список участников рейтингового интернет-голосования. Не далее чем через 10 дней со дня формирования данного списка начинается рейтинговое интернет-голосование с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» по указанному списку, которое продолжается в течение 30 дней. В рейтинговом интернет-голосовании имеют право принимать участие граждане РФ, обладающие активным избирательным правом. Каждый гражданин РФ, участвующий в рейтинговом интернет-голосовании, вправе проголосовать один раз за представителя одного общероссийского общественного объединения.

По итогам рейтингового интернет-голосования рабочая группа не позднее 15 дней со дня истечения срока рейтингового интернет-голосования определяет в состав Общественной палаты по три представителя общероссийских общественных объединений по каждому направлению общественной деятельности, набравших большинство го-

лосов (в порядке убывания количества голосов), а также одного представителя общероссийского общественного объединения, набравшего большинство голосов среди представителей общероссийских общественных объединений, занявших четвертые места в своих направлениях общественной деятельности.

Согласно названному выше Закону первое пленарное заседание Общественной палаты в новом составе должно быть проведено не позднее 1 июля года, в котором истекает срок полномочий членов Общественной палаты действующего состава. Общественная палата является правомочной, если в ее состав вошло более трех четвертей установленного указанным Федеральным законом числа членов Общественной палаты.

*Срок полномочий* членов Общественной палаты РФ истекает через три года со дня первого пленарного заседания Общественной палаты. Не позднее чем за 150 дней до истечения срока полномочий членов Общественной палаты Президент РФ инициирует процедуру формирования нового состава Общественной палаты — в порядке, рассмотренном выше.

Если полный состав Общественной палаты РФ не сформирован либо досрочно прекратил полномочия хотя бы один член Общественной палаты, новые члены Общественной палаты первых двух групп вводятся в ее состав по описанным выше процедурам, только сроки сокращаются наполовину. А для замещения вакантного места члена Общественной палаты РФ — представителя общероссийского общественного объединения решением самой палаты в состав Общественной палаты вводится представитель общероссийского общественного объединения, набравшего по итогам рейтингового интернет-голосования большинство голосов из числа кандидатов по соответствующему направлению общественной деятельности, не вошедший ранее в состав Общественной палаты РФ. В случае, если такие кандидаты отсутствуют, проводится новый конкурс в порядке, описанном выше. Однако в выдвижении представителей в состав Общественной палаты для участия в конкурсе не участвуют общероссийские общественные объединения, представители которых входят в состав Общественной палаты.

Закон содержит ряд правил, касающихся *деятельности* членов Общественной палаты РФ. Он гласит, что члены Общественной палаты принимают личное участие в работе пленарных заседаний палаты, совета Общественной палаты, ее комиссий и рабочих групп. Члены Общественной палаты вправе свободно высказывать свое мнение по любому вопросу деятельности как палаты, так и ее комиссий, рабочих

групп. При осуществлении своих полномочий члены Общественной палаты не связаны решениями общественных объединений.

На время участия в работе пленарного заседания Общественной палаты, совета палаты, ее комиссий и рабочих групп, а также на время осуществления своих полномочий член Общественной палаты освобождается работодателем от выполнения трудовых обязанностей по основному месту работы с сохранением за ним места работы (должности). Члену Общественной палаты РФ возмещаются расходы, связанные с осуществлением им полномочий члена Общественной палаты, а также выплачивается компенсация в размере, определенном законом, иным нормативным правовым актом, за счет средств федерального бюджета. Отзыв члена Общественной палаты не допускается.

Член Общественной палаты РФ имеет удостоверение члена палаты, являющееся документом, подтверждающим его полномочия.

Полномочия члена Общественной палаты РФ прекращаются в порядке, предусмотренном Регламентом Общественной палаты, в случае: 1) истечения срока его полномочий; 2) подачи им заявления о выходе из состава палаты; 3) неспособности его по состоянию здоровья участвовать в работе Общественной палаты; 4) вступления в законную силу вынесенного в отношении его обвинительного приговора суда; 5) признания его недееспособным, безвестно отсутствующим или умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу; 6) грубого нарушения членом палаты Кодекса этики — по решению не менее половины членов Общественной палаты, принятому на пленарном заседании Общественной палаты; 7) избрания его на должность Президента РФ, избрания депутатом Государственной Думы, избрания (назначения) членом Совета Федерации, избрания депутатом законодательного органа субъекта РФ, а также на выборную должность в органе местного самоуправления; 8) назначения на государственную должность РФ, должность федеральной государственной службы, государственную должность субъекта РФ, должность государственной гражданской службы субъекта РФ или должность муниципальной службы; 9) если по истечении 30 дней со дня первого пленарного заседания член Общественной палаты не выполнил требование Закона о приостановлении членства в политической партии; 10) смерти члена Общественной палаты РФ.

Полномочия члена Общественной палаты РФ приостанавливаются в порядке, предусмотренном Регламентом Общественной палаты, в случае: предъявления ему в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, обвинения в совершении пре-

ступления; назначения административного наказания в виде административного ареста; регистрации его в качестве кандидата на должность Президента РФ, кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти, кандидата на выборную должность в органе местного самоуправления, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата (политической партии), а также в случае вхождения его в состав инициативной группы по проведению референдума РФ.

Член Общественной палаты РФ вправе иметь не более пяти помощников на общественных началах. Член Общественной палаты, принявший решение о привлечении гражданина в качестве помощника на общественных началах, направляет секретарю Общественной палаты уведомление, в котором указываются анкетные данные привлекаемого лица и срок исполнения им обязанностей. Помощнику члена Общественной палаты выдается удостоверение. По поручению члена Общественной палаты помощник члена Общественной палаты вправе: принимать участие в подготовке ответов на обращения граждан, поступающие в адрес члена Общественной палаты, а также иных документов и материалов; осуществлять сбор и обработку информации об инициативах граждан и общественных объединений; представлять интересы члена Общественной палаты в организациях, учреждениях, органах государственной власти и т. п.; выполнять иные поручения члена Общественной палаты РФ.

Закон предусматривает *органы Общественной палаты*. Согласно ст. 9 Закона «Об Общественной палате Российской Федерации» члены Общественной палаты РФ на первом пленарном заседании избирают *совет* Общественной палаты, *секретаря* и *заместителей секретаря* Общественной палаты (в Регламенте Общественной палаты говорится, что органами палаты являются первый заместитель и заместители секретаря).

Совет Общественной палаты РФ является постоянно действующим органом Общественной палаты РФ (Положение о совете утверждено Общественной палатой 9 февраля 2006 г.). В состав совета Общественной палаты, который осуществляет свою деятельность в период между пленарными заседаниями Общественной палаты, входят: секретарь Общественной палаты; первый заместитель секретаря Общественной палаты; заместители секретаря Общественной палаты; председатели комиссий Общественной палаты. В состав совета Общественной палаты могут входить члены совета Общественной палаты предыдущих составов, утвержденные на пленарном заседании,

а также руководители общественных институтов с правом совещательного голоса.

Секретарь Общественной палаты и его заместители осуществляют общее руководство ее работой. Указанные лица избираются на пленарном заседании Общественной палаты и должны получить (каждый) более половины голосов от общего числа членов Общественной палаты.

Согласно ст. 9 Закона Общественная палата вправе образовывать *комиссии* и *межкомиссионные рабочие группы* Общественной палаты. В состав комиссий входят только члены Общественной палаты, в рабочие группы могут входить члены Общественной палаты, представители общественных объединений и иные граждане, привлеченные к работе Общественной палаты.

Однако Регламент Общественной палаты (п. 33) содержит более широкое положение: по решению Общественной палаты создаются комиссии, межкомиссионные рабочие группы, а также общественные институты Общественной палаты.

В соответствии со ст. 16 названного Закона пленарные заседания Общественной палаты РФ проводятся не реже двух раз в год. По решению совета Общественной палаты может быть проведено внеочередное пленарное заседание.

В целях реализации своих функций Общественная палата РФ вправе:

- 1) проводить *слушания* по общественно важным проблемам;
- 2) давать *заключения* о нарушениях законодательства РФ федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в СМИ и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- 3) проводить *экспертизу* проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления;
- 4) *приглашать* руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления *на пленарные заседания* Общественной палаты;

5) *направлять* членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации, Государственной Думы, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством РФ;

6) *направлять запросы* Общественной палаты. В период между пленарными заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляет совет Общественной палаты;

7) *вступать в международные организации*, заключать с ними соглашения о сотрудничестве, направлять членов Общественной палаты для участия в работе международных конференций, совещаний и в других мероприятиях в порядке, установленном законодательством РФ;

8) *участвовать в работе общественных палат субъектов РФ*, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями;

9) *участвовать* в соответствии с законодательством РФ в формировании общественных наблюдательных комиссий, приостановлении и прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии, наделении полномочиями и прекращении полномочий членов общественной наблюдательной комиссии.

Решения Общественной палаты, принимаемые в форме *заклучений, предложений и обращений*, имеют *рекомендательный характер* (п. 1 ст. 17). Согласно ст. 19 Регламента решения Общественной палаты принимаются голосованием на ее заседании. Статья 21 Регламента допускает так называемое опросное голосование посредством опросных листов, однако этот метод не может использоваться при принятии заключений, ежегодного доклада и по вопросам персонального характера.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления или должностные лица, которым направлены обращения Общественной палаты РФ, *обязаны проинформировать* ее о результатах рассмотрения соответствующего обращения в течение 30 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях руководитель органа государственной власти, руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения указанного обращения не более чем на 30 дней, уведомив об этом Общественную палату.

Наибольшего внимания заслуживают несколько особых полномочий Общественной палаты. Прежде всего это *общественная экспертиза*.

Согласно п. 1 ст. 18 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» экспертиза проводится:

1) по решению совета Общественной палаты — в отношении проектов нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления;

2) в связи с обращением Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ — в отношении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

На первый взгляд получается, что проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов становятся предметом экспертизы лишь в связи с обращением к Общественной палате. Однако анализ рассматриваемого Закона говорит о том, что проекты названных актов (не любые, а по определенному кругу вопросов) могут быть предметом экспертизы Общественной палаты по ее собственной инициативе. Согласно п. 2 ст. 18 Закона по решению совета Общественной палаты она проводит экспертизу проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих вопросы: 1) государственной социальной политики и конституционных прав граждан РФ в области социального обеспечения; 2) обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Таким образом, возможности Общественной палаты в отношении экспертизы законов РФ все-таки несколько ограничены.

*Заключения Общественной палаты по результатам экспертизы имеют рекомендательный характер* и направляются Президенту РФ, в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительству РФ, иным федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления. Такие заключения Общественной палаты *подлежат обязательному рассмотрению* соответственно на пленарных заседаниях Совета Федерации, Государственной Думы, на заседаниях Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти (на за-

седания перечисленных органов приглашаются члены Общественной палаты), а также соответствующими органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об инициативах граждан РФ и общественных объединений. Она организует и проводит гражданские форумы и слушания по актуальным вопросам общественной жизни. Палата доводит до сведения граждан РФ информацию о подобных инициативах.

В соответствии со ст. 22 рассматриваемого Закона Общественная палата РФ ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Совет Федерации и Государственная Дума обеспечивают присутствие на пленарных заседаниях и заседаниях своих комитетов и комиссий членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты. Точно так же обязаны обеспечить присутствие на своих заседаниях уполномоченных членов Общественной палаты Правительство РФ, иные федеральные органы исполнительной власти (для этих целей Правительство РФ приняло постановление от 2 августа 2005 г. «О порядке направления членов Общественной палаты для участия в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти»). Порядок участия членов Общественной палаты в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, определяется Президентом РФ.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны предоставлять по запросам Общественной палаты необходимые ей для исполнения своих полномочий сведения за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну. Должностное лицо, которому направлен запрос Общественной палаты РФ, обязано дать на него ответ не позднее чем через 30 дней со дня получения запроса, а в исключительных случаях, определяемых Общественной палатой, — не позднее чем через 14 дней.

Обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляет ее аппарат. Ему посвящена ст. 26 рассматриваемого Закона. Сначала она говорила о том, что это аппарат только Общественной палаты, являющийся государственным учреждением. Но в редакции от 27 июля 2010 г. определено, что организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-

техническое обеспечение деятельности Общественной палаты, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка осуществляется аппаратом Общественной палаты. В редакции от 30 декабря 2012 г. в круг «обслуживаемых» объектов для данного аппарата добавился еще и Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Правда, 2 ноября 2013 г. Федеральный закон об Уполномоченном по защите прав предпринимателей был дополнен нормами, свидетельствующими о том, что у него есть свой аппарат. Соответственно, упоминание о данном Уполномоченном исключено из статьи Закона «Об Общественной палате Российской Федерации», посвященной ее аппарату. Отметим, что аппарат Общественной палаты РФ называется теперь *федеральным казенным учреждением*. Аппарат имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием. Аппарат создан в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2005 г., его предельная численность сначала была определена в 100 человек, в 2010 г. повышена до 120.

Руководитель аппарата Общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ по представлению совета Общественной палаты. По поручению совета Общественной палаты общее руководство деятельностью аппарата осуществляет секретарь Общественной палаты.

Расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты РФ, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год. Финансовое обеспечение содержания аппарата Общественной палаты осуществляется в пределах расходов, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности Общественной палаты.

Имеется свое печатное издание — «Информационный бюллетень Общественной палаты», который издается с 2006 г.

Анализ Закона «Об Общественной палате Российской Федерации» позволяет увидеть, что в нем не дается четкой характеристики Общественной палаты. Исходя из наименования этого акта, ее можно отнести к государственным структурам. Однако, скорее всего, Общественную палату следует считать *смешанной общественно-государственной структурой*.

*Государственные начала* можно видеть в том, что первые 40 членов палаты назначаются указом Президента РФ; Общественная палата вправе проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов; ее заключения подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными и муниципальными органами; многие инициативы Общественной палаты могут быть направлены на совершен-

ствование государственной политики; работа Общественной палаты финансируется из федерального бюджета, она имеет свой аппарат, руководитель которого назначается Правительством РФ.

*Общественные начала* проявляются в порядке формирования палаты и стиле деятельности; ее акции должны быть направлены на объединение различных структур гражданского общества; инициативы Общественной палаты и ее обращения имеют рекомендательный характер, хотя и подлежат рассмотрению соответствующими органами; контроль Общественной палаты именуется в Законе общественным.

В определенной мере Общественная палата может, конечно, претендовать на то, чтобы быть лидером гражданского общества в России. Это позволяют ее цели, задачи, в том числе право «выработки рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации» (п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»).

Надо иметь в виду и еще одно важное обстоятельство: государство выделяет значительные средства для поддержки некоммерческих организаций. По данным Общественной палаты РФ, такую помощь получают более трети таких организаций. Встречаясь с советом Общественной палаты 16 мая 2007 г., Президент РФ отметил, что проекты, которые предлагают к реализации общественные организации, могли бы проходить экспертизу при участии Общественной палаты РФ. И она могла бы взять на себя значительную функцию в распределении этих ресурсов. «То есть государство их выделяло бы, а, скажем, Общественная палата принимала бы самое активное участие в принятии решения о том, кому, и сколько, и на какие цели эти средства должны быть направлены». Это уже проводится в жизнь, в федеральных округах совместно полномочные представители Президента РФ и Общественная палата проводят конкурсы для общественных организаций и определяют приоритеты.

Конечно, данный фактор сильно влияет на отношения Общественной палаты РФ с иными общественными формированиями, делает их несколько зависимыми от палаты. Но из этого не следует, что право на существование в обществе будут иметь лишь те объединения, которые получили поддержку Общественной палаты (реализация приведенной выше нормы Закона может привести к противостоянию палаты и не поддерживаемых ею объединений); к тому же

нельзя забывать о том, что юридически вне Общественной палаты остаются политические партии, которые тоже претендуют на сильные позиции в гражданском обществе.

#### § 4. Конституционно-правовые основы статуса общественных объединений

##### *Литература*

*Авакьян С. А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996; Вопросы теории и истории общественных организаций. М., 1971; Добровольные общества при социализме / отв. ред. *Ц. А. Ямпольская*. М., 1976; *Зотов Э. В.* Конституционно-правовые основы регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Иванова М. И.* Конституционный принцип равенства общественных объединений перед законом в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; *Кожевников О. А.* Конституционно-правовой статус общественных объединений и его реализация в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Он же.* Право некоммерческих организаций (конституционно-правовое исследование). Екатеринбург, 2008; *Кокотов А. Н.* Федеральный закон об общественных объединениях // Российский юридический журнал. 1996. № 2 (10); Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях». М., 1996; Конституционный статус общественных организаций в СССР. М., 1983; *Кравченко В. В.* Добровольные общества в СССР и их правовое положение. М., 1964; *Кудрявцева Г. А.* Материальная основа деятельности общественных организаций на современном этапе. Правовой аспект. М., 1988; *Лысенко В. В.* Общественные объединения как форма реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Малый Д. А.* Конституционное право на объединение в Российской Федерации. СПб., 2003; Общественные организации в политической системе. Аспекты взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами / отв. ред. *Ц. А. Ямпольская*. М., 1984; Общественные организации в условиях развитого социализма. М., 1982; Общественные организации и органы общественной самодеятельности. М., 1985; Общественные организации, право и личность / отв. ред. *Ц. А. Ямпольская, А. И. Щиглик*. М., 1981; *Орлов А. В.* Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Правовой статус некоммерческих организаций в России: практ. пособие (вып. второй). М., 1996; *Роговин Л. М.* Законы об обществах, союзах и собраниях. С разъяснениями Правительствующего се-

ната и Министерства внутренних дел. СПб., 1912; *Солдатов С. А.* Общественные организации в Российской Федерации (политико-правовое и институциональное исследование). М., 1994; *Уткин Р. В.* Развитие законодательства об общественных объединениях в Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; *Чеботарев Г. Н., Пиманова М. А.* Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Тюмень, 2008; *Щиглик А. И.* Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР / отв. ред. *И. А. Азовкин*. М., 1977; *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации в СССР. М., 1972.

### 1. Основные характеристики общественных объединений

#### Общественные объединения — вид общественных формирований.

Общественные объединения — одна из форм выражения гражданином своих интересов и проявления их общественной (публичной) активности. Прежде всего надо отметить, что общественные объединения есть один из видов *общественных формирований* граждан в нашей стране. Категорией общественных формирований можно обозначить любые формы *негосударственных* объединений граждан, иначе говоря, объединений, не имеющих статуса государственных организаций. Всего можно назвать четыре *вида общественных формирований*:

1) *общественные объединения* — они способствуют, как сказано выше, проявлению интересов граждан в публично значимых сферах их жизни;

2) *религиозные объединения* — в их основе единство граждан по их индивидуальному духовному интересу, причем законодательство запрещает религиозным объединениям участвовать в общественно-политической жизни;

3) *хозяйственные товарищества* — они являются негосударственными и в этом смысле общественными формированиями, однако объединяют людей не по признаку общественно-политической активности либо индивидуального духовного интереса, а для ведения совместной хозяйственной деятельности и извлечения прибыли;

4) *территориальное общественное самоуправление* — объединения граждан по месту их жительства для совместного обсуждения и решения вопросов, волнующих их как жителей городских микрорайонов или сельских населенных пунктов. Это общественные формирования в сфере местного самоуправления. Публичные и личные интересы у граждан могут переплетаться, однако они имеют четко обозначенный

территориальный аспект, чем и отличаются от иных видов общественных формирований.

Таким образом, в основе общественных объединений лежит *публично-общественный интерес*, а сама их деятельность так или иначе отражается на управлении общественными делами и жизнью. Общество, которое претендует на высший уровень самоорганизации, на то, чтобы именоваться гражданским, должно обеспечить создание всевозможных общественных объединений.

**Нормативная правовая база создания и деятельности общественных объединений.** В Российской Федерации после Конституции главным специальным документом, составляющим нормативную основу создания и деятельности общественных объединений, является Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях». Этот Закон развивает положения ст. 30 Конституции РФ, которая гласит, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Есть еще ряд важных федеральных законов, относящихся к данной сфере: от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»; от 27 ноября 2002 г. «Об объединениях работодателей», от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; от 28 июня 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии».

О правовых основах создания и деятельности политических партий позже будет сказано подробнее, остальные акты названы в порядке информации. Рассмотрим основы *статуса общественных объединений*.

Закон об общественных объединениях специально оговорил, что его предметом регулирования являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Он предусмотрел, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами РФ в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Действие Закона рас-

пространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций). Действие Закона распространяется также на деятельность созданных на территории РФ структурных подразделений — организаций, отделений или филиалов и представительств — иностранных некоммерческих неправительственных объединений.

**Понятие и основные черты общественных объединений.** Федеральный закон «Об общественных объединениях» *под общественным объединением понимает добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.*

Расшифровывая эти положения, можно отметить следующее.

Во-первых, общественное объединение *существует в обществе, отделено от государства*, представляет собой *негосударственное* объединение. В подавляющем большинстве случаев общественные объединения создаются по инициативе граждан. Закон допускает инициативу государства в создании общественных объединений, в которых оно заинтересовано. Но такая инициатива должна быть дополнена инициативой самих граждан, причем именно на ее основе создается объединение. Оно будет общественным либо в некоторых случаях считается государственно-общественным (общественно-государственным), однако в любом случае действует самостоятельно от государства как явление общественной жизни.

Во-вторых, общественное объединение создается на *добровольной основе*. Никто не вправе заставить граждан стать членами или участвовать в объединении.

В-третьих, общественное объединение — *самоуправляемое* объединение. Это значит, что его дела, внутренняя организация и т. п. находятся в руках граждан, ставших членами или участниками объединения. Никто вместо них не будет и не вправе управлять объединением.

В-четвертых, общественное объединение — разновидность *некоммерческих* объединений. Это значит, что оно может заниматься хозяйственной деятельностью, чтобы обеспечить себя средствами, а не в целях извлечения прибыли. В этом случае общественное объединение отличается от хозяйственного товарищества тем, что возможная прибыль не распределяется между членами или участниками объединения, а идет на его общие цели.

В-пятых, у граждан, объединяющихся в общественное объединение, должна быть *общность интересов*. Причем индивидуальные ин-

тересы граждан ведут к созданию общественного объединения, а затем их индивидуальные интересы перерастают в общий интерес.

В-шестых, на основе общих интересов формулируются *цели* общественного объединения, которые отражаются в его *уставе*. Без таких целей и без устава общественное объединение по Закону невозможно.

## **2. Организационно-правовые формы (виды) общественных объединений**

Спектр общественных объединений разнообразен. Федеральный закон «Об общественных объединениях» отказался от перечня общественных объединений по их отраслевой или социальной окраске. Хотя он предполагает данный фактор как основу их существования, т. е. создание общественных организаций, общественных движений с политическими, социальными целями, профсоюзов, культурных, научных, спортивных и иных обществ по интересам, обществ, фондов, союзов и иных объединений для организационной и материальной поддержки различных категорий граждан, а также предпринимательства и т. д.

Но все-таки основой для типизации общественных объединений по названному Закону стали *организационно-правовые формы* их существования. Статья 7 Закона так и именуется — «Организационно-правовые формы общественных объединений». Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- 1) общественная организация;
- 2) общественное движение;
- 3) общественный фонд;
- 4) общественное учреждение;
- 5) орган общественной самодеятельности;
- 6) политическая партия.

Таким образом, «общественное объединение» есть родовое понятие, охватывающее все названные организационные формы и конкретные разновидности объединений.

*Общественная организация* по названному Федеральному закону — это «основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан». Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено рассматриваемым Федеральным законом и

законами об отдельных видах общественных объединений. Общественными организациями являются профсоюзы, культурные, научные, просветительские, спортивные общества и др.

*Общественное движение* (ст. 9 Закона) — это «состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения».

*Общественный фонд* (ст. 10 Закона) «является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели».

*Общественное учреждение* (ст. 11 Закона) есть «не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения» (общественными учреждениями могут быть негосударственные школы искусств, музыкальные, спортивные школы и т. п.).

*Орган общественной самодеятельности* (ст. 12 Закона) — «не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания» (наиболее наглядные примеры органов общественной самодеятельности — родительские комитеты в школах, библиотечные советы при библиотеках).

*Политическая партия* как самостоятельная организационно-правовая форма общественных объединений указана в Федеральном законе «Об общественных объединениях» при внесении в него изменений и дополнений от 12 марта 2002 г., до этого считалась разновидностью общественных организаций. Выделение партий в особую организационно-правовую форму можно объяснить тем, что им отводится важная роль в политической и государственной жизни. В части создания и деятельности партии и общественные организации во многом похожи.

*Отличие партий от общественных организаций* можно видеть в следующем:

1) в партии может быть лишь индивидуальное членство физических лиц, в то время как в общественных организациях возможно также членство иных общественных объединений — юридических лиц;

2) в партию входят лишь граждане РФ, в общественных организациях их уставами может допускаться членство иностранцев;

3) партия является только федеральной организацией, в то время как общественные организации могут быть по территории деятельности федеральными, межрегиональными, региональными и местными (т. е. существовать в муниципальных образованиях);

4) партия должна обязательно пройти государственную регистрацию, а существование общественных организаций Закон допускает без юридической регистрации.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» предусматривает также категорию *союзы (ассоциации) общественных объединений*. Их создают общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации. Под действие Закона подпадают и союзы (ассоциации), созданные также с участием иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

В связи с классификацией форм (видов) общественных объединений и их организационными основами, содержащимися в рассматриваемом Федеральном законе, возникает немало вопросов. Остановимся на некоторых из них.

В частности, Закон называет отличительной чертой общественной организации членство, допуская вхождение в нее как физических лиц в индивидуальном качестве, так и юридических лиц — иных общественных объединений (в советский период это называлось коллективным членством). Последнее крайне нежелательно, поскольку может до неузнаваемости изменить облик общественной организации (представим, что в музыкальное общество вошла определенная политическая партия или политическое общественное движение). Кроме того, не совсем понятно, наступает ли у членов либо участников вошедшего общественного объединения индивидуальное членство в соответствующей общественной организации.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1993 и 1995 гг., а также выборов депутатов представительных органов власти субъектов РФ выявилось, что в них (выборах) стремились при-

нять участие — наряду с политическими партиями и политическими общественными движениями — также и другие общественные объединения, зачастую далекие от политики по своим уставным целям. Это усложняло выборы, мешало избирателям правильно сориентироваться в сути и программах малоизвестных объединений, создавало ненужный объем работы избирательным комиссиям, поскольку многие объединения не имели никаких шансов выиграть и заявляли о своем участии в выборах скорее в целях саморекламы.

Поэтому в избирательное законодательство и в законодательство об общественных объединениях ввели категорию *политические общественные объединения*. Соответствующее дополнение было внесено 19 июля 1998 г. в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в виде ст. 12<sup>1</sup> «Политические общественные объединения». Согласно новелле политическим признавалось общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей закреплялись участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Многие объединения не могли быть признаны политическими: профсоюзы, религиозные, благотворительные организации, национально-культурная автономия, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности, объединения, допускавшие членство в них или принадлежность к ним в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций, объединения, нацеленные на предпринимательскую деятельность и распределение полученной прибыли между своими членами и (или) учредителями, объединения с любительскими и иными неполитическими интересами и др.

Надо сказать, что введение категории «политические общественные объединения» не очень-то ограничило круг претендентов на такой статус — в целях возможного участия в избирательных кампаниях. Достаточно сказать, что в 1998 г. — за год до очередных выборов в Государственную Думу (они состоялись в декабре 1999 г.) — в Минюсте России было зарегистрировано 139 политических общественных объединений.

С принятием в 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» только партиям было дано право выдвигать кандидатов на выборные должности в органах государственной власти. Статья 12<sup>1</sup> о политических общественных объединениях исключена 12 марта 2002 г.

из Федерального закона «Об общественных объединениях», правда, политическим общественным объединениям было разрешено существовать до 2004 г., когда Федеральный закон «О политических партиях» вступил в силу в полном объеме.

В связи с указанием в Федеральном законе «Об общественных объединениях» на общественные фонды, общественные учреждения как разновидности общественных объединений также возникают определенные вопросы. Они лучше вписываются в структуру понятия «некоммерческие организации» (и отражены в Федеральном законе «О некоммерческих организациях»), поскольку материальный фактор предопределяет содержание их деятельности, хотя они и не преследуют цели извлечения и распределения прибыли.

По *территориальной сфере деятельности* возможны следующие общественные объединения:

1) *общероссийские* — осуществляют деятельность на территориях более половины субъектов РФ и имеют там свои структурные подразделения (организации, отделения или филиалы и представительства);

2) *межрегиональные* — действуют на территориях менее половины субъектов РФ (но не менее двух) и имеют там свои структурные подразделения (организации, отделения или филиалы и представительства);

3) *региональные* — осуществляют деятельность в пределах территории одного субъекта РФ;

4) *местные* — существуют в пределах территории муниципального образования.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» (ст. 47) говорит также о возможности существования *международных общественных объединений*. Согласно данному Закону общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение — организация, отделение или филиал и представительство.

Допускаются также создание и деятельность в Российской Федерации организаций, отделений или филиалов и представительств международных общественных объединений.

Вместе с тем и зарубежные организации могут осуществлять деятельность в Российской Федерации. В той же ст. 47 Закона говорится, что организации, отделения или филиалы и представительства международных общественных объединений создаются и осуществляют свою деятельность в России в соответствии с данным Законом и дру-

гими федеральными законами. Это относится также и к организациям, отделениям или филиалам и представительствам иностранных некоммерческих неправительственных объединений.

Дополнениями от 20 июля 2012 г., внесенными в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», установлено, что и российские общественные объединения, и филиалы зарубежных организаций в России должны заявить, что они выполняют функции *иностранного агента*, если используют в своей деятельности денежные средства и имущество, полученные от иностранных источников, отчитываться об их фактическом расходовании.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Их деятельность основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности. В то же время деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах — общедоступной.

### 3. Порядок создания и государственной регистрации общественных объединений

**Порядок создания. Учредители, члены и участники общественных объединений.** Право граждан на создание общественных объединений реализуется непосредственно путем объединения физических лиц. Возможно также создание новых общественных объединений с участием (по решению) существующих общественных объединений, если они зарегистрированы и приобрели статус юридических лиц.

В зависимости от вида общественного объединения в нем могут быть *члены* либо *участники* объединения. Как уже говорилось выше, категория членства предусмотрена для общественных организаций, политических партий, участников — для всех иных общественных объединений. Члены и участники имеют равное положение внутри объединения, их права по закону одинаковы. Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений (хотя могут быть инициаторами их создания).

Граждане могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений по достижении *18 лет*. Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами РФ могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за

исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие *14 лет*, а детских общественных объединений — *8 лет*. Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Общественные объединения создаются по инициативе их *учредителей* — не менее трех физических лиц. В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица — общественные объединения. Для создания общественного объединения созывается *съезд, конференция* или *общее собрание* (что решат учредители). На этом организационном мероприятии принимаются решения: 1) о создании общественного объединения; 2) об утверждении его устава; 3) о формировании руководящего органа общественного объединения; 4) о формировании контрольно-ревизионного органа.

С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные законом.

**Регистрация.** В первоначальной редакции ст. 21 «Государственная регистрация общественного объединения» Федерального закона «Об общественных объединениях» говорилось: «Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица». При введении в 1998 г. категории «политическое общественное объединение» было установлено, что оно подлежит государственной регистрации в обязательном порядке. Такое же требование предъявляется и к политическим партиям.

При реформировании названного Закона в 2002 г. положение о возможности общественного объединения не регистрироваться было исключено из текста. Однако другие положения Закона позволяют общественному объединению существовать без регистрации. В соответствии со ст. 18 данного Закона с момента принятия решения о созда-

нии общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов общественное объединение считается созданным: осуществляет уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные названным Федеральным законом. И только правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Конечно, у зарегистрированного общественного объединения возможностей больше. Вместе с тем Федеральный закон «Об общественных объединениях» (ст. 27) содержит ряд гарантий и для незарегистрированного общественного объединения: оно имеет право свободно распространять информацию о своей деятельности, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, представлять и защищать свои интересы в органах государственной власти и местного самоуправления, выступать с инициативами и вносить предложения в названные органы в порядке реализации своих уставных целей.

В государственной регистрации порой видят лишь средство, позволяющее государству полностью взять под свой контроль общественные объединения. В этом есть лишь доля истины. Главным является все же то, что государственная регистрация нужна самому общественному объединению. После регистрации общественное объединение вправе:

- 1) рассчитывать на защиту со стороны государства своих законных интересов;
- 2) участвовать в выборах и референдумах (если оговорит это в своем уставе);
- 3) учреждать собственные СМИ;
- 4) защищать свои интересы в судебном порядке.

В результате регистрации общественное объединение приобретает права юридического лица, свой юридический адрес, может иметь свое имущество, открывать счета в банке, осуществлять финансовые операции и т. д.

Никто не может присвоить наименование и символику общественного объединения.

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано по следующим основаниям: 1) устав общественного объединения противоречит Конституции и законодательству РФ; 2) необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные рассматриваемым Законом, представлены не полностью,

либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган; 3) выступившее в качестве учредителя общественного объединения лицо не может быть учредителем в соответствии с требованиями рассматриваемого Закона; 4) ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет деятельность в пределах той же территории; 5) установлено, что в представленных учредительных документах общественного объединения содержится недостоверная информация; 6) наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

В случае отказа в государственной регистрации общественного объединения заявителю сообщается об этом в письменной форме с указанием конкретных положений законодательства, нарушение которых повлекло отказ. Отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в вышестоящий регистрирующий орган или в суд. Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов для государственной регистрации при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

#### ***4. Права, обязанности и имущество общественных объединений***

**Права.** Общественное объединение для осуществления своих уставных целей имеет многие права: свободно распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законодательством; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; учреждать СМИ и осуществлять издательскую деятельность; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законодательством об общественных объединениях; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти и др.

Как отмечалось выше, первоначально всем общественным объединениям давалось право участвовать в избирательных кампаниях,

выдвигать кандидатов (списки кандидатов) при проведении выборов. Затем эти права были отданы лишь политическим общественным объединениям. В 2002 г. общероссийские общественные объединения вновь получили право участвовать в выборах, но лишь в избирательных блоках с политическими партиями (с выдвижением кандидатов в депутаты лишь от блоков). В 2003 г. предусмотрено на перспективу, что общественные объединения утрачивают право участия в выборах, эту возможность имеют только политические партии. И как уже говорилось выше в настоящем учебном курсе, по инициативе Президента РФ, высказанной им в Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г., в Закон об основных гарантиях избирательных прав 5 апреля 2009 г. внесены дополнения, дающие право общественным объединениям участвовать в выдвижении кандидатов на муниципальных выборах.

Согласно подп. 25 ст. 2 Закона в новой редакции «при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение (кроме политической партии), устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий — не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования».

В советский период общественные организации имели право законодательной инициативы на соответствующем уровне, т. е. они могли подготовить и внести законопроект в высший представительный орган Союза ССР, союзной или автономной республики. В наше время на федеральном уровне общественные объединения утратили это право. Для уровня субъектов РФ Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ оставляет решение вопроса о полном круге субъектов права законодательной инициативы на усмотрение самих субъектов. В соответствии со ст. 6 Закона конституцией (уставом) субъекта это право может быть предоставлено и обще-

ственным объединениям (например, ст. 82 Конституции Удмуртии правом законодательной инициативы наделены общественные объединения в лице их республиканских органов; в соответствии со ст. 59 Конституции Якутии это право принадлежит республиканским органам политических партий и общественных движений; по ст. 42 Конституции Республики Карелия правом законодательной инициативы обладают региональные (республиканские) общественные организации и региональные отделения (организации, комитеты) общероссийских общественных организаций в лице их высших руководящих органов; ст. 55 Устава Краснодарского края включает в круг субъектов права законодательной инициативы краевой совет профессиональных союзов; согласно ст. 88 Конституции Республики Мордовия право законодательной инициативы имеет съезд мордовского народа — общественное объединение граждан, принадлежащих к данной нации и проживающих как в республике, так и за ее пределами).

**Обязанности.** Общественное объединение обязано:

- 1) соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;
- 2) публиковать ежегодный отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;
- 3) ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц;
- 4) представлять по запросу зарегистрировавшего органа решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;
- 5) допускать представителей зарегистрировавшего органа на проводимые общественным объединением мероприятия;
- 6) оказывать содействие представителям зарегистрировавшего органа в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства РФ.

Приведенный перечень обязанностей был установлен в начальной редакции Федерального закона «Об общественных объединениях» и несколько скорректирован новеллами 2002 г.

Дополнениями названного Закона от 10 января 2006 г., действующими в ред. от 20 июля 2012 г., обозначена обязанность общественных объединений информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании. Включение данной нормы в Закон «Об общественных объединениях» (так же как и в Закон «О некоммерческих организациях») объясняется тем, что материальной основой для некоторых общественных объединений в Российской Федерации является финансирование из-за границы, которое так или иначе может предопределять характер их деятельности. В свою очередь, не исключается, что «следы» финансирования ведут к службам и посольствам государств, заинтересованных в оказании влияния на общественное мнение и политику в России. Поэтому требование отчетности направлено на обеспечение открытости данных о финансовой базе соответствующих общественных объединений.

Обновленные сведения, необходимые для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, общественное объединение обязано представлять в трехдневный срок с момента таких изменений. Неоднократное непредставление соответствующих данных в установленный срок является основанием для обращения соответствующего регистрирующего органа в суд с требованием о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключении его из указанного реестра.

**Имущество.** Согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях» общественное объединение, являющееся юридическим лицом, может иметь свою *собственность*: земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности этого общественного объединения, указанной в его уставе. В собственности общественного объединения могут также находиться учреждения, издательства, СМИ, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного общественного объединения в соответствии с его уставными целями. Федеральным законом могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государ-

ственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами РФ не могут находиться в собственности общественного объединения. Собственность общественного объединения охраняется законом.

Имущество общественного объединения формируется на основе: вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом; добровольных взносов и пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности общественного объединения; гражданско-правовых сделок; внешнеэкономической деятельности общественного объединения; других не запрещенных законом поступлений.

Как видим, рассматриваемый Закон разрешает *предпринимательскую деятельность* общественных объединений. Однако он устанавливает, что общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Предпринимательская деятельность осуществляется общественными объединениями в соответствии с Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ) и другими законодательными актами РФ. Общественные объединения могут создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. Допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

##### **5. Основы взаимоотношений с государством. Контроль и надзор за деятельностью общественных объединений**

Федеральный закон «Об общественных объединениях», определяя принципиальные основы *взаимоотношений общественных объединений и государства*, предусматривает возможности его *надзора и контроля* в отношении их деятельности.

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство последних в деятельность органов государственной власти и

их должностных лиц, не допускается. Есть различные формы воздействия друг на друга, разрешенные названным Законом. Вместе с тем государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам; заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг, социального заказа на выполнение государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе. Кроме того, вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, решаются органами государственной власти и местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Надзор за *соблюдением законов* общественными объединениями осуществляет прокуратура РФ.

Федеральные органы государственного финансового контроля, по контролю и надзору в области налогов и сборов, по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма устанавливают соответствие расходования общественными объединениями денежных средств и использования иного имущества уставным целям и сообщают о результатах в орган, принявший решение о государственной регистрации соответствующего общественного объединения.

Новеллами от 20 июля 2012 г. усилен государственный контроль в данном направлении. В том числе установлено, что некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов — один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, — ежеквартально, аудиторское заключение — ежегодно.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

В организации текущего контроля важные задачи выполняет регистрирующий орган. Он осуществляет *контроль за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям*. При осуществ-

лении данного контроля указанный орган вправе: 1) запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы; 2) направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях; 3) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям; 4) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, налоговых органов, иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях», а также в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» предусмотрен ряд мер (*санкций*) в отношении общественных объединений. Это *объявление предостережения* общественному объединению, *письменное предупреждение* руководящему органу объединения, *приостановление и ликвидация (запрет деятельности)* объединения. Рассмотрим эти меры.

1. *Объявление предостережения*. Данная мера предусмотрена Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности». В соответствии со ст. 6 Закона «при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности» соответствующий прокурор или его заместитель направляет руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации, а также другим соответствующим лицам *предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований объявления предостережения*. В случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому было объявлено предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке. Предостережение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

2. *Предупреждение*. Об этой мере говорят оба названных акта. По Федеральному закону «Об общественных объединениях» в случае выявления нарушений Конституции РФ или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, соответствующим *регистрирующим органом* может быть вынесено руководящим органам общественных объединений *письменное предупреждение* с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения (ст. 38). Предупреждение может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд.

По Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 7) общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, выносится *предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности* с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, *в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения*. Предупреждение выносится *соответствующим прокурором или регистрирующим органом*.

Таким образом, если речь идет о нарушениях, не содержащих признаки экстремизма, предупреждение может быть вынесено регистрирующим органом. Если же наличие такие квалифицирующие признаки, предупреждение может исходить как от регистрирующего органа, так и от соответствующего прокурора.

В обоих законах говорится о возможности обжалования предупреждения в суд в установленном порядке. Вместе с тем в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» добавлено: в случае если предупреждение не было обжаловано в суд или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок не устранены допущенные нарушения либо если в течение 12 месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности организаций, в установленном названным Федеральным законом порядке соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежат ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету.

3. *Приостановление деятельности*. По первоначальной редакции Федерального закона «Об общественных объединениях» в случае нарушения общественным объединением ограничений на его создание и деятельность, а также совершения действий, противоречащих его уставным целям, соответствующий прокурор вносил в руководящий орган общественного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливал срок для их устранения. Если в этот срок нарушения не устранялись, деятельность общественного объединения могла быть приостановлена решением соответствующего суда на основании заявления прокурора. А регистрирующий орган должен был

сначала сделать два письменных предупреждения, и если они не обжаловались в суд либо не признавались судом основанными на законе, тогда регистрирующий орган был вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественного объединения.

Одновременно с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в Федеральный закон «Об общественных объединениях» были внесены серьезные изменения, касающиеся порядка приостановления деятельности общественных объединений. Так, теперь ст. 42 Закона предусматривает, что в случае нарушения общественным объединением Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, законодательства РФ и совершения действий, противоречащих уставным целям, соответствующий регистрирующий орган либо прокурор вносит в руководящий орган данного объединения *представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения*. Если в этот срок нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие представление, *вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев*. Это решение может быть обжаловано в суд.

Сравнение с прежней редакцией свидетельствует о том, что норма Закона стала гораздо жестче. Ранее вопросы приостановления решал суд. Теперь в суд обращаться не надо: прокурор или регистрирующий орган вправе сам приостановить деятельность общественного объединения.

По Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности» приостановление деятельности общественного объединения применяется еще в одном случае — в связи с обращением в суд для решения вопроса о ликвидации либо о запрете деятельности такого объединения. Орган, обратившийся в суд с таким заявлением, *вправе своим решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления*. Решение о приостановлении деятельности общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете деятельности может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя СМИ, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов.

4. *Ликвидация и запрет деятельности общественного объединения.* Обе названные меры являются конституционно-правовыми санкциями. Различие между ними не сущностное, а процессуальное: *ликвидация* применяется в отношении *зарегистрированных* общественных объединений, а *запрет деятельности* — в отношении *незарегистрированных*. Согласно ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются: нарушение им прав и свобод человека и гражданина; неоднократные или грубые нарушения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей уставным целям; неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Надо сказать, что Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» предусмотрел более широкие основания для обращения в суд с заявлением о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности в случае, если речь идет о борьбе с экстремизмом. Если их обобщить, то речь идет о следующем: во-первых, объединению сделано предупреждение прокурором или органом юстиции, оно не оспорено в суде либо оспорено, но не признано незаконным; во-вторых, объединение в срок, установленный в предупреждении, не устранило допущенные нарушения; в-третьих, в течение 12 месяцев после вынесения предупреждения выявлены новые нарушения; в-четвертых, осуществление общественным объединением экстремистской деятельности повлекло нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создало реальную угрозу причинения такого вреда (ч. 4 ст. 7, ч. 2 ст. 9 рассматриваемого Закона).

Заявление о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения подается в Верховный Суд РФ Генеральным прокурором РФ. Заявления о ликвидации иных общественных объединений подаются в суды общей юрисдикции субъектов РФ прокурорами субъектов РФ. Согласно Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 9) по основаниям, связанным с противодействием экстремистской деятельности, с заявле-

нием о ликвидации общественного объединения или запрете его деятельности в суд может обращаться также и соответствующий регистрирующий орган.

## § 5. Особенности конституционно-правового регулирования статуса политических партий

### *Литература*

*Авакьян С. А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011; *Автономов А. С.* Партии и партийные системы в России и в мире: история и современность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8; *Байкова Т. К.* Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Барамидзе С. М.* Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012; *Бекназар-Юзбашев Т. Б.* Партия в буржуазных политико-правовых учениях. М., 1988; *Васильева С. В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010; *Она же.* Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением // Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. НИУ — ВШЭ. М., 2011; *Волкова Е. А.* Конституционно-правовые аспекты участия политических партий в формировании и деятельности парламента России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Волобуева А. Н.* Конституционно-правовые вопросы организации и деятельности политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005; *Гамбаров Ю. С.* Политические партии в их прошлом и настоящем. СПб., 1904; *Голик Ю. В., Каранетян Л. М.* Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10; *Даниленко В. Н.* Политические партии и буржуазное государство. М., 1984; *Он же.* Правовой статус политических партий буржуазных стран. М., 1986; *Дорофеев С. Н.* Эволюция правового статуса политических партий в Российской Федерации и Германии: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Евдокимов В. Б.* Политические партии в зарубежных странах (политико-правовые аспекты): учеб. пособие. Екатеринбург, 1992; *Ермаков А. Д.* Политические партии — институт конституционного строя Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Заславский С. Е.* Политические партии России: проблемы правовой институционализации. М., 2003; *Казаченко А. А.* Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в современном демократическом государстве: Сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Каранетян Л. М.* Политические партии в судьбе России. СПб., 2009; *Ковлер А. И.* Бур-

жуазное законодательство о политических партиях. М., 1993; *Козлов А. Е.* Политические партии в парламентском процессе // Конституционный строй России. М., 1995. Вып. II; Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / под ред. *С. Н. Бабурина*. М., 2008; *Лапаева В. В.* Право и многопартийность в современной России. М., 1999; *Меликян А. Б.* Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Митин Г. Н.* Особенности правового регулирования наименования избирательного объединения и его отображения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3; *Он же.* Особенности конституционно-правового регулирования статуса политической партии как юридического лица: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Он же.* Динамика имущества политических партий 2005—2010 гг.: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3; *Михайличенко И. В.* Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; *Моисеев А. М.* Численность политической партии как статусное требование российского законодательства // Вестник Российского гос. торгово-экономического ун-та. 2008. № 5; *Николаев А. С.* Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007; *Романенко О. В.* Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Узунян Т. Т.* Политические партии в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Хертуев Р. Ю.* Конституционно-правовая ответственность политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2012; *Чиркин В. Е.* Правовое положение политических партий: российский и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1999. № 3/4; *Шутько Д. В.* Становление многопартийной системы в Российской Федерации (политико-правовые вопросы) // Политические проблемы теории государства. М., 1993; *Юдин Ю.* Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

### **1. Понятие, общие условия создания и деятельности политических партий**

При рассмотрении всех вопросов статуса, организации и деятельности политических партий мы будем опираться на Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», но сразу же отметим, что за время своего существования он претерпел множество трансформаций.

Согласно Федеральному закону «О политических партиях» *политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления* (п. 1 ст. 3).

Политическая партия должна отвечать следующим *требованиям*:

1) соответствующая общественная организация должна себя обозначить именно как *политическая партия*, провозгласить это при создании или преобразовании, зафиксировать в уставе партии; таким образом, партия в этом плане организационно и по политическим целям должна отличаться от иных общественных объединений, в том числе и не отрицающих отдельные политизированные цели;

2) партия обязательно должна иметь региональные отделения — по редакции от 2 апреля 2012 г. *не менее чем* в половине субъектов РФ (до этого — более чем в половине); при этом в субъекте может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии — п. «а» ч. 2 ст. 1 Закона;

3) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории РФ;

4) в ней должно состоять определенное, указанное в названном Законе количество членов.

Первое, второе и третье из названных требований остались почти неизменными с момента принятия рассматриваемого Закона.

Что касается четвертого требования — о численности партии, — оно было и остается предметом политических дискуссий, наблюдается довольно «чувствительная» динамика в его законодательном регулировании.

Прежде чем это показать, коснемся двух взаимосвязанных вопросов.

Первый вопрос — какой вариант партии предпочтителен: 1) когда партия *не имеет формального членства* либо имеет его для небольшого круга партийных функционеров, в остальном же опирается на предвыборную активность граждан, которые голосуют за ее кандидатов и списки кандидатов. Соответственно, при таком подходе формальная численность партии может быть очень скромной; 2) когда партия *имеет формальное членство* и поддерживающие ее вступают в партию.

Второй вопрос дискутируется в случае, если отдается предпочтение партиям с формальным членством, — какое *минимальное количе-*

*ство членов партии* должно в ней состоять, чтобы партия могла существовать и быть зарегистрированной.

Когда в СССР была допущена многопартийность, для партий установили минимальную численность в 5 тыс. членов (ст. 6 Закона СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях»).

При принятии Федерального закона «О политических партиях» в 2001 г. в нем записали, что в политической партии должно состоять *не менее 10 тыс. членов*, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 100 членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 50 членов политической партии.

При изменении Федерального закона от 20 декабря 2004 г. было определено, что в партии должно быть *не менее 50 тыс. членов*, при этом более чем в половине субъектов РФ партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов партии; в остальных субъектах создаются региональные отделения при условии, что численность каждого из них не может составлять менее 250 членов партии.

Эти новеллы сильно повлияли на многие политические партии, которые просто не могли достичь новой законодательной планки численности и прекратили существование. Кроме того, с повышением барьера прохождения в Государственную Думу до 7% некоторые партии, ранее имевшие своих депутатов в этой палате Федерального Собрания, утратили такую возможность. Достаточно сказать, что до этого было зарегистрировано 35 политических партий, а после нововведений 2004 г. перерегистрацию смогли пройти только 7 политических партий.

Как уже частично отмечалось в предшествующих главах книги, все это так или иначе затронуло принцип политического плюрализма и многопартийности, отраженный в ст. 13 Конституции РФ. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. предложил ряд мер по исправлению положения: партиям, не достигшим на выборах до 7%, но набравшим более 5%, надо дать один-два мандата депутатов Государственной Думы; поэтапно следует снизить минимальную численность политической партии для ее государственной регистрации. Эти предложения нашли отражение в законодательных новеллах.

В частности, относительно получения мандатов в Государственной Думе предложение Президента РФ нашло отражение в дополнениях, внесенных 12 мая 2009 г. в Закон «О выборах депутатов Госу-

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Однако на выборах 4 декабря 2011 г. ни одной маломощной партии все равно не удалось достичь 5%-ной планки и «пробиться» в Государственную Думу. А само нововведение согласно регулированию от 22 октября 2011 г. утратило силу с 1 января 2013 г.

Что касается численности партий по новеллам, внесенным в Федеральный закон «О политических партиях» 28 апреля 2009 г., в политической партии должно состоять:

1) до 1 января 2010 г. — не менее 50 тыс. членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов, в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии;

2) с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. — не менее 45 тыс., при этом более чем в половине субъектов РФ — региональные отделения численностью не менее 450 членов, в остальных субъектах РФ — не менее 200 членов политической партии;

3) с 1 января 2012 г. — не менее 40 тыс., при этом более чем в половине субъектов РФ — региональные отделения численностью не менее 400 членов, в остальных субъектах РФ — не менее 150 членов политической партии.

Далее на основе изменений, внесенных в Закон 2 апреля 2012 г., была проведена самая радикальная реформа:

— в политической партии должно состоять *не менее 500 членов* (таким образом, минимальная численность политической партии понижена в 80 раз);

— *уставом* политической партии могут быть установлены *требования к минимальной численности* членов политической партии в ее *региональных* отделениях (таким образом, отменены жесткие требования к минимальной численности отделения политической партии в субъекте РФ, которые ранее провозглашались данным Законом, и партия вправе определить в своем уставе какую угодно планку).

Новшества относительно общей минимальной численности политической партии быстро сказались на практике. Количество зарегистрированных Минюстом России политических партий стремительно растет, приближаясь к сотне. Было подано около двухсот заявок на регистрацию.

Как относиться к данному нововведению?

Снижение общей минимальной численности политической партии порой находит положительную оценку — это, мол, способствует росту

многопартийности (ст. 13 Конституции РФ), демократизации общества. Но гораздо чаще новшество вызывает критические оценки: вместо консолидации оно может повести к раздроблению и расслоению общества; создает проблемы для рядового гражданина-избирателя, поскольку ему трудно различать партии, их программы выглядят сходными. Высказываются и более резкие оценки: новым партиям будет трудно завоевать авторитет у населения, к тому же многие новые партии своими «оригинальными» названиями и задачами вызывают отторжение у граждан; в итоге население в своем большинстве отдаст предпочтение уже известным партиям, к ним, возможно, добавятся две-три новые. Есть и еще одно соображение, которое нельзя оставить без внимания: реформа способствует обесценению роли политических партий как составяющей гражданской общества, не случайно набирает силу Общероссийский народный фронт — внепартийное (пока) общественное движение.

Приведенные точки зрения носят больше политический характер. Однако и в конституционно-правовом плане в связи с установленной минимальной численностью политической партии есть вопросы. Прежде всего, сможет ли такая партия проявить себя на федеральном уровне, хватит ли у нее сил и средств на участие в выборах депутатов Государственной Думы, Президента РФ? Что касается численности отделений партии в субъектах РФ, здесь тоже немало вопросов, не столько общих, сколько практических. В Минюсте России не исключают того, что по уставу партии ее отделение в субъекте РФ может состоять из двух-трех человек. Но с этим пока не согласованы нормы других законодательных актов. Не ясно, как такому региональному отделению создавать первичные организации в отдельных муниципальных образованиях, решать вопросы о выдвижении списка партии на выборах депутатов законодательных органов субъекта РФ, муниципальных представительных органов, ведь для такого списка может элементарно не хватить кандидатов-партийцев, и т. д.

Однако продолжим рассмотрение конституционно-правового статуса политических партий.

В Законе одно из ключевых положений состоит в том, что *в России не могут создаваться межрегиональные, региональные и местные политические партии*. Партии могут быть только федеральными организациями, осуществляющими свою деятельность на всей территории РФ.

Это положение Закона было оспорено в Конституционном Суде РФ общественно-политической организацией «Балтийская республиканская партия», которая, будучи региональной организацией,

полагала, что вправе сохранять в своем наименовании слово «партия» и просила Конституционный Суд признать соответствующее положение Закона противоречащим Конституции РФ. Однако Конституционный Суд в постановлении от 1 февраля 2005 г. отказал ей, отметив: что касается межрегиональных, региональных и местных политических общественных объединений, то они, как общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, не вправе использовать в своем наименовании слово «партия», в течение двух лет со дня вступления Федерального закона «О политических партиях» в силу сохраняют статус политического общественного объединения, а затем действуют в качестве общественных объединений на основании своих уставов.

Таким образом, федеральный законодатель, принимая Федеральный закон «О политических партиях», связывал получение (сохранение) статуса политической партии с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории РФ. Такое структурирование политического пространства направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества.

Под *региональным отделением* политической партии рассматриваемый Закон понимает ее структурное подразделение, созданное по решению уполномоченного руководящего органа партии и осуществляющее деятельность на территории одного субъекта РФ. В субъекте РФ, в состав которого входит автономный округ, может быть создано единое региональное отделение партии. Следовательно, в иных случаях данный Закон запрещает создание подразделений партии, охватывающих два и более субъекта РФ. Партия может иметь в качестве структурных подразделений *местные и первичные отделения*, создаваемые в случаях и порядке, предусмотренных уставом.

Федеральный закон «О политических партиях» говорит о том, что цели и задачи политической партии излагаются в ее *уставе и программе* (одновременно можно сказать, что эти документы обязательны для каждой партии). Однако *основные цели* партии названы в самом этом Законе (п. 4 ст. 3): формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до

сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы, высших должностных лиц субъектов РФ, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Для политических партий существуют *те же ограничения на создание и деятельность, что и для общественных объединений* в целом. К этому добавляются некоторые *специальные ограничения*: не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (под такими признаками в Законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии); политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии.

Вопросы возможности создания партий по признакам национальной или религиозной принадлежности были предметом оценки Конституционного Суда РФ. В постановлении от 15 декабря 2004 г. он отметил, что принцип светского государства в понимании, сложившемся в странах с моноконфессиональным и мононациональным устройством общества и с развитыми традициями религиозной терпимости и плюрализма (что позволяло, в частности, допустить в некоторых странах политические партии, основанные на идеологии христианской демократии, поскольку понятие «христианский» в данном случае далеко выходит за конфессиональные рамки и обозначает принадлежность к европейской системе ценностей, культуре), не может быть автоматически применен к Российской Федерации.

В многонациональной и многоконфессиональной России — вследствие особенностей функционирования ведущих вероучений (с одной стороны, православия как господствующего направления христианства, а с другой — мусульманства), их влияния на социальную жизнь, в том числе использования в политической идеологии, исторически в значительной степени тесно связанного с национально-этническим фактором, — такие понятия, как «христианский», «православный», «мусульманский», «русский», «татарский» и т. п., ассоциируются в общественном сознании скорее с конкретными конфессиями и отдельными нациями, чем с общей системой ценностей российского народа в целом.

Кроме того, отметил Конституционный Суд РФ, на современном этапе российское общество, в том числе политические партии и религиозные объединения, еще не приобрели прочного опыта демократического существования. В этих условиях партии, созданные по национальному или религиозному признаку, неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) или религиозных групп. Конкуренция партий, образованных по национальному или религиозному признаку, которая особенно остро проявляется в предвыборной борьбе за голоса избирателей, способна привести вместо консолидации общества к расслоению многонационального народа России, противопоставлению этнических и религиозных ценностей, возвеличиванию одних и принижению других и в конечном счете к приданию доминирующего значения не общенациональным ценностям, а какой-либо этнической идеологии или религии, что противоречило бы Конституции РФ (ст. 13 и 14).

Создание партий по религиозному признаку, подчеркнул Конституционный Суд РФ, открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму и клерикализации партий, что, в свою очередь, повлекло бы отторжение религии как формы социальной идентичности и вытеснение ее из системы факторов, консолидирующих общество. Создание партий по национальному признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым к нарушению установленного Конституцией РФ принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности (ч. 2 ст. 6, ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 19).

Таким образом, конституционный принцип демократического и светского государства применительно к конкретно-историческим реалиям, сложившимся в Российской Федерации как многонациональной и многоконфессиональной стране, не допускает создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности.

Конституционный Суд также отметил: если содержание устава и программы политической партии не подтверждает, что партия создается по религиозному или национальному признаку, то слова, указывающие на ее национальную или религиозную направленность, не должны употребляться и в названии партии, поскольку их использование в таком случае является искусственной привязкой к действи-

тельным идеологическим установкам партии, ее уставным целям и задачам.

Структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по *территориальному признаку*. Не допускаются создание структурных подразделений политических партий и любая деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях.

Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных организаций.

Не допускаются создание и деятельность на территории РФ политических партий иностранных государств и их структурных подразделений.

Федеральный закон «О политических партиях» повторяет положения о недопустимости взаимного вмешательства органов государственной власти, их должностных лиц и политических партий в деятельность друг друга. Возможны их сотрудничество и согласованная деятельность по вопросам, затрагивающим интересы партий. Но не допускается использование должностными лицами преимуществ своего должностного или служебного положения на государственных или муниципальных должностях в интересах политической партии. Причем такие лица, за исключением депутатов любых уровней, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей. Закон не требует, чтобы указанные выше лица выходили из партий или приостанавливали в них членство. Специально и не в виде требования Закон говорит о Президенте РФ: он вправе приостанавливать свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.

Для депутата Государственной Думы в 2005 г. было установлено: подача им заявления о выходе из партийной фракции влечет прекращение депутатских полномочий. Для депутатов законодательных органов субъектов РФ Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ новеллами 2008 г. установил, что если они избраны как члены политической партии, то обязаны входить во фракцию данной политической партии в соответствующем представительном органе и не могут выходить из нее, в противном случае следует досрочное прекращение депутатских полномочий. Новеллами от 20 марта 2011 г. аналогичные правила были введены в Федеральный

закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относительно муниципальных депутатов, избранных от политических партий и входящих в их фракции в представительном органе муниципального образования.

Политическая партия создается без разрешения органов государственной власти и должностных лиц. Она может быть создана на учредительном съезде либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на их съезде.

Партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений: о создании политической партии; об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ; о принятии устава; принятии программы; формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов. Учредительный съезд партии считается правомочным в случае, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие более чем половину субъектов РФ и преимущественно проживающие в этих субъектах.

Со дня создания партия осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, связанную с формированием региональных отделений партии и получением ею свидетельства о государственной регистрации.

Политическая партия и ее региональные отделения подлежат *государственной регистрации* и осуществляют деятельность *в полном объеме*, в том числе как юридические лица, с момента регистрации. Государственную регистрацию политической партии осуществляет Минюст России, а региональных отделений партии — подразделения Минюста России в соответствующих субъектах РФ.

Документы на регистрацию партии представляются не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда партии. А регистрация региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ должна быть осуществлена не позднее чем через шесть месяцев со дня регистрации партии. В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ст. 8) она «осуществляется в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган». Отказ в регистрации партии или ее регионального отделения может быть обжалован в суд.

В случае, если политическая партия в течение месяца со дня истечения срока для регистрации региональных отделений не представит в Минюст России копии документов о государственной регистрации

ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ, Минюст России *признает документ о государственной регистрации политической партии утратившим силу*, а данная политическая партия и ее региональные отделения исключаются из единого государственного реестра юридических лиц.

Закон определил, что политическая партия не позднее чем через 15 дней со дня получения документа о ее государственной регистрации представляет основные положения своей программы в «Российскую газету» для опубликования. «Российская газета» обязана не позднее чем через 15 дней со дня представления политической партией указанных положений опубликовать их на безвозмездной основе в объеме не менее 200 газетных строк.

В Законе также оговорено (п. 6 ст. 19), что информация о членах политической партии, представляемая для сведения в регистрирующие органы, относится к *информации с ограниченным доступом*. Ее разглашение без согласия соответствующих членов партии влечет ответственность, установленную законодательством.

Федеральный закон «О политических партиях» довольно *подробно регулирует ряд вопросов, касающихся внутренней организации и деятельности партий*. Он не только обязывает любую партию иметь *устав*, но и указывает основные позиции, которые надо в нем отразить. Закон также говорит, что партия должна иметь *программу*, определяющую принципы ее деятельности, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач.

Кроме того, *членство* в партии является не только добровольным, но и индивидуальным. Членами партии могут быть граждане РФ, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане РФ, признанные судом недееспособными.

Закон определяет, что у членов партии есть равные возможности участвовать в ее организации и деятельности. Вместе с тем он предусматривает, что *гражданин РФ может быть членом лишь одной политической партии*, состоять только в одном региональном отделении данной партии — по месту постоянного или преимущественного проживания.

Запрещается требовать от граждан РФ, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в политической партии или отсутствие такового. *Членство в партии или отсутствие такового не может служить основанием для ограничения прав и свобод гражданина, а также быть условием предоставления ему каких-либо преимуществ*. Члены партии не связаны ее решениями при ис-

полнении своих должностных или служебных обязанностей, за исключением лиц, работающих в руководящих и контрольно-ревизионных органах партии, ее региональных отделениях или иных структурных подразделениях.

## 2. Права и обязанности политической партии

В целом эти права и обязанности сходны с правами и обязанностями иных общественных объединений. Хотелось бы отметить такие *права партий*: свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных Федеральным законом «О политических партиях» и иными законами; участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством РФ; создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица.

Закон разрешает политическим партиям осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством и уставом партии; получаемые при этом доходы идут на цели партии и не распределяются между членами партии.

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом *самостоятельно* выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти. Частично об этом говорилось ранее. Тем не менее обозначим здесь все виды выборов, на которых политические партии реализуют свои права:

- на выборах Президента РФ кандидаты выдвигаются либо политическими партиями, либо в порядке самодвижения;

- на выборах депутатов Государственной Думы в настоящее время выдвигаются исключительно политическими партиями списки кандидатов; с очередных выборов (2016 г.) планируется возвращение к избранию половины состава Государственной Думы (т. е. 225 депутатов) по территориальным избирательным округам, однако пока не ясно, появится ли наряду с партийным выдвижением также и самовыдвижение, тем более выдвижение не только партиями, но и другими общественными объединениями (напомним, что активно действующий Общероссийский народный фронт по его Уставу является общественным движением и формально пока не обладает правом выдвижения кандидатов и списков кандидатов);

— с 2004 г. выборы населением глав исполнительной власти были заменены приведением их к должности решением законодательного органа субъекта РФ; с 2012 г. изменениями, внесенными в Закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ, предусмотрено избрание глав исполнительной власти субъектов РФ населением, хотя и разрешено отдельным субъектам оставить их избрание на должность решением законодательного органа власти субъекта; на выборах населением партии обладают правом выдвижения кандидата на пост руководителя субъекта РФ, при приведении его к должности решением законодательного органа не у всех партий, а лишь допущенных к распределению депутатских мандатов в данном органе есть право предлагать Президенту РФ не менее трех кандидатов на вакантный пост;

— политические партии с самого начала имели и сейчас располагают правом на выдвижение кандидатов в депутаты законодательных органов власти субъектов РФ; с 2004 г. их возможности были увеличены — не менее 50% депутатов должны избираться по спискам политических партий (по новелле от 2 ноября 2013 г. — не менее 25% депутатов), кроме того, партии, конечно, имеют право выдвигать своих кандидатов по территориальным избирательным округам; в некоторых субъектах РФ все депутаты законодательного органа избираются только по партийным спискам.

Названные выше выборы являются выборами органов *государственной власти*, и, как уже говорилось выше, по Закону «О политических партиях» только они являются единственным видом общественных объединений, обладающих правом выдвижения кандидатов.

На *муниципальных* выборах пока сохраняется категория «избирательные объединения», она охватывает все общественные объединения как имеющие право на выдвижение кандидатов, в том числе и политические партии. Но партии активизируются на этих выборах, выдвигают своих кандидатов в депутаты по отдельным округам, а с недавнего времени (2009 г.) получили право выдвигать и списки кандидатов в депутаты. Партии участвуют и в выдвижении кандидатов на выборы должности муниципальных образований.

Политическая партия *считается участвующей в выборах*, если ею выдвинуты и зарегистрированы:

- федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы;
- кандидат на должность Президента РФ;
- кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ не менее чем в 10% субъектов РФ;

— кандидаты (списки кандидатов) в депутаты законодательных органов субъектов не менее чем в 20% субъектов РФ;

— кандидаты (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ.

4 июня 2010 г. в Закон «О политических партиях» включена ст. 26<sup>2</sup>, расширяющая возможности участия политических партий, образно говоря, в парламентской деятельности. Предусмотрено, что партии, не представленные в Государственной Думе, вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании Государственной Думы. Вопросы, рассматриваемые на таком пленарном заседании, порядок их рассмотрения, а также порядок участия в пленарном заседании указанных политических партий определяются Регламентом Государственной Думы. В той же статье аналогичное правило введено для законодательных органов субъектов РФ.

Политическая партия имеет и *обязанности*. В частности, она обязана (ст. 27 Закона): соблюдать в деятельности Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также устав политической партии; допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями; извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Закон предусматривает, что политическая партия *один раз в три года* (новелла от 2 апреля 2012 г., до этого — ежегодно) представляет в федеральный уполномоченный орган (т. е. Минюст России) информацию о продолжении своей деятельности с указанием численности членов политической партии и места нахождения своего постоянно действующего руководящего органа, а также информацию о региональных отделениях политической партии с указанием численности членов политической партии в этих отделениях и мест нахождения постоянно действующих руководящих органов региональных отделений. Аналогичную информацию в те же сроки представляет региональное отделение политической партии в территориальный орган Минюста России.

Также один раз в три года партия и ее региональные отделения представляют соответственно в Минюст России и его территориальные органы сведения о количестве выдвинутых зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также сведения о зарегистрированных избирательными комиссиями списках кандидатов в депутаты.

В соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» политическая партия и ее региональные отделения обязаны информировать уполномоченные органы об изменении сведений, указанных в Федеральном законе «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней с момента таких изменений. Уполномоченные органы не позднее одного рабочего дня со дня получения соответствующей информации от политической партии или ее регионального отделения сообщают об этом в регистрирующий орган, который вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений о политической партии или ее региональном отделении.

Партия обязана один раз в три года (новелла от 2 апреля 2012 г., до этого — ежегодно) не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, представлять в ЦИК РФ сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств в отчетном году. Такие сведения должны содержать информацию об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного зарегистрированного структурного подразделения, о стоимости имущества, поступившего в качестве пожертвований, и жертвователях, о расходовании соответственно политической партией, ее региональным отделением, иным зарегистрированным структурным подразделением средств политической партии.

### *3. Имущество и денежные средства политических партий*

Партии имеют свое имущество и денежные средства. Последние формируются за счет: 1) вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом партии; 2) средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях»; 3) пожертвований; 4) поступлений от мероприятий, проводимых партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпри-

нимательской деятельности; 5) поступлений от гражданско-правовых сделок; 6) других не запрещенных законом поступлений.

Политическая партия и ее региональные отделения вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества от физических и юридических лиц при условии, что эти пожертвования документально подтверждены и указан их источник. Пожертвования политической партии и ее региональным отделениям в виде денежных средств осуществляются безналичным перечислением. Допускаются пожертвования от физических лиц путем передачи наличных денежных средств политической партии и ее региональным отделениям. Общая сумма ежегодных пожертвований наличных денежных средств от одного физического лица не должна превышать 4330 руб. (новелла от 22 июля 2008 г.).

Не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям: от иностранных государств и иностранных юридических лиц; иностранных граждан; лиц без гражданства; граждан РФ, не достигших возраста 18 лет; российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ — на день составления списка акционеров за предыдущий год); международных организаций и международных общественных движений; органов государственной власти и органов местного самоуправления; государственных и муниципальных организаций; юридических лиц, имеющих в своем уставном (складочном) капитале долю государственной или муниципальной собственности, превышающую 30% на день внесения пожертвования; воинских частей, военных организаций, правоохранительных органов; благотворительных организаций и религиозных объединений, а также от учрежденных ими организаций; анонимных жертвователей; юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня внесения пожертвования.

Федеральный закон «О политических партиях» определил, что сумма пожертвований, полученных политической партией, в том числе ее региональными отделениями, от одного юридического лица в течение календарного года, не должна превышать 43 млн 300 тыс. руб. Сумма пожертвований, полученных политической партией, в том числе ее региональными отделениями, от одного физического лица в течение календарного года, не должна превышать 4 млн 330 тыс. руб.

Общая сумма ежегодных пожертвований, полученных политической партией и ее региональными отделениями, не должна превышать 4 млрд 330 млн руб. При этом сумма ежегодных пожертвований,

полученных региональным отделением политической партии, не должна превышать 86 млн 600 тыс. руб.

Законодательство предусматривает возможность *государственной поддержки политических партий*. Она заключается в том, что органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления обеспечивают равные условия и гарантии их доступа к государственным и муниципальным СМИ, предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям, участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях.

В стране долго обсуждался вопрос о том, возможна ли поддержка партий государством путем их *государственного финансирования*. Федеральный закон «О политических партиях» решил этот вопрос положительно. Статья 33 Закона говорит о средствах федерального бюджета, выделяемых политическим партиям. Государственная поддержка партий путем их государственного финансирования осуществляется по итогам участия партий в выборах в целях компенсации финансовых затрат партий за счет средств федерального бюджета. Эти средства предусматриваются в нем отдельной строкой в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Государственное финансирование политических партий осуществляется:

— по результатам выборов депутатов Государственной Думы — *ежегодно* в размере 50 руб., умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов, выдвинутой политической партией (указанная сумма определена новеллой от 1 декабря 2012 г.; ранее эта сумма неоднократно менялась — первоначально она составляла 0,005 минимального размера оплаты труда, с 2005 г. — 5 руб., с 2008 г. — 20 руб. за один голос);

— по результатам выборов Президента РФ — *единовременно* в размере 20 руб., умноженных на число голосов избирателей, полученных выдвинутой политической партией зарегистрированным кандидатом на должность Президента РФ (здесь изначально были те же суммы, что названы выше, и они не изменялись в 2008 г.).

Политические партии имеют право на получение средств из федерального бюджета в одном из следующих случаев (п. 5 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях»):

1) если федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутой политической партией, получил не менее 3%

голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) если зарегистрированный кандидат на должность Президента РФ, выдвинутый политической партией, получил не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Средства федерального бюджета на цели финансирования партий выделяются: по результатам выборов депутатов Государственной Думы — не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования результатов выборов и в последующем ежегодно в течение всего срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва; по результатам выборов Президента РФ — *единовременно* не позднее чем через год со дня официального опубликования результатов выборов.

Закон позволяет политической партии отказаться от государственного финансирования. В этом случае денежные средства остаются в федеральном бюджете.

Дополнениями, внесенными в Федеральный закон «О политических партиях» 21 июля 2005 г., определено (ст. 34), что *контроль за источниками и размерами имущества*, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями в виде вступительных и членских взносов, а также пожертвований граждан и юридических лиц, осуществляют ЦИК РФ, соответствующая избирательная комиссия субъекта РФ. А контроль за источниками иных доходов политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, размерами получаемых ими денежных средств и уплатой налогов осуществляют соответствующие федеральный и территориальные налоговые органы. Ранее налоговые органы контролировали все виды источников доходов партий.

#### **4. Контроль, приостановление деятельности и ликвидация политических партий**

Федеральный закон «О политических партиях» регулирует вопросы контроля, приостановления деятельности и ликвидации политических партий.

*Контроль* осуществляют органы государственной регистрации политических партий. Хотя ст. 38 названного Закона называется «Контроль за деятельностью политических партий», из ее содержания видно, что речь идет о контроле за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными

подразделениями *законодательства РФ*, а также за соответствием деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, *целям и задачам, предусмотренным уставами партий*. Иначе говоря, непосредственно за деятельность политических партий названные выше органы не вмешиваются.

В рамках контроля эти органы вправе: не чаще одного раза в три года (новелла 2012 г., до этого не чаще одного раза в год) ознакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений и число членов партии; направлять своих представителей для участия в проводимых партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями открытых мероприятиях по принятию устава и программы партии, внесению в них изменений и дополнений, выборам руководящих и контрольно-ревизионных органов, выдвижению кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, реорганизации и ликвидации политической партии и ее региональных отделений.

Выполняя контрольные функции, регистрирующие органы имеют право выносить политической партии, ее региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению *письменное предупреждение* (с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения) в случае осуществления ими деятельности, *противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом партии* (подп. «в» п. 1 ст. 38 Закона). Указанное предупреждение может быть обжаловано партией, ее региональным отделением или иным зарегистрированным структурным подразделением в суд. В случае вынесения предупреждения региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению политической партии территориальный орган обязан незамедлительно сообщить об этом в федеральный регистрирующий орган и руководящий орган партии.

Особая ситуация возникает в случае *нарушения партией Конституции РФ, федеральных конституционных законов, Федерального закона «О политических партиях» и иных федеральных законов*. В этом случае на основании п. 2 ст. 39 Федерального закона «О политических партиях» федеральный регистрирующий орган выносит партии *письменное предупреждение* с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. Если в установленный срок эти нарушения не были устранены и преду-

преждение не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть *приостановлена на срок до шести месяцев* решением Верховного Суда РФ на основании заявления Минюста России.

Региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии предупреждение выносит территориальный орган Минюста России в соответствующем субъекте РФ, устанавливая срок для устранения выявленных нарушений, составляющий не менее одного месяца. Возможно приостановление деятельности этих структур на срок до шести месяцев решением суда общей юрисдикции субъекта РФ на основании заявления территориального органа Минюста России.

Если контролирующий орган устанавливает нарушения партией или региональным отделением партии ее *устава*, тогда до обращения в суд должны быть вынесены *два предупреждения* партии или региональному отделению, и если они не обжалованы в суд либо жалобы оставлены судом без удовлетворения, в этом случае можно ставить перед судом вопрос о приостановлении деятельности партии или регионального отделения.

Закон «О политических партиях» устанавливает условия, при которых не допускается приостановление деятельности политической партии. Так, если партия добилась успеха на выборах в Государственную Думу и ее федеральный список был допущен к распределению депутатских мандатов, тогда в течение срока полномочий Государственной Думы (т. е. пяти лет) деятельность партии не может быть приостановлена по основаниям, связанным с отсутствием региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ или отсутствием необходимого числа членов партии. Кроме того, приостановление не применяется со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы, выборов Президента РФ до дня официального опубликования результатов соответствующих выборов.

Федеральный закон предусматривает и такую меру конституционно-правовой ответственности, как *ликвидация политической партии*. В случае если партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение не устраняют нарушения, послужившие основанием для приостановления их деятельности, федеральный регистрирующий орган или его территориальный орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, вносит в соответствующий суд *заявление о ликвидации* данной политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа — съезда либо по решению Верховного Суда РФ.

Партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда РФ в случаях (п. 3 ст. 41):

— невыполнения требований ч. 5 ст. 13 Конституции РФ и п. 1 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» (осуществление экстремистской деятельности), п. 4 и 5 того же Закона (нарушение правил о создании структурных подразделений партии только по территориальному признаку, о запрете на деятельность в государственных и иных органах и учреждениях);

— неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности партии;

— неучастия партии в выборах в формах, которые были указаны выше;

— отсутствия региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ;

— отсутствия необходимого числа членов партии;

— неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

Заявление о ликвидации партии вносится в Верховный Суд РФ федеральным регистрирующим органом.

Политическая партия, не принимавшая в течение семи лет (новшество от 2 апреля 2012 г., до этого — пяти лет) подряд участия в каких-либо названных выборах, подлежит ликвидации.

Политическая партия, федеральный список которой на выборах депутатов Государственной Думы допущен к распределению депутатских мандатов, не может быть ликвидирована по основаниям отсутствия региональных отделений и достаточного числа членов партии, в течение пяти лет со дня голосования на указанных выборах.

Не допускается ликвидация партии по решению Верховного Суда РФ со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы, выборов Президента РФ до дня официального опубликования результатов указанных выборов за исключением случаев, когда речь идет об экстремистской деятельности партии.

Региональное отделение и иное структурное подразделение партии могут быть ликвидированы по решению органа партии, уполномоченного ее уставом, по решению суда, а также в случае ликвидации партии. Основания для ликвидации по решению суда аналогичны перечисленным выше, заявление подается в суд общей юрисдикции субъекта РФ Федеральной регистрационной службой или ее территориальным органом.

Отметим также, что в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» Федеральный закон «О политических партиях» был приведен в соответствие с указанным Законом. Вместе с тем Федеральный закон «О политических партиях» дополнен (п. 7 ст. 41) указанием на то, что партию можно ликвидировать в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

А в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» названы более широкие основания ликвидации общественных объединений. Это означает, что при необходимости можно ставить вопрос о ликвидации политической партии также и по тем признакам, которые перечислены в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности».

В случае ликвидации политической партии ее имущество после завершения расчетов по ее обязательствам передается: 1) на цели, предусмотренные уставом и программой партии, если ликвидация осуществлена по решению съезда партии; 2) в доход Российской Федерации, если партия ликвидирована по решению суда.

#### **§ 6. Институционализация лично-общественных и профессиональных контактов граждан как членов гражданского общества**

Гражданское общество не может сводиться только к организованным институтам в виде общественных объединений, особенно политизированных. Не меньшее значение имеет возможность граждан собираться и обсуждать различные интересующие их вопросы общественной и государственной жизни. Это неперемнная черта общества, именуемого гражданским. Не случайно право граждан свободно собираться закреплено как основное право в Конституции РФ (ст. 31).

Институционализация этой возможности граждан имеет два аспекта: первый можно условно назвать экстерриториальным, второй — профессиональным, или производственным.

При рассмотрении *первого аспекта* следует подчеркнуть право граждан (лучше сказать: личности) видеть друг друга, встречаться в обществе (улица, двор, клуб и т. п.) для общения и совместного обсуждения волнующих их публично значимых вопросов.

Такие контакты граждан могут быть связаны с собраниями, митингами как проявлениями права на манифестацию либо с собраниями по месту их жительства. Однако не следует все сводить к этим организованным мероприятиям. У людей, помимо политических и житейских интересов, есть и многие другие, которые предполагают их общение. Болельщики спортивных клубов, любители каких-либо увлечений (мотоциклисты, автомобилисты и т. д.), интересных книг и общения могут встречаться в неформальной обстановке для обсуждения проблем и обмена информацией. В конце концов, и любители обсудить политические вопросы совсем не обязательно должны встречаться на собраниях, митингах, демонстрациях, если им достаточно только пообщаться по соответствующему поводу с себе подобными.

Отношение публичных властей к средствам неформального общения в последнее время проявляется по-разному. Во-первых, оно может быть, образно говоря, благосклонным, если сообщество способствует интеллектуальному или физическому воспитанию личности (самодельные кружки, театры, литературные секции, военно-патриотические клубы и др.). Во-вторых, отношение может быть терпимым, если нетрадиционное поведение считается не нарушающим закон (встречи панков и иного рода меньшинств) либо нарушения незначительны, а встречи редки (например, сборы бывших десантников в День Воздушно-десантных войск, сопровождающиеся, к сожалению, выпивкой, купанием в городских фонтанах и проч.). В-третьих, власти могут вмешиваться в процесс неформального объединения. Например, в ситуациях, когда такие массовые неформальные группы, как футбольные болельщики, не только поддерживают любимые команды, но и нарушают общественный порядок, портят имущество, власти, помимо наказания виновных, практически заставляют государственные органы руководства спортом и спортивные клубы создавать общественные объединения — союзы болельщиков, чтобы через эти общественные объединения с участием футбольных команд проводить воспитательную работу.

*Второй аспект* проблемы связан с институционализацией профессионально-производственного общения граждан. К сожалению, данное направление в наши дни почти никак не связывается с развитием гражданского общества, и напрасно.

Мы уже говорили выше, что в советский период, особенно на последнем его этапе, существовало конституционно-правовое понятие «трудовой коллектив». Трудовым коллективам отводилась большая роль в объединении трудящихся, их воспитании в духе господствующей идеологии, а также — скорее на словах, чем на деле, — в управлении производственными единицами и учреждениями. В целом трудовые коллективы были довольно организованными общностями, в которых ведущую роль играли первичные ячейки правящей компартии, а также работавшие под их руководством профсоюзы.

При принятии Конституции СССР 1977 г. было признано целесообразным отразить в ней высокое предназначение трудовых коллективов, более того, зафиксировать, что они являются элементом политической системы. В гл. 1 «Политическая система» Конституции была включена ст. 8 следующего содержания:

«Трудовые коллективы участвуют в обсуждении и решении государственных и общественных дел, в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, в обсуждении и решении вопросов управления предприятиями и учреждениями, улучшения условий труда и быта, использования средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение.

Трудовые коллективы развивают социалистическое соревнование, способствуют распространению передовых методов работы, укреплению трудовой дисциплины, воспитывают своих членов в духе коммунистической нравственности, заботятся о повышении их политической сознательности, культуры и профессиональной квалификации».

В условиях частного производства и рыночной экономики трудовые коллективы утратили прежде всего политизированные функции. Что касается управленческих функций, участие работников в организованных формах почти полностью зависит от работодателя. В этом случае возможны собрания работников. Нельзя исключать таких собраний и по инициативе самих работников, особенно по протестным мотивам.

В целом же роль производственной демократии, собраний работников в условиях частного хозяйствования стала гораздо скромнее, а зачастую ее не существует. Законодатель и многие ученые уклоняются от использования самого понятия «трудовой коллектив». Вместе с тем ТК РФ предусматривает возможность *собраний (конференций) работников* для определения органов, осуществляющих представительство работников (профсоюза, иного органа, комиссии по трудо-

вым спорам), и формирования их состава; для выдвижения требований к работодателю, принятия решения о проведении забастовки (или утверждения решения о ее проведении, принятого профсоюзным органом или иным органом представительства работников).

Обобщая сказанное, можно выделить следующие направления институционализации профессионально-производственных контактов граждан как членов гражданского общества.

Во-первых, возможны организованные мероприятия работников для защиты своих прав и интересов.

Во-вторых, такого рода мероприятия могут быть совместными акциями работников и работодателей в интересах социального партнерства. В ряде стран собственники практикуют собрания работников для обсуждения вопросов качества и повышения производительности труда. Эти собрания символизируют взаимопонимание и гармонию работодателя и наемных работников, предотвращают забастовки. Одновременно такие собрания могут быть общей формой реакции на экономические и иные шаги правящих властей.

В-третьих, нельзя исключать и собрания работников предприятий для обсуждения политических проблем общества и государства, принятия политических резолюций.

В-четвертых, нельзя исключать предложения трудовых коллективов по кадровым вопросам, например о выдвижении кандидатов в состав избирательных комиссий, наблюдателями на выборах. Это никак не мешает основной производственной деятельности, поскольку проводятся соответствующие мероприятия в нерабочее время.

### Глава 13. Конституционное закрепление форм собственности и основ экономической деятельности в Российской Федерации

#### Литература

Авакьян С. А. Вопросы конституционной экономики // Учен. зап. юрид. фак. С.-Петербургского ун-та экономики и финансов. Вып. 4 (14) / под ред. А. А. Ливеровского. СПб., 2005; Автономов А. Конституционная защита владения в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3 (40); Андреева Г. Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и в Конституции Российской Федерации. М., 2009; Она же. Собственность в конституциях зарубежных стран XVIII—XX вв. М., 2009; Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика:

учебник. М., 2006; Бельх С. В. Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации. СПб., 2005; Бесштанько А. В. Конституционно-правовые основы частной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002; Бидалова Ж. Ж. Концепция «экономической конституции» и ее практическая значимость // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8; Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948; Водолагин С. В. Конституционно-правовая защита частной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Гаджиев Г. А. Защита основных прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М., 1995; Он же. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002; Геворкян М. В. Конституционно-правовые основы экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Горчакова И. Ю. Конституционные основы государственной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011; Гошуляк В. В. Институт собственности в конституционном праве России. М., 2003; Гребенников В. В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства. М., 1996; Он же. Правовые основы и перспективы существования частной собственности в России / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 1995; Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2005; Дорошенко Е. Н. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Ковалевский М. Конституционная охрана права частной собственности: анализ федерального и регионального законодательства // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3 (40); Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации: сб. докладов. М., 2010; Концепция «экономической конституции»: Современные исследования: сб. науч. трудов / отв. ред. Г. Н. Андреева. М., 2008; Котикова Н. Концепция защиты экономической свободы. Конституционно-правовые и политические механизмы формирования нового экономического законодательства России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3 (44); Кузнецова Л. Ю. Конституционные основы экономического строя современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Курилов А. Е. Экономические основы конституционного строя Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004; Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004; Мозолин В. П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992; Морозова Л. А. Государство и собственность (проблемы межот-

раслевого института) // Государство и право. 1996. № 12; *Мухачев И. В.* Право собственности и стабильность российской Конституции // Юрист. 1998. № 7; *Нерсесянц В. С.* Концепция гражданской собственности // Сов. государство и право. 1989. № 10; *Он же.* О неотчуждаемом праве каждого на гражданскую собственность // Государство и право. 1992. № 12; Право собственности в СССР. М., 1989; *Прозоров И. В.* Закрепление института собственности в конституционном праве России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Соломатина Н. Н.* Конституционные основы частной собственности и сбережений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003; *Скрыль С. М.* Конституционно-правовые проблемы институционализации права собственности в Российской Федерации (монография). Челябинск, 2010; *Талапина Э. В.* Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Фарбер И. Е.* Конституционное регулирование собственности в советском обществе // Учен. зап. ВНИИ советского законодательства. 1970. № 21; *Чичерин Б. Н.* Собственность и государство. М., 1882. Ч. 1.

В качестве одной из характеристик конституционного строя России мы уже назвали выше существование различных форм собственности и свободу экономической деятельности, хозяйствования. Закрепляя основы конституционного строя, конституционное право должно быть обращено и к этой составляющей общественно-государственного организма.

В нормах права в первую очередь фиксируются ключевые предпосылки существования определенных видов собственности и связанного с ними типа экономических отношений. Эту задачу как раз и выполняет конституционное право: от того, какие исходные правила будут включены в его нормы, какие формы собственности в них закреплены, зависит вся экономическая сторона общественных связей. Формы собственности и экономической деятельности взаимосвязаны и взаимообусловлены.

### § 1. Конституционное закрепление многообразия форм собственности в Российской Федерации

Конституционное регулирование собственности — это разрешение в основном законе государства существования одних форм, запрет иных форм, в целом — определение отношения государства к формам собственности. Такое регулирование может выражаться и в конституционных нормах видов объектов, относящихся к той или иной форме собственности.

Есть немало примеров разного, зачастую противоположного конституционного регулирования форм собственности, да и в целом отношений собственности как важнейшей составляющей основы экономической системы государства:

1) различное отношение к частной собственности — от полной ее поддержки до полного запрета либо разрешения существования в ограниченных пределах;

2) попытка превращения всей собственности только в государственную (национализация) либо допуск наряду с этим ее «придатка» в виде кооперативной собственности;

3) стремление к максимальной приватизации государственной собственности (денационализация, разгосударствление);

4) допуск частной, государственной, муниципальной, кооперативной и иных форм собственности, выработка равного отношения ко всем формам собственности со стороны государства и отражение такого подхода в конституции.

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 8 Конституции РФ). Конституция не дает определения форм собственности. Но с учетом общих подходов, а также норм гражданского законодательства можно использовать следующее понимание форм собственности.

Под *частной собственностью* понимается нахождение в руках (владение, пользование и распоряжение) граждан или их объединений (товариществ, акционерных обществ и др.) как средств производства в широком смысле слова (предприятия, торговые фирмы, банки, гостиницы, жилые дома, нежилые здания и сооружения, тракторы, грузовые машины и т. д.), так и предметов личного потребления и бытового назначения (жилой дом, квартира, дача, гараж, легковой автомобиль, мебель и т. п.; раньше это было принято называть личной собственностью гражданина).

*Государственная собственность* — собственность Российской Федерации (федеральная собственность) либо субъектов РФ. В государственной собственности могут находиться как названные выше, так и иные объекты (особенно производственного и общего пользования — заводы, транспорт, образовательные и культурные учреждения, земля и природные ресурсы и т. д.).

*Муниципальная собственность* — это собственность муниципальных образований (ст. 215 ГК РФ). Существует мнение, что муниципальная собственность — собственность населения, проживающего в соответствующем муниципальном образовании. Основания для тако-

го подхода дает ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, где говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Из буквального прочтения данного текста получается, что собственник муниципальной собственности — население. Правда, объединяет положения Конституции РФ и ГК РФ то, что муниципальная собственность не становится разновидностью коллективной и не создает у каждого жителя претензий на свою долю в этой собственности. Реально от имени населения управляет собственностью муниципальное образование.

Под понятие *иных форм собственности*, о которых говорится в ст. 8 Конституции, подпадают собственность общественных объединений, религиозных организаций, иностранных собственников; есть и смешанные формы собственности.

Раньше отдельные объекты были исключительно в государственной собственности (например, земля, заводы и фабрики). Сегодня, за некоторыми изъятиями, принципиальных различий по объектам между формами собственности нет. Не только отдельное имущество, но и земля и природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9 Конституции РФ).

Определенные виды объектов собственности (имущества) могут быть только в государственной федеральной собственности. Это устанавливается законом, но ясно, что речь идет, в частности, о ряде видов военного имущества (военные самолеты, танки, ракеты и т. д.), космических технологиях, ядерных производствах.

Конституция РФ, закрепляя формы собственности, почти ничего не говорит о содержании, путях реализации и пределах прав собственности. Вероятно, дело в том, что содержание права собственности упирается в категории владения, пользования и распоряжения имуществом либо вещными правами; пути реализации прав собственности так или иначе связаны с гражданским оборотом и формами экономической деятельности, разрешаемыми в государстве; пределы прав собственности связаны с гарантиями данных прав. Эти категории подробно развиваются нормами ГК РФ. Но отдельные обобщающие нормы не были бы излишними и в Конституции РФ. Как уже отмечалось в настоящем учебном курсе, расширение в этой части конституционного регулирования (по примеру швейцарской Конституции) желательно в нашем государстве.

## § 2. Конституционные основы экономической деятельности в Российской Федерации

Продолжая мысль, которой закончен предшествующий параграф настоящей главы, отметим, что роль конституционного права в отношении хозяйствования, экономической жизни в государстве может быть разнообразной, причем нередко весьма активной. Этот аспект недостаточно изучен в науке конституционного права, гораздо чаще к правовым основам экономики обращаются в связи с прикладными задачами, а их в большей мере решают нормы отдельных отраслей права. Поэтому попробуем обозначить *главные параметры создания конституционно-правового фундамента экономической деятельности*.

1. Говоря обобщенно, конституционное право прежде всего закрепляет *основы экономической системы государства*. При этом сами понятия «экономическая система государства», «экономическая основа государства», «основы экономической системы государства» могут отсутствовать в конституции. Например, в Конституции СССР 1936 г. использовалась категория «экономическая основа СССР», в Конституции СССР 1977 г. — «основа экономической системы СССР». В Конституции РФ нет аналогичных понятий, однако это ни о чем не говорит.

Закрепляя основы экономической системы государства, конституции отражают, во-первых, соответствующий *тип экономики*, во-вторых, существующие (допускаемые) в государстве *формы собственности*, в-третьих, исходные *правила экономической деятельности*.

В закреплении *типа экономики* для конституции государства нет особого выбора — это либо рыночная, либо плановая экономика. Варианты так называемой смешанной экономики — рыночно-плановой или планово-рыночной (очередность слов имеет важное значение и предопределяет ведущее положение одного или другого типа экономики) — могут использоваться особенно в переходные периоды. Однако рано или поздно один тип экономики становится преобладающим, хотя рациональные методы управления, характерные для другого типа, так или иначе используются. Так, Конституция СССР 1977 г. гласила: «Руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития» (ст. 16). Об этом же говорила и Конституция РСФСР 1978 г. (ст. 16).

При конституционной реформе 1 ноября 1990 г. эта статья исключается из Конституции РСФСР. В другой статье Конституции РСФСР при реформе 15 декабря 1990 г. указывается, что государство

регулирует хозяйственную деятельность, «обеспечивает развитие рыночного механизма» (ст. 17).

Конституция РФ 1993 г., не используя данного понятия, всем своим содержанием нацелена на развитие рыночной экономики как господствующего типа экономики в Российской Федерации.

2. С основами экономической системы государства и типом экономики связано *конституционное закрепление форм собственности* (о них говорилось выше) и *государственной политики* в отношении каждой из них. Если в закреплении форм собственности основной закон государства может выполнять своеобразные констатирующие задачи (фиксировать то, что есть), то в части государственной политики роль конституционного права может быть более активной, обеспечивать приоритеты определенных форм собственности, поощрять их развитие.

3. Следующая задача конституционно-правового регулирования — закрепление *исходных правил экономической деятельности*. В решении данной задачи конституционное право концентрируется на таких ключевых моментах, как: а) положение человека в экономике; б) организация хозяйствования в целом; в) разрешаемые (поощряемые) в государстве формы и методы экономической деятельности.

Применительно к *личности* это означает, что конституции закрепляют принципы либо свободы приложения ею своих сил в материальной сфере, либо обязательность трудовой деятельности, причем не просто труда, а общественно полезного, т. е. на благо страны, общества. Второй подход был характерен для конституций советского периода. Общие подходы Конституции РФ 1993 г. состоят в том, что человек вправе: а) быть предпринимателем, т. е. в тех или иных масштабах стать организатором производства (экономической деятельности), работодателем; б) быть наемным работником; в) не становиться ни предпринимателем, ни наемным работником, а заниматься индивидуальной трудовой деятельностью и обеспечивать таким путем удовлетворение своих потребностей; г) не заниматься никакой деятельностью и жить на свое наследство, проценты с капитала, а также в качестве иждивенца.

Конституция отказалась от идеи общественного блага как основы любого вида хозяйствования. Скорее всего, принцип, который надо было бы отразить в Конституции РФ, может быть сформулирован так: сочетание личного благополучия с общественным благом как основа положения личности в системе экономических отношений в нашем обществе и государстве.

Что же касается *организации хозяйствования* в государстве, в Конституции РФ (ст. 8) гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Внутри страны запрещается возведение барьеров — установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий свободного развития хозяйства (ст. 74). Ограничения в перемещении товаров, услуг если и могут вводиться, то лишь самой Российской Федерацией, но не ее субъектами и посредством федерального закона — когда это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Естественно, Россия полностью распоряжается своей территорией и с точки зрения притока иностранного капитала, внешнеэкономической деятельности, т. е. устанавливает соответствующие правила и следит за их соблюдением.

В отношении *форм и методов* экономической деятельности Конституция РФ гласит, что Россия как государство не допускает экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, следит за тем, чтобы земля и природные ресурсы использовались и охранялись как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, заботится о том, чтобы собственность служила занятости населения и была основой его материального благополучия. Помимо этого, свобода экономической деятельности предполагает для участников хозяйственного оборота равные возможности производить, продавать и покупать продукты труда, вступать в договорные и иные хозяйственные отношения и т. д.

4. Закрепление основ *финансовой организации* государства также является одним из направлений конституционного регулирования экономической жизни в стране:

а) Конституция призвана определить, что государство имеет свою финансовую систему, основой которой являются государственный бюджет и государственное финансирование основных расходов на нужды государства и граждан;

б) Конституция устанавливает, что налоги и иные определяемые законом поступления предопределяют пополнение бюджета государства;

в) Конституция фиксирует, что экономическая система страны опирается на ее валюту и ключевые позиции в части регулирования денежного обращения, отношения как к собственной, так и другим денежным единицам.

5. Рассматриваемый принцип конституционного строя России предполагает также установление в Конституции РФ *задач и параметров политики государства, уровней власти в организации экономики, их прав по регулированию экономических отношений, установлению соответствующих хозяйственных программ, управлению рядом отраслей и объектов, выполнению контрольных функций*. Делается это в государствах с разными социально-экономическими системами.

Например, по Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. руководство экономикой осуществлялось не только на основе упоминавшегося положения о государственном планировании экономического и социального развития, но и с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций; при этом активно использовались хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость, другие экономические рычаги и стимулы (ст. 16 обеих названных конституций). Государство обеспечивало рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, динамичное, планомерное и пропорциональное развитие народного хозяйства (ст. 15 обеих конституций). В ряде статей этих конституций предусматривались ключевые позиции государственной политики по научной организации труда, повышению уровня его оплаты, росту реальных доходов трудящихся (ст. 20—23 обеих конституций). Таким образом, основой экономики было государственное регулирование всех процессов, а также государственное управление, поскольку практически вся экономика была государственной.

Переходя на рельсы рыночной экономики и отказываясь от закрепления в конституциях директивного назначения государства, Россия тем не менее сохраняла конституционное регулирование, отражающее творческие задачи государства в экономике. Например, в ред. от 15 декабря 1990 г. ст. 17 Конституции РСФСР закрепила: РСФСР создает условия и поощряет хозяйственную инициативу, направленную на динамичное развитие производства, рост производительности труда и повышение благосостояния общества и каждого труженика. Государство регулирует хозяйственную деятельность, обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма, защищает интересы трудящихся; охраняет окружающую среду; осуществляет единую налоговую, финансовую политику; разрешает споры между участниками экономической жизни, пресекает злоупотребления в хозяйственной деятельности.

В Конституции РФ 1993 г. перечисленные положения рассредоточены по разным статьям. В принципе целесообразно иметь в начальной части Конституции несколько ключевых норм, отражающих главную роль государства в регулировании экономики, создании условий ее развития, выполнения определенных организаторских и контрольных функций.

6. Регулирование экономической деятельности в России предполагает также конституционное отражение *государственных гарантий и защиты свободы хозяйствования и собственности*. Данный фактор является неперенным условием свободы хозяйствования и плюрализма форм собственности. Сейчас он в очень скромном объеме отражается в конституционном праве, хотя находит подробное отражение в отраслевом, и прежде всего гражданском, законодательстве. Однако все более очевидной становится необходимость расширения конституционных гарантий. И можно говорить о следующих направлениях усиления конституционного гарантирования свободы хозяйствования и собственности.

Во-первых, в конституционных нормах следовало бы отразить, что государство гарантирует правомерное осуществление соответствующих полномочий и возможностей участников экономической деятельности.

Во-вторых, государство обеспечивает возмещение вреда любому собственнику, если он причинен государственным органом, должностным лицом, законные процедуры рассмотрения претензий к любым собственникам судами и иными полномочными органами государства.

В-третьих, конституционно гарантируется, что ограничения на экономическую деятельность возможны лишь на основе общих предписаний самой Конституции, развиваемых в текущем законодательстве. Причем главные способы прекращения хозяйственной деятельности можно указать в самой Конституции — самоликвидация, банкротство, запрет деятельности судом в случае грубого нарушения закона, изъятие имущества по судебному решению, прекращение деятельности в результате преступной деятельности.

В-четвертых, в нормах Конституции должны содержаться гарантии от неправомерного изъятия имущества, причем не только из частной собственности, как это сейчас установлено ст. 35, но и из иных форм собственности. Правомерные пути изменения форм собственности (отказ от собственности, передача, приватизация, реприватизация и др.) также могут иметь свою основу в конституционных нор-

мах, в том числе с определением главных условий и процедур (по решению суда, для соответствующих нужд, с компенсацией и т. д.).

В-пятых, нельзя исключать и того, что государство возьмет на себя определенные материальные обязанности по гарантированию экономической деятельности и отразит это в конституционных нормах. В частности, в Конституции можно записать, что Российское государство создает национальные материальные и финансовые резервы на случай непредвиденных и чрезвычайных ситуаций, обеспечивает страхование сбережений граждан и юридических лиц от экономических катастроф, предоставляет кредиты и финансовую помощь участникам хозяйственного оборота и т. д.

## Раздел IV КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Глава 14. Основы и принципы конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации

#### Литература

*Автономов А. С.* Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009; *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008; *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997; *Зорькин В. Д.* Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М., 2008; *Комкова Г. Н.* Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002; *Крусс В. И.* Теория конституционного правоупотребления. М., 2007; *Лукашева Е. А.* Социалистическое право и личность / отв. ред. В. М. Чиквадзе. М., 1987; *Она же.* Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение. М., 2009; *Матузов Н. И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987; *Поленина С. В.* Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект. М., 2000; *Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева.* 2-е изд. М., 2013; *Эбзеев Б. С.* Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1982; *Она же.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007; *Якимов Г. А.* Конституционный статус человека в Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.

#### § 1. Исходные положения

Как сказано выше, приоритет человека является одним из начал конституционного строя Российской Федерации. Отсюда вытекают и принципиальные черты статуса личности. В положении человека, правах, свободах и обязанностях отражаются не только его интересы, но и интересы государства, общества.

Российская Федерация использует в характеристике статуса личности понятийный аппарат, из которого исходит все мировое сообщество.

щество и который отражен в международных документах. Нашим конституционным законодательством воспринято словосочетание *человек и гражданин* по отношению к личности. Глава 2 Конституции РФ называется «Права и свободы человека и гражданина».

В понятии «человек» отражается *естественная природа* каждого из нас как мыслящего существа, основы цивилизации на Земле. Человек — это прежде всего *индивид со своей жизнью, достоинством, естественными и духовными потребностями*. Из таких людей с их сложным миром, бытием и складывается общество. Отсюда и само общество, и служащее его интересам государство призваны своей *первейшей функцией считать заботу о человеке, создавать условия нормального существования, соблюдать пределы вмешательства в его частную жизнь*.

Вместе с тем и сама личность может так или иначе *влиять на жизнь общества, государства и даже обязана думать об их интересах*, чем обуславливаются многие ее поступки. Категория «гражданин» воплощает ту сторону в призвании личности, которая связана с ее *посильным участием в делах общества и государства, заботой об их благе*<sup>1</sup>.

Безусловно, даваемая здесь дифференциация в определенной мере условна, поскольку в реальности зачастую нельзя отделить «человека» от «гражданина» и наоборот. Ясно одно: следует каждому индивиду обеспечивать предпосылки для того, чтобы он мог жить, трудиться на благо себе, ближним и обществу в целом (или по крайней мере не во вред), как-то влиять на развитие общественных отношений, участвовать в них, в формировании государственной политики, пользоваться для этого правами, свободами и нести соответствующие обязанности.

В конституционно-правовом смысле понятие «личность» шире, чем понятия «человек» и «гражданин», и охватывает их оба. Иными словами, когда мы говорим о «личности», то подразумеваются и природно-естественные свойства, и общественные связи индивида.

Конечно, у термина «личность» есть и второй смысл — отражение внутреннего достоинства человека, его неповторимости, индивидуальных начал, той «исторической миссии», ради которой человек

<sup>1</sup> Посредством категории «гражданин» в литературе, особенно художественной и публицистической, пытаются также отразить патриотические мотивы, связь человека с той страной, в которой он родился и живет, любовь к Родине, необходимость заботы индивида о славе своего Отечества. Вспомним хотя бы некрасовские слова: «поэтом можешь ты не быть, но гражданином быть обязан». Однако такой смысл слова «гражданин», сам по себе очень важный, в принципе не предопределяет содержание конституционно-правового регулирования, поэтому мы на нем подробно не останавливаемся, ограничиваясь лишь данным пояснением.

появился на свет Божий. В данном плане для конституционного права понятия «человек» и «личность» почти тождественны. Собственно, в том же контексте категории «личность» и «человек» используются в художественной и публицистической литературе, и необходимость уважения к достоинству каждой человеческой личности особенно ярко выражена в словах одного из героев пьесы М. Горького «На дне»: «Человек — это звучит гордо!»

Философская категория «личность» при ее правовом преломлении предполагает оформление в юридических нормах ряда условий существования и жизнедеятельности индивида. Они выражаются в следующих применяемых в совокупности и переплетающихся параметрах:

- 1) существует определенный оформленный правом статус личности — неотъемлемый элемент ее естественного состояния;
- 2) существование подобного статуса личности, в свою очередь, является неотъемлемым признаком и одной из характеристик общества и государства;
- 3) для личности это состояние выражается в обладании определенным набором прав, свобод и обязанностей;
- 4) личность обладает способностью (т. е. юридическими предпосылками) пользования своими правами, свободами и обязанностями;
- 5) неизбежно возникают связи личности с обществом и государством, в том числе возможность требовать от государства обеспечить должные регулирование, реализацию и защиту ее прав, свобод и обязанностей;
- 6) у государства возникает обязанность обеспечивать условия для реализации прав, свобод и обязанностей любой личности и особой заботы о тех, кому затруднительно это делать в силу субъективных, а порой и объективных факторов;
- 7) для личности возникает необходимость, возможность и способность отвечать за свое поведение перед государством (а в определенной мере и перед обществом).

Конституционный статус личности в Российской Федерации складывается из ряда элементов:

- 1) принципы конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации;
- 2) гражданство Российской Федерации;
- 3) основные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации;
- 4) гарантии и защита статуса личности.

Ниже эти элементы конституционного статуса личности рассматриваются подробно.

Кроме того, у государства есть специфические направления деятельности, связанные с заботой о своих гражданах, ставших жертвами внешних и внутренних общественно-политических катаклизмов, о соотечественниках, находящихся за рубежом, а также об иностранных гражданах и лицах без гражданства на территории РФ. У этих направлений деятельности есть свои конституционно-правовые основы.

В целом категория конституционного статуса человека и гражданина применима к любой личности, находящейся на территории нашей страны. Вместе с тем объем прав, свобод и обязанностей, конечно, зависит от того, является ли конкретное лицо гражданином РФ, иностранным гражданином либо лицом без гражданства.

Наряду с этим для любого человека набор и объем прав, свобод и обязанностей зависит от таких категорий, как правоспособность и дееспособность.

*Правоспособность* — общая способность лица иметь права, свободы, обязанности. Для гражданина РФ правоспособность выражается в возможности осуществлять все права и свободы, нести все обязанности, установленные Конституцией и законами. Правоспособность возникает с рождением человека и прекращается с его смертью. Ограничение правоспособности может иметь место лишь в случаях и порядке, предусмотренных законом.

*Дееспособность* — способность гражданина своими действиями приобретать права, свободы и создавать себе обязанности. Если общая правоспособность возникает у каждого с рождения, то дееспособность — по достижении определенного возраста, различного для тех или иных прав и свобод, обязанностей (например, право избирать можно реализовать лишь с 18 лет), а также при наличии определенных обстоятельств и физического состояния индивида (то же избирательное право можно реализовать лишь тогда, когда назначены выборы, и при условии, что личность психически считается дееспособной и к тому же не отбывает уголовное наказание по приговору суда в месте лишения свободы).

В одних случаях дееспособность гражданина выражается только в его действиях (например, свобода мысли, слова). Но часто дееспособности человека корреспондируют действия органов, должностных лиц, организаций, без которых он не сможет осуществить право, исполнить долг. Например, чтобы осуществить избирательное право, гражданин должен быть включен в избирательный список, прийти на

избирательный участок, получить там бюллетень, заполнить его и опустить в избирательный ящик. Если участковая избирательная комиссия не сделает всего необходимого, гражданин не сможет реализовать свое право на участие в выборах.

## § 2. Принципы конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации

Под принципами конституционно-правового положения человека и гражданина понимаются *исходные начала статуса личности, ее места в обществе и государстве*.

### 1. Свобода личности

Первым принципом конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации является свобода личности. Она обеспечивается всем строем общества и государства, гарантируется в целом Конституцией РФ.

Свобода личности — это *самостоятельность ее поведения, выбора поступков и действий, положения в системе межличностных, групповых, общественно-государственных отношений*.

О свободе личности написано очень много, что не означает полной ясности содержания этой категории. Разброс мнений широк: от признания так называемой абсолютной свободы, т. е. независимости человека от семьи, коллектива (в котором он работает либо состоит в качестве члена общественного объединения), общества в целом, государства, до провозглашения свободы лишь в дозволенных рамках (дозволенных опять же семьей, коллективом, обществом, государством).

Не вдаваясь в детали споров, в трактовке свободы личности в целом и уж тем более с позиций конституционно-правового статуса личности надо исходить из следующих основных постулатов.

Прежде всего, *абсолютной свободы личности нет и быть не может*. Человек существует не изолированно от семьи, коллектива, общества, государства, а поэтому он должен считаться с ними. Конечно, человека можно представить одного на необитаемом острове, в глухой тайге и утверждать, что там он имеет абсолютную свободу. Но это — относительно редкий вариант жизни человека (кстати, и здесь свобода условна, так как, чтобы выжить, человек вынужден соизмерять свои поступки с силами природы, окружением диких животных и т. п.). И так, не может быть свободы от семьи, коллектива, общества,

государства, есть *свобода в семье, коллективе, обществе, государстве*. Иначе говоря, свобода существует в той общности, в которой находится человек.

Отсюда свобода личности выражается в *соотношении* личных притязаний человека и рамок его поведения, создаваемых той общностью, к которой он принадлежит. Извечной является *проблема меры свободы* личности. Мыслители разных эпох пытались найти эту меру, появились теории естественных, неотчуждаемых и даже абсолютных прав и свобод человека и гражданина, тех, которые никогда и ни при каких условиях не могут быть ограничены тем сообществом, в котором живет индивид. Однако даже в одинаковых по социальной сущности системах люди не могут договориться о реестре этих, именуемых неотчуждаемыми, прав и свобод, а тем более об их трактовке и пределах осуществления. Что уж тогда говорить о системах, исходящих если не из примата государства по отношению к личности, то все-таки из его ведущей роли — там вообще иначе понимаются свобода личности, набор прав и свобод человека и гражданина и пути их реализации.

В связи со сказанным *конституционную свободу личности* надо связывать со следующими постулатами.

1. Существующая в обществе *свобода поведения* личности предполагает *выбор* ею различных вариантов действий. Свобода личности — *личная свобода человека* самому определять, как жить, чем заниматься, где жить, с кем общаться и т. д. Эта свобода обеспечивается обществом и государством созданием соответствующего духовного климата и политического режима посредством как норм Конституции и иных законов, так и организационных усилий. Важнейшая в этом плане задача конституционного права — закрепление набора основных прав и свобод человека и гражданина, их главнейших гарантий.

2. Внешние предпосылки свободы личности сочетаются с *внутренним осознанием* каждым индивидом своей свободы как свободы собственных действий, а также ее обеспеченности и гарантированности со стороны общества, государства. Данный фактор надо считать важнейшим, поскольку без внутреннего восприятия каждым человеком себя как свободной личности в семье, коллективе, обществе, государстве не может быть существования последних как свободных образований. Конституционное право закрепляет нормативные предпосылки формирования такого сознания личности как одной из частей конституционного правосознания.

3. *Происходит соизмерение* каждым индивидом свободы своего поведения, с одной стороны, с собственным благом, с другой — с инте-

ресами окружающих его лиц, благом семьи, коллектива, общества, государства. В свою очередь, общности, в которых человек находится, *должны считаться* с интересами личности, уважать ее и делать все от них зависящее для обеспечения этих интересов. То есть свобода личности — это общественная атмосфера для ее обеспечения, в которой имеет место гармония интересов личности, общества и государства.

4. Свобода личности — это еще и *установление определенных пределов, границ*, дальше которых сообщество, в котором состоит личность, в воздействии на нее, вмешательстве в жизнь личности идти не может. Таким образом, каждое сообщество, членом которого является индивид, вправе оказывать на него влияние, но не переступая определенных границ. Конституционное право обеспечивает создание условий защиты личности от произвола не только государства и его должностных лиц, но и негосударственных объединений, к которым может принадлежать (не принадлежать) индивид.

5. Свобода личности — это и свобода гражданина как в *определении своего желания участвовать (или не участвовать)* в общественных и государственных делах, так и в *выборе* той из возможных форм участия, которые определены прежде всего законом, а в развитие его — нормами различных объединений граждан. Человек может трудиться индивидуально или работать у работодателя, не состоять ни в каком общественном объединении или вступить в различные объединения и сообщая с другими лицами решать вопросы их жизни соответственно закону и уставу, создать семью или оставаться одиноким — во всем этом проявляется свобода личности

6. Наконец, свобода личности — это не только свобода реализовать свои права, но и *свобода самоограничения* в пользу тех общностей, в которых пребывает человек. В идеале именно как добровольное самоограничение личностью себя следует рассматривать ее обязанности в обществе и государстве. Но в интересах равного положения всех в исполнении обязанностей они закрепляются в праве, а главнейшие из них поднимаются на уровень конституционных обязанностей.

## **2. Принадлежность человеку основных прав и свобод от рождения и их неотчуждаемость**

Этот принцип конституционно-правового статуса человека и гражданина отражен в ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, где говорится: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

*Основными правами и свободами являются те, которые наиболее полно соответствуют природе человека и гражданина, выражают его положение в системе социально-общественных связей и закреплены в конституции (основном законе) государства.* Следовательно, основными считаются права и свободы, необходимые человеку и гражданину для жизнедеятельности. Если некоторые из них по каким-то причинам не попали в конституцию или же сформировались после ее принятия, то они закрепляются в текущем законе, но надо стремиться к их последующему конституционному оформлению. На этот случай Конституция РФ предусмотрела следующее: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно трактоваться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ч. 1 ст. 55).

Конституционная формулировка о принадлежности человеку основных прав и свобод от рождения должна пониматься таким образом, что все люди юридически равны и при рождении обретают *тот* объем прав и свобод, который существует в законодательстве соответствующей страны.

В истории человечества извечен вопрос: есть ли у личности какой-то круг прав и свобод, не зависящих ни от системы, ни от строя, ни от вкусов законодателей? Французским мыслителям XVIII в. принадлежит теория так называемых *естественных прав*, согласно которой люди рождаются свободными и в силу этого обладают определенным набором прав, без которых они не могут существовать (право на жизнь, на достоинство личности, свобода и неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища и др.).

При данном подходе к числу основных прав и свобод относятся те, которые характеризуют в каждой личности естественно-природные начала (отсюда характеристика их как естественных).

В научных исследованиях и учебной литературе по вопросам статуса личности и прав человека появилась теория так называемых *поколений прав и свобод человека и гражданина* — как отражения их исторической эволюции.

К *первому поколению* относят прежде всего отраженные в законах ряда государств естественные права личности, а также идеи равенства перед законом и права на участие в делах государства, иначе говоря, личные и публично-политические права.

Права *второго поколения* сложились по мере борьбы трудящихся за свое экономическое и социальное положение, а также за обеспечение своих культурно-духовных притязаний. В международно-правовых

документах, а также в законодательстве различных государств они обозначены как экономические, социальные и культурные права. В научной литературе при их характеристике используется также понятие «позитивные права».

К *третьему поколению* стали относить права народов, которые реализуются отдельной личностью в составе общности и которые трудно реализовать в отношении отдельного человека, — право на самоопределение народов, права национальных меньшинств, право на здоровую окружающую среду, на безопасную жизнь и т. д.

Появилось суждение о правах *четвертого поколения*, которые связываются с правом личности пользоваться достижениями научно-технического прогресса, с внегосударственным использованием информационного пространства (прежде всего речь идет об использовании возможностей Интернета для общения, изложения своих взглядов, получения информации, изложения инициатив, объединения сторонников и т. п.); постепенно зарождаются права граждан, обращенные к органам публичной власти, и их соответствующие обязанности (право на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, соответственно обязанности последних не только размещать такую информацию в своих помещениях, но и заводить интернет-порталы; право граждан получать государственные и муниципальные услуги не только при личном обращении, но и через Интернет, обязанности органов обеспечивать осуществление такого права).

Теория поколений прав и свобод человека может быть принята с известной мерой условности, поскольку по мере развития цивилизации каждая группа прав, свобод и обязанностей личности не остается неизменной и пополняется новыми категориями.

В итоге сегодня к числу неотъемлемых прав и свобод относят не только естественные права и свободы, но и многие позже появившиеся права и свободы, в том числе характерные для личности как не только индивида, но и гражданина, оказывающего то или иное воздействие на развитие общества и государства.

В наши дни правильнее говорить о том, что круг необходимых каждому индивиду главнейших прав и свобод зависит не только от его естественно-природных качеств, но и от того, что каждый живет в обществе, государстве и должен иметь права и свободы, позволяющие ему быть свободным и реализовать свои потребности в обществе и государстве, а при желании и участвовать в их жизни. Целостный набор всех таких основных прав и свобод формируется мировым сообществом.

вом и отражается в международных документах. Следовательно, чисто абстрактную постановку вопроса — что относить к числу естественных, или неотъемлемых, прав и свобод человека и гражданина — следует заменить более конкретной: какие из них мировое сообщество на основе коллективного опыта признало самыми главными.

Но сколько бы мы ни рассуждали о естественных и неотъемлемых основных правах и свободах, в каждой стране *человек обладает таким их объемом, который закреплен правом*. Таким образом, в условиях Российской Федерации рассматриваемый принцип означает принадлежность человеку от рождения и неотчуждаемость таких основных прав и свобод, которые зафиксированы в Конституции РФ и текущем законодательстве.

### ***3. Соответствие статуса личности в Российском государстве требованиям и стандартам, сложившимся в международном сообществе***

Сопоставление международных документов и национального конституционного законодательства позволяет увидеть, насколько полно последнее отражает основные права и свободы человека и гражданина, признанные мировым сообществом. На этой базе можно сформулировать следующий принцип статуса человека и гражданина в Российской Федерации: *соответствие статуса личности в государстве требованиям и стандартам, сложившимся в международном сообществе — по кругу прав и свобод, их соотношению в статусе личности, трактовке и юридическому формулированию, закреплению в Конституции, иных нормативных актах*.

Этот принцип отражен в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

Включение общепризнанных принципов и норм международного права в правовую систему России (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) означает, что если при защите прав и свобод обнаруживается, что внутреннее законодательство противоречит международным договорам, подписанным Российской Федерацией, то к соответствующим общественным отношениям применяются нормы международных договоров РФ. Разумеется, желательно отразить необходимые нормы и правила во внутреннем законодательстве, чтобы не создавать проблем правоприменения у граждан, суда, должностных лиц.

### ***4. Сочетание индивидуальных интересов личности и интересов других лиц, государства и общества***

Этот принцип статуса личности отражен в ряде конституционных положений. Так, в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ сказано, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Согласно ч. 2 ст. 15 не только органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, но и граждане, их объединения обязаны соблюдать акты, отражающие общие интересы, — Конституцию РФ и законы.

Конституция требует бережного отношения к правам и свободам; она гласит, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55). Вместе с тем здесь же сказано, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55). Как видим, общественные интересы следует учитывать при осуществлении основных прав и свобод личности.

При реализации рассматриваемого принципа важно обеспечить гармонию индивидуального подхода к общественным ценностям. Это означает, что сочетание интересов личности и общественных интересов должно строиться на внутреннем осознании человеком необходимости, а также на желании чем-то жертвовать во имя других лиц, общества, государства. Иначе говоря, реализация данного принципа не может строиться лишь на внешнем давлении на личность, хотя и это нельзя исключать.

### ***5. Принцип всеобщности***

Принцип всеобщности применительно как к статусу личности в целом, так и к ее правам, свободам и обязанностям означает, что *закрепленные в Конституции начала статуса относятся не к отдельным личностям или их группам, а ко всем без исключения гражданам государства, а также — по общему правилу и с исключениями, указанными в законе, — к иностранным гражданам и лицам без гражданства*. Не допускается какой-либо их дискриминации.

Естественно, каждое лицо осуществляет право, свободу, выполняет обязанность сугубо конкретно. Например, один, пользуясь правом

на образование, окончил школу, университет, аспирантуру; другой ограничился школой и колледжем. Это никак не влияет на всеобщность при осуществлении данного конституционного права, поскольку его диапазон для всех граждан одинаков, другое дело, как они будут им пользоваться.

Конституционно зафиксированные равные возможности людей не исключают различного физического и умственного состояния личностей. Всеобщность не предполагает, чтобы каждый непременно осуществлял данное право в одинаковом объеме. Человек делает это с учетом своих индивидуальных способностей. Следовательно, его прилежание, старательность имеют значение и не влияют на всеобщность прав, свобод и обязанностей.

Всеобщность не означает, что человек на каждом этапе своей жизни имеет реально одинаковый объем прав, свобод и обязанностей. Мы уже говорили выше о категориях правоспособности и дееспособности. Для одного человека какое-то право есть всего лишь потенциальное право, а для другого — реальное право. Так, школьник не имеет права на трудовую пенсию. То же можно сказать об обязанностях, например, воинская обязанность по общему правилу существует для мужчин и лишь для определенных категорий женщин. Таким образом, всеобщность — это возможность, существующая для лиц с равными условиями.

### 6. Юридическое равенство граждан (равноправие)

Принцип конституционно-правового статуса человека и гражданина означает, что все люди обладают юридическим равенством, т. е. равноправием. Все они имеют *равные юридические права, свободы* и несут *равные обязанности*. Конституция РФ провозглашает, что все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19).

Принцип юридического равенства (равноправия) не следует смешивать с физическим равенством людей и их фактическим общественным равенством.

Как уже отмечалось, не может быть *физического равенства* индивидов. Каждый человек от рождения обладает разными свойствами — здоровьем, умом, красотой, способностями, деловой энергией. Природа заведомо делает людей разными, наделяя их неодинаковыми способностями, и позволяет существовать человеку в этом мире на заложенной в него генной основе.

Не следует строить иллюзий и относительно *фактического общественного равенства* людей как равенства социально-экономического уровня их жизни — его тоже невозможно обеспечить. Живя в одном сообществе, люди остаются обладателями разного достатка, это зависит от их труда, потребностей, наследства, везения и т. д.

Государство и общество в состоянии провозгласить и должны стараться обеспечивать каждому человеку *юридическое равноправие*, иначе говоря, *правовое закрепление равных стартовых условий существования и деятельности для любой личности*.

Особенно важны такие аспекты равноправия, как равенство всех перед законом, равноправие женщины и мужчины, равноправие граждан независимо от национальной и гражданской принадлежности.

Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции РФ государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В соответствии с ч. 3 ст. 19 Конституции РФ мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. В обеспечении принципа юридического равенства все-таки стоило бы в конституционной формулировке поменять их местами, т. е. сказать, что «женщина и мужчина» имеют равные права и свободы. Кроме того, можно было бы поднять на конституционный уровень некоторые гарантии для женщин, в частности проведение государственной политики по обеспечению женского равноправия, повышению заботы о работающих женщинах, о матерях и т. д.

Несмотря на то что в ч. 2 ст. 19 Конституции РФ говорится о юридическом равенстве независимо от национальности, в многонациональном государстве следует отдельно подчеркивать значение национального равноправия. Было бы полезно включить в Конституцию РФ специальную статью о национальной политике государства и его заботе об обеспечении свободного развития всех наций и народностей в России.

Наконец, Российское государство провозглашает юридическое равенство иностранцев и лиц без гражданства с российскими гражданами, допуская определенные изъятия, но лишь при условии их офици-

ального объявления. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наряду с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Юридическое равенство сочетается с рассмотренным ранее принципом всеобщности. В совокупности они требуют равного правового положения лица перед законом: недопустимо в одинаковых ситуациях создавать кому-то привилегированные условия и давать больший, чем остальным, объем прав или освобождать от исполнения обязанности.

### 7. Соответствие конституционным основам статуса личности его регулирования в текущем законодательстве и практической реализации

В ст. 18 Конституции РФ закреплено: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Это один из актуальных в любом государстве принципов. Провозглашенные в конституции демократические лозунги должны воплощаться в текущем законодательстве. Поэтому *нельзя откладывать на долгие годы принятие закона, развивающего данное правило, если без него оно реально не будет применяться* (несмотря даже на принцип прямого действия конституции). Очень важно также *отслеживать уровень акта*, который должен появиться в развитие нормы конституции.

В дополнение к этому отметим, что, даже если нормы текущего законодательства правильно развивают конституционные положения, ограничить права граждан может *недолжная практика правоприменения*. Например, в ст. 40 Конституции РФ, посвященной праву на жилище, указано, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов. Казалось бы, гуманное правило, к тому же развитое и в текущем законодательстве. Но наличие двух вариантов — бесплатно или за доступную плату, абстрактность второго (что такое доступная плата?) привели к тому, что сейчас на практике значительно реже, чем в советское время, жилище безвозмездно предоставляется мало-

имущим гражданам. Практика «скорректировала» конституционную норму не в лучшую сторону.

Допускаемые ошибки и перекосы надо исправлять практическими мерами соответствующих органов государства, местного самоуправления, политических партий и движений.

### 8. Гарантированность конституционного статуса личности

Этот принцип конституционно-правового статуса личности выражается в необходимости *материального обеспечения* осуществления прав и свобод, исполнения обязанностей, создания *процессуальных механизмов* их реализации, *защите* интересов личности.

В сказанном — целая программа. Ведь если нет экономических условий, закрепленное в конституции право превращается в фикцию. Наличие способов защиты права вооружает человека в достижении своего законного интереса и борьбе с произволом.

## Глава 15. Гражданство Российской Федерации

### Литература

- Авакьян С. А. Гражданство Российской Федерации. М., 1994; *Он же*. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003; Ванюшин Я. Л. Конституционное право на гражданство и роль органов Федеральной миграционной службы в его реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006; Варлен М. В. Гражданство: Россия и СНГ: учеб.-практ. пособие. М., 2010; Васильева Т. А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии. М., 2010; Винокуров А. А. Развитие института гражданства: современные тенденции и конституционно-правовой опыт России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Гайдуков Д. А. Гражданство СССР. М., 1948; Гессен В. М. Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909; Законодательные акты о гражданстве: в 4 т. / сост. П. Г. Громушкин. М., 1993; Каграманов С. В. Институт гражданства в федеративном Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003; Кишкин С. С. Советское гражданство. М., 1925; Кулик Р. И. Закон о гражданстве СССР. М., 1980; Кутафин О. Е. Российское гражданство. М., 2003; Мезенцева А. Б. Институт гражданства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Миронов О. О., Горюцов Д. Е. Гражданин России: историко-правовой очерк / под ред. Г. Г. Каспарова. М., 1997; Миронов О. О. Гражданин Отечества. М., 2006; Мицкевич А. В. Комментарий законодательства государств — участников СНГ о гражданстве. М., 1996; Овсянян Ж. И. К вопросу о государственно-

ведческой концепции гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13; *Понизова Е. В.* Возникновение и развитие института гражданства в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Российское гражданство: учеб. пособие / под ред. *В. Я. Кикотя, Н. М. Смородина*. 2-е изд. М., 2005; *Смирнова Е. С.* Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта. М., 1999; *Она же.* Европейское гражданство — множественное в едином. 2-е изд. Тверь, 2012; *Тарибо Е. В.* Российское гражданство и вытекающие из него права и обязанности в практике судебного конституционного контроля. СПб., 2011; *Шевцов В. С.* Гражданство в Советском союзном государстве. М., 1969; *Он же.* Гражданство СССР. М., 1980.

## § 1. Общие начала

### 1. Понятие и нормативная основа

Находящиеся на территории РФ физические лица могут относиться к одной из следующих категорий:

1) *российские граждане* — лица, имеющие документальное подтверждение их принадлежности к гражданству Российской Федерации;

2) *иностранные граждане (иностранцы)* — лица, обладающие документами о принадлежности к другому государству (российским гражданам разрешено иметь также гражданство другого государства — двойное гражданство; однако обладание двойным гражданством не делает россиянина иностранцем — с конституционно-правовой точки зрения это гражданин РФ);

3) *лица без гражданства* — лица, не имеющие документов о принадлежности ни к российскому гражданству, ни к гражданству иностранных государств.

Исходные начала, посвященные гражданству, помещены в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ. В ст. 6 Конституции закреплено:

«1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его».

Кроме того, в Конституции РФ имеется ст. 62, ч. 1 и 2 которой также имеют отношение к гражданству — они определяют возможность двойного гражданства для гражданина РФ:

«1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

2. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Основным специальным правовым источником по вопросам гражданства является Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации». Этот акт пришел на смену Закону РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации».

Другим специальным актом является Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г.

Для понимания и применения категории «гражданство» важное значение имеют и подзаконные акты, особенно принимавшиеся ранее Министерством внутренних дел РФ (далее — МВД России), затем Федеральной миграционной службой (далее — ФМС России).

Итак, *гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей* (ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

В литературе имеет место также определение *гражданства как принадлежности лица к соответствующему государству*. Большинство ученых отвергает такое понимание гражданства, поскольку оно отражает как бы зависимость лица от государства. Действительно, гражданство не делает человека «придатком» государства, не создает абсолютной подчиненности личности государству. Не случайно в современной трактовке гражданства в его содержание включается право на гражданство и возможность изменения последнего по воле самого человека.

### 2. Гражданство и подданство

В законодательстве РФ, а ранее — Союза ССР традиционно используется понятие «гражданство» для обозначения правовых связей лица и государства и исключено понятие «подданство». Это естест-

венно, поскольку в 1917 г. Россия стала республикой, а подданство связано с монархией — там, где есть царь, император, король и т. д., есть и его подданные.

Разумеется, речь идет не только о формально-правовом различии. Понятия «гражданство» и «подданство» могут теоретически воплощать два разных состояния человека. Граждане — это свободные люди в свободном государстве, сами решающие свои проблемы и управляющие своими делами. Подданный не принадлежит себе, он подчинен воле другого человека — монарха, причем не обычного человека, а «божества» или «полубожества», стоящего над всеми. Борьба за свободу в истории была зачастую и борьбой против королей, императоров, царей, за республиканское правление, считавшееся по-настоящему демократическим.

Став на путь строительства самого передового, как тогда считалось, общества, РСФСР и СССР при определении законодательных основ нового строя четко обозначали соответствующее «наполнение» категорий гражданства и подданства. Так, Декретом ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» все существовавшие в императорской России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины упразднились; уничтожались всякие звания и наименования гражданских чинов и устанавливалось «одно общее для всего населения России наименование — гражданин Российской Республики».

Выступая с докладом на сессии ЦИК СССР в связи с принятием первого Положения о союзном гражданстве (от 29 октября 1924 г.), нарком иностранных дел СССР Г. В. Чичерин подчеркивал следующее. Декларация прав человека и гражданина в 1791 г. (Франция) заменила понятие подданного, т. е. объекта навязываемой воли, чуждой ему, принудительной государственной власти понятием гражданина, т. е. участника в коллективном волеизъявлении народа, воплощаемом в виде государственной власти. Однако на почве экономического неравенства классов государство не могло осуществлять волеизъявления трудящихся масс. И Октябрьская революция впервые создала гражданина в смысле носителя частицы коллективного волеизъявления трудящихся масс, воплощаемого в Советском государстве<sup>1</sup>.

Безусловно, идеологические клише отнюдь не всегда подтверждаются реальной практикой. Очевидно, что гражданин Советского

<sup>1</sup> См.: СССР. ЦИК 2-го созыва. 2-я сессия. Заседание ЦИК Союза ССР, 24 октября 1924 г. М., 1924. С. 69.

Союза не мог до самого последнего времени обрести такую же степень свободы, как подданные в ряде монархий.

Но и в самих странах-монархиях ситуация меняется. Одни сохраняют традицию и, несмотря на большой объем прав, реальной свободы и демократии, коренное население продолжают называть подданными (например, законодательство Швеции). Однако другие страны, формально оставаясь монархиями, тем не менее предпочли категорию «гражданство» (например, Великобритания, Испания). Этим подчеркивается не только степень демократии и широта участия граждан в политической жизни, но и свободное признание ими монархии как приемлемой для себя (устраивающей их) формы государственного правления.

### *3. Гражданство как естественное состояние индивидов*

Наличие гражданства соответствующего государства является естественным состоянием для человека. Большинство людей в мире обладают гражданством какого-то государства. Отсутствие гражданства, состояние безгражданства скорее исключение, нежели правило. В принципе государства выступают за сокращение безгражданства. международная Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. исходит из того, что вопросы предоставления гражданства решаются государствами прежде всего с учетом интересов индивидов; государство предоставляет свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства.

Россия следует общей линии. В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. была ст. 7 «Сокращение безгражданства», которая гласила, что Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства. В одноименном Законе 2002 г. говорится, что «Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации» (п. 6 ст. 4). Как видим, здесь, во-первых, уточнено, что Россия проводит такую политику лишь в отношении тех лиц без гражданства, которые проживают в нашей стране; во-вторых, не затронут такой аспект, как приобретение иностранного гражданства. Эта норма означает, что Россия соблюдает международную Конвенцию о сокращении безгражданства. Реально это выглядит так: внимательно рассматриваются заявления лиц без гражданства о приобретении российского гражданства; Россия гарантирует свое гражданство во всех спорных

ситуациях, когда иное решение грозит заинтересованному человеку тем, что он попадет в разряд лиц без гражданства; наше государство *не вмешивается* в решение лицом без гражданства вопроса о приобретении иного гражданства.

Во Всеобщей декларации прав человека говорится:

«1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

С учетом этого можно говорить о нескольких линиях обеспечения гражданства в нашем государстве: право на внимательное рассмотрение ходатайства о предоставлении российского гражданства; право на пребывание в российском гражданстве; право на изменение гражданства Российской Федерации. И есть все основания признать, что *закрепленному в Конституции РФ праву гражданина РФ на изменение гражданства, т. е. на выход из гражданства Российской Федерации, корреспондирует право государства определять свою позицию по данному вопросу*, а отнюдь не автоматически и формально разрешать выход.

#### 4. Проблема лишения гражданства

Правило о том, что гражданина РФ нельзя лишить гражданства, было введено Законом о гражданстве 1991 г. впервые в отечественной истории. Акты РСФСР о гражданстве 1918—1921 гг., положения о гражданстве СССР 1924, 1930, 1931 гг., законы СССР о гражданстве СССР 1938, 1978, 1990 гг. предусматривали такую возможность, кстати не редкую и в законодательстве многих зарубежных государств.

*Лишение гражданства — это действие государства в лице его компетентного органа, прекращающего своим актом без учета воли гражданина его правовую связь со своим государством.* Как говорилось в разд. I настоящего учебного курса, лишение гражданства — мера конституционно-правовой ответственности, конституционно-правовая санкция. Как правило, она применяется вопреки желанию лица прекратить гражданство своего государства, хотя лицо может и желать, чтобы его лишили гражданства, или же совершать деяния, заведомо делающие возможным применение такой меры, как лишение гражданства.

Документы 1920-х гг. связывали лишение гражданства главным образом с контрреволюционными выступлениями против советской власти. Закон СССР «О гражданстве СССР» 1938 г. не назвал вообще никаких оснований для лишения гражданства СССР, указав только, что оно может иметь место по приговору суда в случаях, предусмотренных

ренных законом, или в силу особого в каждом случае указа Президиума Верховного Совета СССР (ст. 7). По Закону СССР 1978 г. лишение гражданства СССР могло иметь место в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР (ст. 18). Такая формулировка, — даже если отнестись с пониманием к праву государства защищать свои интересы, — давала простор усмотрению компетентных органов и должностных лиц в оценке поведения граждан.

По Закону СССР от 23 мая 1990 г. «О гражданстве СССР» лишение гражданства СССР могло иметь место в отношении лица, проживающего за границей. Иначе говоря, лишение гражданства с оставлением гражданина на жительство в СССР либо с одновременным выдворением из СССР исключалось. Закон также снял указания на то, что основой лишения должны быть действия, «порочащие высокое звание гражданина СССР», исключил упоминание о «престиже» СССР, уточнил, что лишаемое гражданства лицо совершило действия, наносящие «существенный» ущерб «государственным интересам» или государственной безопасности СССР (ст. 23).

С учетом международных документов впервые в Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., а затем и в Конституции РФ появилась запись о праве на изменение лицом своего гражданства. Правда, формулировка Закона 1991 г. была шире: никто не может быть лишен в Российской Федерации своего гражданства или права изменить его — значит, не только россиянин, но и любой иной человек. Но, вероятно, все же государство индифферентно к тому, как поступает со своим гражданством иностранец, и не безразлично к намерениям своих граждан. Поэтому, гарантируя то же самое, норма Конституции РФ 1993 г. (ч. 3 ст. 6) начинается со слов «гражданин Российской Федерации».

Однако некоторых вопросов конституционное положение о том, что гражданин РФ «не может быть лишен своего гражданства», все-таки не снимает. В частности, как быть в том случае, если россиянин поступит на службу в армию, в органы полиции, юстиции, безопасности иностранного государства? Некоторые страны допускают для таких случаев лишение гражданства, хотя и называют это более «элегантно» — прекращением или утратой гражданства.

Кстати, Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г. допускает несколько случаев *утраты* гражданства *по инициативе государства*, среди которых: добровольное приобретение гражданства

другого государства; добровольная служба в иностранных вооруженных силах; поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства; отсутствие подлинной связи между государством и гражданином, постоянно проживающим за границей. Правда, в Конвенции сказано, что государство не может предусматривать в своем внутреннем законодательстве утрату его гражданства, в том числе по перечисленным основаниям, если соответствующее лицо в результате этого становится лицом без гражданства.

### 5. Предпосылка полного объема прав, свобод и обязанностей

Наличие российского гражданства есть предпосылка для обладания человеком *полным объемом прав и свобод*, закрепленных в Конституции РФ и текущем законодательстве, а также *исполнения всех обязанностей*. Если человек является иностранцем или лицом без гражданства, к нему применяется правило «национального режима», т. е. он пользуется практически почти всеми правами и свободами, несет обязанности наравне с гражданами РФ.

Но «почти» не значит полностью. Есть определенные возможности, которые существуют лишь для российских граждан: право создавать политические партии, право избирать и быть избранным в органы государственной власти, право состоять на государственной службе и т. д. (см. гл. 18 настоящего учебного курса). Существуют определенные правила для нероссиян в части открытия предприятий, счетов в банках, ведения ряда видов производственной деятельности, получения работы в России и др.

### 6. Устойчивая связь

*Гражданство есть устойчивая связь лица и государства.* Так гласит Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», и это означает, что гражданство существует постоянно. Большинство лиц приобретает гражданство по факту рождения, остается в гражданстве своего государства на всю жизнь. Многие даже не ощущают своего гражданства в обыденной жизни, о нем вспоминают в отдельных случаях (поездка за границу, смешанный брак и т. д.).

Гражданство не подвержено автоматическому воздействию различных внешних факторов. Даже в ситуации со сменой гражданства можно говорить о том, что возникает постоянная и устойчивая связь лица и другого государства, поскольку приобретение нового гражданства — шаг обдуманный по многим параметрам и рассчитанный,

как правило, на всю оставшуюся жизнь человека. Порой считают, что есть некий автоматизм предоопределения гражданства ребенка при смешанных браках. На деле же существуют определенные правила: во-первых, родители, вступая в брак, сознательно шли на соответствующие последствия для их ребенка, предоопределяя его гражданство по гражданству одного из родителей; во-вторых, государства из чувства гуманизма позволяют такому ребенку, когда он достигнет совершеннолетия, претендовать на гражданство второго родителя. Приобретая новое гражданство, человек, как правило, желает укрепиться в своем статусе гражданина данного государства, в том числе быть ему полезным, стать законопослушным, исправным налогоплательщиком. Иначе говоря, он хочет скорее обрести психологию такого же гражданина, как и тот, кто обладает гражданством данного государства от рождения.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» оговаривает специальные случаи, чтобы во избежание их произвольной трактовки не возникало недоразумений:

- 1) предусмотрено сохранение гражданства Российской Федерации за лицами, проживающими за ее пределами, — ни само по себе проживание, ни его длительность не прекращают этого гражданства (ч. 3 ст. 4);
- 2) заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства Российской Федерации, не влечет изменение гражданства указанных лиц (ч. 1 ст. 8). Это означает, что изменений не наступает по данному поводу не только для россиянина, но и для состоящего (состоявшего) с ним в браке иностранца либо лица без гражданства;
- 3) изменение гражданства одним из супругов не влечет изменения гражданства другого супруга (ч. 2 ст. 8);
- 4) расторжение брака не влечет изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей (ч. 3 ст. 8).

### 7. Правовая связь

По Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» гражданство есть *правовая связь*. Это означает, что вопросы состояния в гражданстве, его приобретения, прекращения регулируются законодательством РФ. Все отношения, возникающие в связи с гражданством, являются *правовыми*, иначе говоря, они должны иметь в основе те или иные нормы законов и подзаконных актов. Действия го-

сударственных органов и должностных лиц по вопросам гражданства вытекают из этих норм, соизмеряются с ними.

Никаких изменений состояния гражданства по «фактической договоренности» между физическими лицами либо между ними и государственными органами быть не может. В каждом случае требуются не только официальные действия сторон, но и официальные решения компетентных органов государства.

Не случайно поэтому в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» говорится о документальном подтверждении гражданства. *Документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина РФ или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица* (ст. 10).

### 8. Единство и равенство гражданства

Конституция РФ (ст. 6) гласит, что *гражданство в Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения*. Эта норма воспроизведена в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4). Что это означает?

Прежде всего, единство и равенство гражданства следует понимать в том плане, что все лица, имеющие гражданство Российской Федерации, имеют *одинаковый конституционно-правовой статус*, обладают *в равной мере* правами, свободами, несут обязанности, вытекающие из российского законодательства.

В вопросах гражданства не может быть «стажа», т. е. установления для кого-то льгот и преимуществ, обусловленных длительностью («пожизненностью») состояния в российском гражданстве. Становясь российским гражданином, человек по общему правилу с первого дня имеет такой же объем прав и обязанностей, как и другие граждане страны.

Это не означает, что законодательством не могут быть установлены некоторые специальные требования к осуществлению отдельных прав, свобод и обязанностей с учетом новоприобретенного российского гражданства. Поясним тезис примерами:

1) право выдвигаться на пост Президента РФ имеет гражданин, приобретший гражданство Российской Федерации не только по рождению, но и по заявлению (так называемый натурализованный гражданин; в США такому гражданину не суждено стать Президентом). Однако для кандидата на пост Президента РФ устанавливается требование не только быть гражданином РФ, но и прожить в качестве гражданина РФ не менее 10 лет на территории РФ;

2) весь трудовой стаж, полученный человеком после приобретения гражданства, будет учтен при оформлении его пенсионного дела; но стаж работы до обретения российского гражданства учитывается по особым правилам, установленным нашим законодательством;

3) врач, ставший российским гражданином, имеет право работать по своей специальности только после признания его медицинского диплома в установленном порядке;

4) молодой человек, получивший российское гражданство, имеет равное с другими право поступать в вуз; но если он учился в вузе другого государства и хотел бы зачесть эту учебу и перевестись в российский вуз, возникнет вопрос о допустимости перевода и соразмерности учебных планов вузов.

Можно привести и другие примеры. Однако главное условие понятно: речь не идет о какой-то дискриминации тех, кто вновь получил российское гражданство. В одних случаях учитывается значение соответствующего права, в других — его сопоставимость с возможностями иных граждан РФ.

Категории единства и равенства применяются к самому гражданству, т. е. начинают действовать после его приобретения. Что касается желающих приобрести российское гражданство, они могут претендовать лишь на равное внимание к себе со стороны российских властей, т. е. к каждому должен быть проявлен индивидуальный подход, допускающий учет определенных преимуществ в приобретении этого гражданства.

### 9. Гражданство и федерализм

Категория единства применительно к гражданству Российской Федерации заставила решать один весьма острый и в какой-то мере болезненный вопрос, обусловленный федеративным характером нашего государства. В Россию входит 21 республика в качестве ее субъектов. В Конституции РФ республика характеризуется как государство (ст. 5). А в науке и на практике зачастую гражданство считают одной из характеристик государства.

По Закону РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. граждане РФ, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являлись одновременно гражданами этой республики. Можно сказать и наоборот: каждый гражданин данной республики являлся одновременно и гражданином РФ, на него в полной мере распространялся принцип равенства гражданства, о котором говорилось выше.

Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ 1993 г. в ведении Российской Федерации находится гражданство в Российской Федерации. Понимать эти слова можно лишь так: Россия, во-первых, регулирует свое, т. е. федеративное, гражданство; во-вторых, устанавливает общие правила относительно гражданства, обязательные для субъектов РФ, — не случайно в приведенном тексте сказано не «гражданство Российской Федерации», а «гражданство в Российской Федерации».

Республики на основе такого толкования Конституции РФ и Закона РФ 1991 г. могли принимать и некоторые из них принимали свои нормативные акты (законы) о гражданстве. Отсюда уже на то время возникла необходимость четко определиться с рядом ситуаций, чтобы избежать коллизии этих актов с федеральным законодательством.

Прежде всего надо было решить, какими путями приобретает гражданство республики. Согласно ст. 2 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. факт постоянного проживания на территории республики уже автоматически делал человека ее гражданином. Как к этому относиться, зависело от того, что дает данное гражданство. В условиях единого государственного пространства Российской Федерации для многих граждан безразлично, где они проживают. После окончания институтов они десятилетиями живут в отдаленных от центра республиках, работают там геологами, инженерами и т. д. Они интегрировались в население соответствующей республики. Для них важно не то, назовут их гражданами данной республики или нет, а как решат их жилищные вопросы, дадут ли местные надбавки к пенсиям и т. д. И еще важно было, чтобы в других частях Российской Федерации их не лишили каких-то прав на основании признания гражданами иного субъекта РФ. Таким образом, гражданство субъектов РФ, — а это только республики в составе Федерации, — надо было считать *символическим*, скорее речь шла о жителях республик.

Но не будем забывать, что установление гражданства республик приходится на время, когда они очень заботились о своем суверенитете. И введение гражданства республик не только было *формальным* отражением их характеристик как государств (гражданство может иметь только государство), но еще и связывалось с *претензиями республик на регулирование вопросов порядка приобретения их гражданства*. А это означало, что какая-то из республик могла и не согласиться с приобретением их гражданства «явочным» порядком — путем поселения на их территории. Они хотели бы *принимать* в свое гражданство.

Отсюда и возникали определенные трудности. Прежде всего, в условиях отстаивания своих суверенитетов, а то и «ассоциированного» вхождения в Российскую Федерацию некоторые республики были не прочь рассматривать свое гражданство и российское гражданство как наличие у жителей республик двойного гражданства. Конечно, против этого требовалось решительно возразить. Проживая в республиках и будучи формально их гражданами, все жители были прежде всего гражданами РФ. Никакого особого статуса, вытекающего якобы из обладания гражданством республики, у них не возникало.

Трудности были связаны и с тем, что отдельные республики устанавливали свои условия приема в их гражданство, отличающиеся от общефедеральных требований. Достаточно наглядный пример: если по Закону РФ 1991 г. надо было проживать пять лет на территории РФ для возбуждения ходатайства о приеме в российское гражданство, то по Закону Республики Саха (Якутия) от 21 декабря 1992 г. «О гражданстве Республики Саха (Якутия)» (п. 2 ст. 13) предусматривалось постоянное проживание в Якутии не менее 10 лет, чтобы претендовать на гражданство этой республики.

Кроме того, получалось, что если при приобретении российского гражданства иностранцем или лицом без гражданства предполагалось их проживание на территории республики, надо было либо получить согласие органов республики на приобретение федерального гражданства либо сразу же решить и вопрос о гражданстве республики. По Закону РФ 1991 г. при рассмотрении вопросов гражданства, затрагивающих интересы республики, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ учитывала мнение компетентных органов республики (ст. 34). Правда, отсюда не вытекало, что по решению федеральных органов, принятому с соблюдением данной процедуры, человек получал и гражданство республики. Тем более ситуация осложнялась, если республика возражала вообще против предоставления российского гражданства. И еще одно: прежний Закон допускал приобретение российского гражданства в порядке регистрации, т. е. по решению местных органов МВД России, следовательно, и МВД республики в составе Федерации. Но было неясно, получало ли лицо при этом только федеральное гражданство либо одновременно российское гражданство и гражданство данной республики или же по второму случаю требовалось специальное решение республики. И главное: не желая видеть это лицо в гражданстве своей республики, орган внутренних дел этой республики мог отказать ему в гражданстве федеральном.

Неизбежно возникла и другая проблема: возможно ли предоставление республикой самостоятельно своего гражданства иностранцу или лицу без гражданства? Если гражданин республики автоматически является гражданином РФ, выходит, что при положительном решении можно получить российское гражданство, минуя компетентные федеральные власти. А это ненормально.

В общем, появились предложения об отказе от гражданства республик (и вообще субъектов РФ), тем более что многие из них и не предусматривали своего гражданства. Идея единого федерального гражданства настойчиво пробивала себе дорогу. Свое слово по данному поводу сказал Конституционный Суд РФ.

Прежде всего, в ряде решений Суд определил, что республика как субъект РФ не обладает государственным суверенитетом. Некоторые из республик обращались в Конституционный Суд с запросами о толковании ряда положений Конституции РФ и разъяснении прежних решений Суда, затрагивая в том числе вопрос о гражданстве.

Конституционный Суд, высказываясь по таким обращениям, изложил свою позицию по поводу гражданства в определении от 6 декабря 2001 г. по запросу Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений ст. 5, 11, 71—73, 76—78 Конституции РФ.

Конституционный Суд указал, что ранее в постановлении от 7 июня 2000 г. и определениях от 27 июня 2000 г. и от 19 апреля 2001 г. он пришел к выводам, что Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа Российской Федерации, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Использование в ст. 5 (ч. 2) Конституции РФ понятия «республика (государство)» также не означает признание государственного суверенитета этих субъектов, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера.

Разрешая указанным образом вопрос о суверенитете республик, отметил Конституционный Суд, Конституция РФ тем самым *предопределяет и решение производного вопроса — о гражданстве*, поскольку именно суверенное государство правомочно законодательно определять, кто является его гражданами, признавая их тем самым полноправными субъектами права, обладающими всеми конституционными правами человека и гражданина. По позиции Конституционного Суда, Конституция РФ ни в ст. 6, устанавливающей принцип единого

гражданства Российской Федерации, ни в статьях о статусе субъектов РФ, о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, *не предусматривает гражданство республик либо других субъектов РФ и их полномочия в этой области*. Более того, ее ст. 71 (п. «в») относит гражданство в Российской Федерации к исключительно ее ведению, что во взаимосвязи со ст. 76 (ч. 1) *означает регламентирование института гражданства только федеральным законом*, имеющим прямое действие на всей территории России.

Конституционный Суд РФ определил подходы к проблеме гражданства республик: Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» *не предусматривает гражданства субъектов РФ*.

Вместе с тем конституционное провозглашение единства гражданства для всех граждан РФ не препятствует тому, чтобы на территориях отдельных субъектов РФ предоставлялись дополнительные льготы в осуществлении прав и свобод местному населению. Речь идет не об уменьшении, а о расширении гарантий прав и свобод, установленных Конституцией РФ.

### 10. Двойное гражданство

Российская Конституция и Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» допускают двойное гражданство, т. е. возможность для гражданина РФ иметь гражданство другого — иностранного — государства.

Рассуждая вообще, можно назвать такие варианты возникновения двойного гражданства:

1) государство может предусмотреть для своих граждан возможность второго гражданства и разрешать его приобретение (по каждому конкретному случаю принимается решение компетентного органа государства);

2) гражданин может явочным путем (по собственному желанию, не спрашивая разрешения своего государства) приобрести гражданство другого государства, но затем просить свое государство признать его второе гражданство;

3) государства могут заключить соглашение о двойном гражданстве, позволяющее гражданам по их инициативе приобретать второе гражданство;

4) можно допустить, по крайней мере абстрактно, что два государства заключили договор, по которому их граждане считаются одновременно гражданами второго государства, обладая, таким образом, двойным гражданством;

5) возможна коллизия законодательства двух стран, в результате которой человек независимо от своей воли получает второе гражданство.

До принятия Конституции 1993 г. вопрос о двойном гражданстве регулировался Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. В нем была ст. 3 «Двойное гражданство», которая состояла из трех пунктов и предусматривала следующее: приобретение гражданства Российской Федерации иностранным гражданином допускается при условии его отказа от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ (п. 1); гражданину РФ может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор РФ (п. 2); граждане РФ, имеющие иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Российской Федерации (п. 3).

Казалось бы, если россиянин мог иметь (приобрести) иное гражданство, то двойное гражданство вроде бы и для иностранца означает возможность приобретения, в качестве второго, российского гражданства. Однако по первому российскому Закону «О гражданстве Российской Федерации» предусматривалось противоположное: был расчет на то, что будут договоры с другими странами, прежде всего бывшими республиками в составе СССР, по которым русскоязычные лица станут в первую очередь российскими гражданами, но наряду с этим получают и местное гражданство, т. е. статус двойного гражданства; в остальном же предоставление российского гражданства предполагает отказ от иностранного.

Однако большинство республик бывшего СССР не пошли на заключение подобных соглашений. И тогда формулировка п. 1, приведенная выше, 17 июня 1993 г. была заменена. Теперь Закон РФ гласил, что за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ. Таким образом, становилось возможным приобретение российского гражданства с сохранением гражданства другого государства, но на условиях межгосударственного соглашения. Другие формулировки ст. 3 Закона остались без изменений.

В Конституции РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 62), как уже говорилось выше, закреплено, что гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. То есть здесь, как

и в Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., сделан акцент на приобретение россиянами иностранного гражданства. Нововведение данного Закона о возможности приобретения российского гражданства с сохранением иностранного гражданства оставалось в силе после принятия Конституции РФ, а это означало возможность двустороннего процесса, т. е. как получение россиянами гражданства других государств, так и получение российского гражданства с сохранением иностранного — на основе договоров РФ с другими странами.

Правда, на практике это не решало проблему двойного гражданства. Только Туркменистан и Таджикистан подписали соглашения с Российской Федерацией, предусматривающие двойное гражданство. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства было подписано 23 декабря 1993 г., Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства — 7 сентября 1995 г.

Мотивы признания двойного гражданства были разными у государств. Для Туркменистана это скорее вопрос политики, поскольку здесь не проживало большого числа русских и не наблюдалось их массового оттока из Республики, и не так уж много туркмен проживает в России. По данным СМИ на начало 2003 г., президенты двух стран решили сохранить для граждан своих стран возможность иметь двойное гражданство<sup>1</sup>. Затем появились сообщения об отказе туркменского Президента от двойного гражданства. Тем самым русские, проживающие в Республике, попали в разряд иностранцев, что означает неполучение ими льгот, предоставляемых местным законодательством.

И все-таки в большинстве бывших союзных республик двойное гражданство отрицалось и юридически запрещалось. Постоянные жители государств получили возможность определиться в течение конкретного срока, остаются ли они в местном гражданстве. По истечении этого срока, если они не сделали соответствующих заявлений, их считали состоящими в местном гражданстве. Приобретшие российское гражданство становились иностранными гражданами либо лицами без гражданства, если они не остались в местном гражданстве и не обрели гражданства Российской Федерации.

Итак, сохранение в России института двойного гражданства и даже возведение его на конституционный уровень было вызвано проб-

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2003. 17 янв.

лемами не россиян, а скорее внешней политики Российской Федерации. Ведь за ее пределами оказалось около 25 млн русских (строго говоря, лиц, относящихся к титульной нации России), из них, по округленным данным, 11,5 млн — в Украине, 6,3 млн — в Казахстане, около 3 млн — в Закавказье и Средней Азии, около 1,4 млн — в Прибалтике.

Конечно, можно понять цели введения категории двойного гражданства в российское законодательство. Оно является не символом «русского присутствия» в бывших союзных республиках, а гарантией связи русских с Россией как одной из предпосылок их стабильного положения в соответствующих государствах. Двойное гражданство, если бы его ввели, не освобождало бы от выполнения обязанностей перед данным государством. Двойное гражданство могло бы стать выгодным для самих государств, где живут русские, хотя бы в том смысле, что Россия должна была бы лучше организовать экономические связи с этими государствами.

Но страх перед двойным гражданством и возможным вмешательством России в дела этих государств под предлогом защиты интересов своих граждан был выше названных плюсов, да еще в тот момент, когда Россию обвиняли во всех мыслимых и немыслимых «имперских» амбициях.

Надо отметить, что и для самой России, по большому счету, выигрыш от категории двойного гражданства оказался минимальным.

Во-первых, массового признания русских гражданами соответствующих государств не получилось.

Во-вторых, если бы получила широкое развитие практика двусторонних соглашений по вопросам гражданства, то граждане других государств, по логике двойного гражданства, могли бы приобрести российское гражданство, сохраняя прежнее. В соглашениях с Туркменистаном и Таджикистаном об этом говорилось напрямую. Например, в Соглашении от 23 декабря 1993 г. между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства сказано: «Каждая из Сторон признает за своими гражданами право приобрести, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой Стороны» (ст. 1). Приобретая двойное гражданство, соответствующие лица с точки зрения наших законов пользуются всеми правами и льготами российских граждан. В состоянии ли Россия обеспечить их интересы? Иначе говоря, массовое обретение выходцами из зарубежных стран СНГ российского гражданства как второго создало бы огромные проблемы для государства. И в целом можно утверждать: то, что этого не произошло, положительный фактор.

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» вопросы двойного гражданства регулируются ст. 6 «Двойное гражданство». В соответствии с ней:

1) гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом;

2) приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет прекращения гражданства Российской Федерации.

Отношение государства к двойному гражданству с очевидностью становится более сдержанным. Закон не отрицает возможность двойного гражданства, раз оно предусмотрено Конституцией РФ. Его формулировка ближе к тексту действующей Конституции. И он явно не намерен расширять практику двойного гражданства.

Как указывалось выше, в прежнем Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. говорилось о том, что гражданину РФ может быть разрешено по его ходатайству иметь гражданство другого государства, с которым имеется договор РФ, т. е. предполагалась *инициатива* гражданина. Действующий Федеральный закон ничего не говорит о такой инициативе гражданина и о том, что Российское государство разрешает приобретать другое гражданство (и уж тем более поощряет это). Государство скорее исходит из возможности возникновения двойного гражданства в коллизионных ситуациях и учитывает факт обладания им; допускает решение вопроса о двойном гражданстве на основании международного договора РФ и федерального закона.

Конечно, возникают и некоторые конкретные вопросы.

Например, как быть в ситуации, когда гражданин обращается к нашему государству и просит его разрешения на приобретение гражданства государства, с которым у России нет международного договора, затрагивающего вопросы двойного гражданства? Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» ничего не говорит о том, что государство должно выражать свою волю в связи с желанием лица приобрести иностранное гражданство, если только это не делается на основе международного договора РФ. Следовательно, компетентные государственные органы имеют право оставить обращение гражданина без ответа по существу.

Другой вопрос: как поступать, когда гражданин *без ведома* Российского государства приобрел иностранное гражданство, а затем просит государство признать данный факт и на его основе двойное гражданство? Прямого запрета на такой поступок названный Закон не со-

держит и вместе с тем не дает оснований рассматривать факт приобретения иностранного гражданства без ведома нашего государства как правонарушение. Но само ходатайство о признании такого гражданства по логике указанного Закона тоже будет оставлено без ответа по существу.

Вместе с тем напрашивается и такой вопрос: если новый Закон отменил норму прежнего Закона о том, что гражданину РФ может быть разрешено по его ходатайству приобретение иностранного гражданства, не означает ли это, что действующий Федеральный закон оставляет на *усмотрение* самого гражданина вопрос о приобретении гражданства иностранного государства? В принципе это действительно воля самого человека, и *получать разрешение на приобретение иностранного гражданства не требуется*. Однако по нашему законодательству он все равно остается гражданином РФ.

Все сказанное означает, что человек, «обогатившийся» двумя (а то и тремя, четырьмя) гражданствами, не приобретает в России особого статуса. Находясь в нашей стране, он на основании ч. 2 ст. 62 Конституции РФ не только имеет все права и свободы россиянина, но и выполняет все соответствующие обязанности. Это второе гражданство — в науке порой его называют спящим — ничего человеку не дает в России. Оно «просыпается» тогда, когда человек приезжает в страну второго гражданства — *но только в том случае, если Российская Федерация признает это второе гражданство*. Правда, второе государство, в свою очередь, может не обращать внимание на позицию России и воспринимать данное лицо уже только как своего гражданина. Он будет пользоваться правами и свободами гражданина данного государства, а также выполнять обязанности. И в свою очередь, не может от них отказываться на том основании, что имеет гражданство Российской Федерации.

Поскольку двойное гражданство создает ряд проблем, связанных с безопасностью государства, выборами, независимостью СМИ и т. д., в законодательстве появились нормы, заставляющие граждан задуматься, надо ли приобретать двойное гражданство.

Так, Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрел (ст. 4), что полномочия этих парламентариев прекращаются досрочно, помимо иных ситуаций, в случае «утраты членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы гражданства Российской Федерации *либо приобретения гражданства иностранного государства*». Речь идет именно о возникновении у парламентария двойного гражданства.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установил в ст. 16 «Ограничения, связанные с гражданской службой» следующее. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе, помимо иных ситуаций, в случае: выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства; наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ (п. 6 и 7). Таким образом, названный Закон поставил точку в решении давно возникшей проблемы, когда выяснялось, что отдельные лица, занявшие высокие посты в государственной администрации, имеют одновременно гражданство иностранного государства. 1 июня 2005 г. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» был дополнен положением о том, что кандидат на пост Председателя Правительства предлагается Президентом РФ «из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства».

Закон об основных гарантиях избирательных прав сначала обязывал кандидатов указывать факт обладания двойным гражданством, т. е. в целом все же допускал их к участию в выборах. Но сокрытие такого факта могло быть основанием для отмены регистрации. Однако в редакции данного Закона от 25 июля 2006 г. появилось более жесткое требование: «Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации». Таким образом, запрет стал широким. Более того, по названному основанию полномочия избранных лиц подлежат досрочному прекращению.

Аналогичные положения (относительно иностранного гражданства и документов, подтверждающих право на постоянное проживание на территории иностранного государства) включены в последние редакции Федерального закона «О статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ, федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О Счетной палате Российской Федерации» и других актов.

Закон РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» говорит о специальном порядке допуска лиц с двойным гражданством к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 21). В развитие данного Закона постановлением Правительства РФ от 22 августа 1998 г. утверждено Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне.

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» ввел ограничения для граждан РФ с двойным гражданством быть учредителями определенных видов теле- и видеопрограмм, а также организаций телевидения.

### ***11. Защита и покровительство. Невозможность высылки или выдачи***

В силу наличия гражданства Российской Федерации наше государство обеспечивает постоянную поддержку своим гражданам. В юридическом плане это особенно проявляется в двух позициях:

- 1) гарантирование защиты и покровительства гражданам за пределами Российской Федерации;
- 2) невозможность высылки за пределы Российской Федерации или выдачи другому государству российского гражданина.

Оба эти положения закреплены в ст. 61 Конституции РФ. А в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» включена ст. 7 «Предоставление защиты и покровительства гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации», которая гласит:

«1. Гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации.

2. Органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Россий-

ской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы».

Покровительство — это общий принцип заботы нашего государства о гражданах, в то время как защита выражается в более конкретных и активных действиях.

Естественно, возникают вопросы: какое поведение за границей предполагается для гражданина РФ? Во всех ли случаях государство оказывает ему защиту и покровительство?

При ответе на первый вопрос просматриваются прежде всего такие возможные варианты поведения россиянина за границей:

- 1) соблюдение законов страны пребывания;
- 2) соблюдение законов своей страны, а не законов страны пребывания;
- 3) соблюдение и законов страны пребывания, и законов собственного государства;
- 4) несвязанность ни теми, ни другими законами.

Совершенно очевидно: правомерное поведение российского гражданина в другой стране — это прежде всего соблюдение законодательства страны пребывания, а при необходимости и российского (например, гражданину РФ нельзя воспользоваться возможностью завести несколько жен в стране, где это разрешено, поскольку российское законодательство такую «привилегию» мужчинам-россиянам не предоставляет).

Возвращаясь к вопросу о том, во всех ли случаях государство оказывает защиту и покровительство своим гражданам, следует ответить: да, во всех. Однако надо учитывать и объем регулирования в соответствующих странах. Если какие-то права, записанные в наших законах, не отражены в законодательстве иностранного государства, вряд ли можно будет чего-то добиться. Более того, помимо государственных законов, надо считаться с обычаями страны, особенно религиозными — в некоторых странах нарушение религиозных норм считается святотатством.

Если россиянин не нарушает местных законов и тем не менее по отношению к нему приняты меры, ограничивающие его свободу, интересы, нашим компетентным органам легче оказать помощь человеку. Однако и при совершении явно наказуемых поступков, повлекших, например, лишение свободы, государство не оставляет совсем без внимания своих граждан. В частности, наши консульские учреждения содействуют тому, чтобы соблюдались международные и двухсторонние договоренности о защите чести и достоинства человека, об оказании правовой помощи.

При отбывании наказания представители консульства могут с разрешения властей посещать нашего гражданина в колонии, тюрьме, беседовать с ним, привозить газеты и книги, т. е. поддерживать его связи с Родиной.

В случае совершения преступления за границей гражданином РФ, имеющим дипломатический иммунитет, по общим правилам, отраженным в нормах международного права, он не привлекается к уголовной ответственности в стране пребывания. Обычно следует высылка на родину. Но это не означает, что он избегает вообще привлечения к уголовной ответственности. Согласно ст. 12 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ), граждане РФ, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по данному Кодексу, если совершенное ими деяние признано преступлением в государстве, где совершено, и если лицо не было осуждено в иностранном государстве. При этом наказание в России не может превышать верхнего предела санкции, предусмотренной законом иностранного государства, на территории которого совершено преступление.

Другой аспект защиты интересов российских граждан заключается в том, что гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ).

Первая гарантия — *невозможность высылки* — была поднята на конституционный уровень при реформе Конституции РСФСР 1978 г., проведенной Законом от 21 апреля 1992 г. Родилась такая норма, конечно, с учетом печального опыта 1970-х гг., когда лица, критически настроенные к режиму, так называемые диссиденты, по решению «компетентных властей» выдворялись из страны, чаще всего с одновременным лишением их гражданства СССР. Укоренившийся в стране политический плюрализм, возможность свободной критики различных сторон строя сняли вопрос об этой дискриминационной мере. Но чтобы исключить ее возникновение в будущем, конституционно запрещена сама возможность высылки из страны граждан РФ.

Что касается другой гарантии — *невозможности выдачи* другому государству, Конституция РФ пошла здесь дальше Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. Последний определенным образом допускал такую выдачу — п. 3 ст. 1 гласил, что гражданин РФ не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора РФ. Конституция

1993 г. не называет никаких условий возможной выдачи и однозначно запрещает ее.

Отказ в выдаче нельзя понимать как неуважение нашей страны к интересам других государств. Может получиться так, что гражданин РФ, будучи за границей, совершил преступление, которое раскрылось после его отъезда. Хотя в этом случае гражданин не будет выдан, власти Российской Федерации должны содействовать расследованию преступления, включая возможность приезда иностранных следователей для допросов. Со своей стороны власти должны также возбудить уголовное дело и привлечь гражданина к ответственности, если аналогичное преступление есть в УК РФ. Таким образом, отказ в выдаче не означает освобождение от наказания и сокрытие государственном преступника.

## § 2. Приобретение российского гражданства: общие положения, новое и прежнее, динамика

Любой закон о гражданстве обязательно определяет круг лиц, которые относятся к числу граждан соответствующего государства.

Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. гласил, что гражданами России являются лица, *приобретшие* гражданство в соответствии с названным Законом. В сложное время развала СССР Закон не мог исключить активного волеизъявления лица по поводу гражданства: хотя и исходил из того, что российскими гражданами являются все, кто постоянно проживает на ее территории, все же оставил за каждым человеком право на определение своей связи с Российской Федерацией, оформляемой в виде ее гражданства. Закон даже предусматривал специальный вид приобретения гражданства Российской Федерации — признание этого гражданства.

По Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. (ст. 5) гражданами РФ являются лица: 1) которые *имеют* гражданство Российской Федерации на день вступления в силу данного Закона (1 июля 2002 г.); 2) которые *приобрели* российское гражданство в соответствии с названным Федеральным законом.

Приобретение гражданства регулируется ст. 11 «Основания приобретения гражданства Российской Федерации» Федерального закона 2002 г. Оно приобретает:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- 3) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;

4) по иным основаниям, предусмотренным названным Федеральным законом или международным договором РФ.

По сравнению с Законом РФ 1991 г. перечень оснований в действующем Федеральном законе претерпел изменения.

Во-первых, Закон РФ 1991 г. говорил о приобретении российского гражданства *в результате его признания*, чего нет в действующем Федеральном законе (правда, признание как способ приобретения гражданства Российской Федерации появилось по новеллам от 12 ноября 2012 г., включенным в Федеральный закон, — см. об этом ниже).

Строго говоря, признание гражданства есть не столько способ его приобретения, сколько определение в Федеральном законе, кого считать российскими гражданами. Но в Российской Федерации на момент принятия первого Закона была необходимостью назвать признаки способом приобретения гражданства.

Согласно ст. 13 Закона РФ 1991 г. гражданами РФ признавались *все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории РФ на день вступления в силу данного Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации*. Днем вступления Закона в силу является согласно ст. 48 день его опубликования. В официальном издании, «Российской газете», Закон был опубликован 6 февраля 1992 г. — это и был день вступления Закона в силу.

Таким образом, для лиц, проживавших в России и заявивших об отказе от российского гражданства в течение указанного года, последствия наступали с момента такого заявления. Остальные лица, постоянно проживавшие в стране, автоматически считались российскими гражданами. Сложности наступили для тех, кто проживал за пределами России, — до 6 февраля 1993 г. им следовало переехать на жительство в Россию либо они сталкивались с перспективой приобретения гражданства другими способами, в любом случае более сложными.

Статья 13 Закона РФ 1991 г. далее определяла, что лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. (день образования Союза ССР) и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, *считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если родились на территории РФ или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РФ*. Имеется в виду территория РФ по состоянию на дату их рождения (например, человек родился на территории Крымской области до ее передачи в 1954 г. из РСФСР в состав Украины либо родился в другом месте, но один из родителей проживал в Крымской

области, еще состоявшей в РСФСР. Если человек и утратил позднее гражданство СССР, все равно он может считаться состоящим в гражданстве Российской Федерации, кстати, и помимо своего желания).

Во-вторых, Закон РФ 1991 г. предусматривал также приобретение гражданства Российской Федерации в порядке его *регистрации*. Этого понятия нет в действующем Федеральном законе (хотя сходный порядок приобретения гражданства он тоже предусматривает). Специфика регистрации состояла в том, что при наличии определенных условий можно было обращаться не на имя Президента РФ, а в местные органы внутренних дел, если человек проживал в Российской Федерации, либо в дипломатические, консульские учреждения за границей, если человек не проживал в Российской Федерации. Эти органы и учреждения принимали решение по существу (ставили соответствующие штампы, выдавали вкладыши в прежний советский паспорт, справки о гражданстве).

Согласно ст. 18 Закона РФ 1991 г. в порядке регистрации гражданство Российской Федерации приобретали:

- 1) лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии (т. е. отец, мать, дед, бабушка) является гражданином РФ;
- 2) лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РФ, но которые приобрели иное гражданство по рождению, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста;
- 3) дети бывших граждан РФ, родившиеся после прекращения у родителей гражданства Российской Федерации, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста;
- 4) граждане СССР, постоянно проживающие на территории других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., если они не являются гражданами этих республик и в течение трех лет со дня вступления в силу Закона РФ (т. е. с 6 февраля 1992 г. по 6 февраля 1995 г.) заявят о своем желании приобрести гражданство РСФСР.

При изменении Закона РФ 17 июня 1993 г. начало п. «г» ст. 18 стало звучать так: «Граждане бывшего СССР, проживающие на территории государств, входивших в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 г.». Иначе говоря, было учтено, что бывшие союзные республики превратились в независимые государства и имела место массовая миграция в Россию.

Одновременно из п. «г» исключили слова «если они не являются гражданами этих республик». Однако очень скоро стало очевидно:

круг претендентов на российское гражданство становится практически безбрежным. Поэтому коррективу внесли в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 10 апреля 1992 г., при утверждении новой редакции от 27 декабря 1993 г.: употребляемый в п. «г» ст. 18 Закона РФ термин «граждане бывшего СССР» применяется в отношении лиц, не являющихся гражданами государств, входивших в состав бывшего СССР; после прекращения срока действия этого пункта указанная категория лиц на территории России переходит в категорию лиц без гражданства; граждане бывшего СССР, имеющие статус беженца, приобретают гражданство Российской Федерации в порядке регистрации в соответствии с п. «г» ст. 18 Закона РФ после определения места жительства на территории РФ в установленном данным Законом порядке.

6 февраля 1995 г. первоначальный трехлетний срок, о котором упоминается в п. «г» ст. 18, был продлен до 31 декабря 2000 г.;

5) лица без гражданства, на день вступления в силу Закона РФ 1991 г. постоянно проживающие на территории РФ или других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., если в течение одного года после вступления в силу Закона заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации;

6) иностранные граждане и лица 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 одного года после вступления в силу названного Закона заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации (после 6 февраля 1993 г. этот пункт утратил актуальность).

В свое время многие люди были недовольны тем, что они, родившиеся в России и русские по национальности, должны доказывать свою принадлежность к стране и *приобретать* ее гражданство в порядке регистрации. Они полагали: если человек родился на территории РФ, проживал постоянно на ее территории в период существования СССР, если его родители были гражданами РФ, — он вправе получить гражданство Российской Федерации в порядке не регистрации, а его *признания* согласно ст. 13 Закона РФ 1991 г.

Один из таких граждан С. обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой о проверке конституционности п. «г» ст. 18 Закона РФ 1991 г. В постановлении от 16 мая 1996 г. по этому делу Конституционный Суд констатировал, что заявитель родился в Московской об-

ласти, где проживал до 1979 г., когда в связи с регистрацией брака выехал на постоянное жительство в Литву. В 1992 г. он расторг брак и 8 декабря того же года прописался в г. Химки Московской области. Паспортный отдел Главного управления внутренних дел Московской области отказал С. в выдаче вкладыша к паспорту, свидетельствующего о принадлежности в гражданству Российской Федерации. С. обратился в суд, но все судебные инстанции оставили его жалобы без удовлетворения на том основании, что С. не может быть *признан* гражданином РФ, поскольку на момент вступления в силу Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» проживал за пределами России, но имеет право на приобретение российского гражданства *в порядке регистрации*, как состоявший в гражданстве Российской Федерации по рождению.

Конституционный Суд поддержал С. и отметил, что гражданин, имеющий гражданство Российской Федерации по рождению в прошлом, сохраняет его и после распада СССР, вплоть до того момента, пока оно не будет прекращено на основании его собственного волеизъявления. И проживание за границей не прекращает гражданства. После возвращения в Россию для такого гражданина, по решению Конституционного Суда, достаточно так называемой *уведомительной регистрации*. Ее отличие от регистрации как способа приобретения гражданства в том, что уведомительная регистрация имеет исключительно учетный характер. Конституционный Суд записал в своем постановлении, что регистрация как способ приобретения гражданства Российской Федерации не распространяется на тех лиц, которые родились на территории РФ, являлись гражданами бывшего СССР, не изъявили своего свободного желания прекратить принадлежность к гражданству Российской Федерации, выехали ранее на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, но в пределах бывшего СССР, не являются гражданами других государств (входивших в состав бывшего СССР) и впоследствии вернулись на постоянное жительство в Россию.

### § 3. Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению

В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» ребенок приобретает *гражданство Российской Федерации по рождению*, если на день рождения ребенка «оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка)».

Это правило использовалось и в предыдущем Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. В международном и конституционном праве основой данного подхода считают *принцип крови* — в отличие от *принципа почвы*, при котором ребенок может считаться гражданином той страны, на территории которой он родился, независимо от того, что оба его родителя являются гражданами другого государства. Принцип почвы используется в США. Исторически причины его введения связывают с большим наплывом иммигрантов в эту страну — они не могли иметь равного статуса с «истинными» гражданами США, но дети иммигрантов, родившиеся и выросшие на американской земле, уже не должны подвергаться дискриминации и становятся полноправными гражданами США.

Россия исходит из предопределяющего значения для гражданства новорожденного ребенка *обладания гражданством Российской Федерации обоих родителей*. Но когда *один родитель является гражданином РФ*, в определенных аспектах учитывается принцип почвы, а также требование о недопущении состояния безгражданства. Принцип крови наше законодательство трактует в плане гражданской принадлежности родителей, а отнюдь не их национальности.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» дает приоритет российскому гражданству в ситуации, когда одним родителем ребенка является гражданин РФ, а вторым родителем — *лицо без гражданства* либо когда второй родитель *отсутствует*; в этом случае неважно, где родился ребенок. Согласно п. «б» ч. 1 ст. 12 ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если «один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка)». Первый аспект данного решения очевиден: следуя международной Конвенции о сокращении безгражданства, мы не можем ориентироваться на волю второго родителя, поскольку это сделает и ребенка лицом без гражданства. Второй аспект также понятен: родитель известен, однако он отсутствует на момент решения вопроса о гражданстве ребенка, в этом случае российское гражданство другого родителя имеет решающее значение.

Если у ребенка оба родителя или единственный родитель — иностранные граждане или лица без гражданства, проживающие в России, применяются *принцип почвы и недопущение безгражданства ребенка*. Ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению согласно п. «г» ч. 1 ст. 12 названного Закона, если он «ро-

дился на территории Российской Федерации, а государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему свое гражданство». Характерно, что мнение самих родителей в данном случае по нашему Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» не имеет решающего значения (хотя можно, например, представить ситуацию, когда проживающие в России иностранцы, а то и лица без гражданства получают согласие третьего государства на предоставление им своего гражданства ребенку).

Если оба родителя ребенка неизвестны, нахождение ребенка на территории РФ, т. е. принцип почвы, имеет ключевое значение — ч. 2 ст. 12 рассматриваемого Закона гласит: «Ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения». Скорее всего с точки зрения гражданства имеются в виду такие случаи, когда ребенка подкинули, а по цвету его кожи можно предположить, что родители или один из них имеют иностранное происхождение. После того как родители ребенка «нашлись», власти нашего государства, естественно, готовы рассмотреть их претензии, в том числе доказательства того, что это их ребенок.

При нынешнем большом числе смешанных браков актуальной является и проблема гражданства новорожденного ребенка, у которого *один родитель — гражданин РФ, а второй — гражданин иностранного государства*. Рассматриваемый Закон содержит правила, основанные на принципе почвы и на недопущении безгражданства: если на день рождения ребенка один из родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, ребенок приобретает гражданство Российской Федерации *при условии, что он родился на территории РФ либо если в ином случае он станет лицом без гражданства* (п. «в» ч. 1 ст. 12).

Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. на этот счет содержал несколько иные правила: если один из родителей имел иностранное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка независимо от места его рождения определялся *письменным соглашением родителей*; при отсутствии такого соглашения ребенок приобретал гражданство Российской Федерации, если он родился на территории РФ либо если иначе он стал бы лицом без гражданства.

Как видим, теперь вопрос о соглашении родителей о гражданстве ребенка не является предметом действующего Федерального закона. Он вообще не дает права родителям договариваться о гражданстве ребенка, если ребенок родился *на территории России*. Что касается

рождения ребенка *за границей*, при разном гражданстве родителей российский Закон озабочен лишь тем, чтобы ребенок не стал лицом без гражданства — тогда его признают гражданином РФ. Если же состояние безгражданства при рождении за границей ребенку не угрожает, по буквальному прочтению названного Федерального закона российской стороне безразлично, какое гражданство выбрали его родители — Российской Федерации, государства второго родителя либо вообще третьего государства — и как они это оформили. Вряд ли это лучший вариант регулирования. К тому же в случае рождения ребенка за границей российская сторона вообще может не располагать документальными данными даже о том, что ребенок родился в России.

#### § 4. Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке

Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке — это приобретение гражданства путем подачи заявления на имя Президента РФ. Приобретение гражданства в общем порядке по Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» претерпело существенные изменения по сравнению с регулированием этого вопроса в одноименном Законе РФ 1991 г.

##### 1. Общие условия

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» гласит (ч. 1 ст. 13), что *иностранцы граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью*, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке.

В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. говорилось, что соответствующее лицо может ходатайствовать о приеме в гражданство Российской Федерации независимо от происхождения, социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Думается, данное положение имело идеологическую нагрузку, не отличаясь юридической безупречностью — хотя бы насчет убеждений, поскольку отклонялись ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации тех, кто состоял в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными

принципами Российской Федерации (подп. «б» п. 4 ст. 19 Закона РФ 1991 г.). Что означали эти «конституционные принципы», было непонятно. Сегодня тем более государство избегает демократической риторики относительно условий приема в гражданство Российской Федерации.

По действующему Федеральному закону условия приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке расширены и стали гораздо жестче, правда, они несколько смягчены изменениями, внесенными в указанный Закон в 2003 г. Их обязаны соблюдать все лица, желающие приобрести гражданство Российской Федерации, хотя для некоторых категорий установлены льготные правила.

Федеральный закон содержит пять общих условий приема в гражданство Российской Федерации:

- 1) пятилетний срок проживания в России;
- 2) обязательство соблюдать Конституцию и законодательство;
- 3) законный источник средств к существованию;
- 4) отказ от иностранного гражданства;
- 5) владение русским языком.

Рассмотрим эти условия подробнее.

*Пятилетний срок проживания в России.* Иностранцы граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке, если они, согласно п. «а» ч. 1 ст. 13 первоначальной редакции Федерального закона, «проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно, за исключением случаев, предусмотренных частью второй настоящей статьи. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года».

Это общее правило Закона относительно проживания в Российской Федерации и его сроков имело ряд новелл по сравнению с Законом РФ 1991 г. Напомним, что тогда предусматривалось: обычным условием приема в гражданство Российской Федерации является постоянное проживание на территории РФ для иностранных граждан и лиц без гражданства — пять лет или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством.

Как видим, и прежде, и сейчас для приобретения гражданства Российской Федерации в общем порядке надо сначала поселиться на

территории страны. Но теперь непрерывный срок проживания увеличен с трех до пяти лет.

Кроме того, в Законе РФ 1991 г. прямо ничего не говорилось о моменте, от которого исчислялся срок. Реально это означало отсчет времени назад от дня обращения. Теперь же *исчисление пятилетнего срока начинается со дня получения вида на жительство*. Это специальный документ, выдаваемый иностранцам и лицам без гражданства на территории РФ сроком на пять лет органом ФМС России (ранее — органом внутренних дел). Вид на жительство подтверждает постоянное проживание в стране. Но чтобы ходатайствовать о получении вида на жительство, надо не менее года временно проживать в России. Выходит, что срок для обращения по поводу гражданства становится еще больше.

Все неудобства такого регулирования почувствовали на себе граждане, приехавшие в Россию до вступления в силу действующего Федерального закона, в большинстве своем русские и выходцы из бывших республик СССР. Получалось, что срок, в течение которого они уже живут в России, не учитывается; кроме того, именно им надо было сначала жить один год по варианту временного проживания, затем оформлять постоянное проживание, жить еще один год с видом на жительство и лишь после этого возможно подавать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации.

Поэтому в ред. от 11 ноября 2003 г. п. «а» ч. 1 ст. 13 названного Закона дополнен следующим предложением: «Срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства». Таким образом, учтен весь срок реального проживания, оформленного регистрацией, а значит, сократились сроки обращения с заявлениями о приеме в гражданство. Вместе с другими правилами, о которых речь пойдет далее, это серьезно облегчило приобретение российского гражданства.

*Обязательство соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации.* Согласно п. «б» ч. 1 ст. 13 действующего Федерального закона лица, ходатайствующие о приеме в гражданство Российской Федерации, обязуются соблюдать Конституцию РФ и законодательство. Прежний Закон РФ подобного условия не содержал.

Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г., определено, что заявитель представляет подписанное им обязательство следующего содержания: «В случае принятия меня в

гражданство Российской Федерации обязуюсь быть верным Российской Федерации и добросовестно выполнять свой гражданский долг в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации». Если заявитель не даст такого обязательства, его документы не будут приняты к рассмотрению.

*Законный источник средств к существованию.* Согласно п. «в» ч. 1 ст. 13 действующего Федерального закона иностранцы и лица без гражданства, желающие приобрести гражданство Российской Федерации, должны иметь законный источник средств к существованию.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации предусматривает (п. 10), что заявитель представляет один из документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию. Это: справка о доходах физического лица; декларация по налогам на доходы физических лиц с отметкой налогового органа; справка с места работы; трудовая книжка; пенсионное удостоверение; справка органа социальной защиты о получении пособия; подтверждение получения алиментов; справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета; свидетельство о праве на наследство; справка о доходах лица, на иждивении которого находится заявитель; иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности.

Положение не содержит исчерпывающего перечня и позволяет предъявлять различные документы, подтверждающие финансовую состоятельность заявителя.

*Отказ от иностранного гражданства.* Иностранные граждане, желающие стать гражданами РФ, обращаются в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства (п. «г» ч. 1 ст. 13 действующего Федерального закона о гражданстве). Таким образом, общее условие приобретения российского гражданства — отказ от иностранного гражданства.

Однако названный Федеральный закон содержит и льготное правило: отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором РФ или данным Законом либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу независящих от лица причин.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации говорит (п. 10), что представления документа об отказе от иного гражданства не требуется, если заявитель состоит в гражданстве государства, с которым Российская Федерация имеет международный договор, предусматривающий возможность сохране-

ния имеющегося гражданства при приобретении гражданства Российской Федерации. Представления указанного документа не требуется также от лиц, которым предоставлено политическое убежище, и лиц, имеющих статус беженца.

Естественно, отказ от иного гражданства не требуется, если речь идет о двойном гражданстве, когда гражданин РФ получает гражданство государства — участника договора с Российской Федерацией, а гражданин этого государства получает российское гражданство. Например, в Союзном государстве Беларуси и России существует гражданство каждого государства и единое гражданство Союза. Конечно, гражданам обеих стран не надо выходить из своего гражданства при приобретении второго гражданства.

Что касается независимых от человека причин, по которым невозможен отказ от другого гражданства, то чаще всего речь идет о случаях, когда государство не разрешает ему выход из своего гражданства. Кстати, и по Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» есть определенный круг случаев, при наличии которых выход из российского гражданства невозможен.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации в первоначальной редакции определяло (п. 10), что при подаче заявления о приеме в российское гражданство заявителем предъявляется документ дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Российской Федерации либо иного полномочного органа иностранного государства, подтверждающий обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства в порядке, предусмотренном законодательством данного государства, либо невозможность отказа от иного гражданства, а также копия данного обращения, заверенная соответствующим полномочным органом иностранного государства.

Очевидно, это вызвало лишь дополнительные проблемы для граждан: иностранные учреждения могли просто проигнорировать такое обращение. Поэтому при внесении в Положение изменений от 31 декабря 2003 г. было записано, что представляется документ, подтверждающий обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства или невозможность отказа от иного гражданства, которым является соответствующий документ дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Российской Федерации либо копия обращения заявителя в это дипломатическое представительство или консульское учреждение об отказе от имеющегося иного гражданства с нотариально заверенной подписью заявителя. В случае направления обращения в дипломати-

ческое представительство или консульское учреждение по почте предъявляется также квитанция о заказном почтовом отправлении.

В принципе каких-то негативных последствий в случае приобретения гражданства Российской Федерации и непредставления документов о выходе из гражданства другого государства наше законодательство не предусматривает. Видимо, будет считаться, что гражданин не смог выйти из иностранного гражданства по независящим от него причинам. Но к нему имеет отношение все, что было сказано выше о приоритете российского гражданства и о двойном гражданстве.

*Владение русским языком.* Пунктом «д» ч. 1 ст. 13 действующего Федерального закона введено еще одно новое условие приобретения гражданства Российской Федерации — ходатайствующие «владеют русским языком». Порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. В нем говорится (п. 10), что заявитель представляет документ, подтверждающий его владение русским языком «на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды».

Владение русским языком на указанном уровне подтверждается одним из следующих документов:

— документом государственного образца о получении образования (не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением (организацией): до 1 сентября 1991 г. — на территории государства, входившего в состав СССР; после 1 сентября 1991 г. — на территории РФ;

— сертификатом о прохождении государственного тестирования по русскому языку (в объеме не ниже базового уровня общего владения русским языком), выданным образовательной организацией на территории РФ или за рубежом, которой Министерством образования и науки РФ разрешено проведение государственного тестирования граждан зарубежных стран по русскому языку как иностранному языку. Форма сертификата и порядок его выдачи утверждаются Министерством образования и науки РФ;

— документом об образовании, выданным на территории иностранного государства, в котором русский язык является одним из государственных языков (для граждан этого государства) — это правило введено 30 мая 2012 г.;

— документом об образовании, выданным на территории иностранного государства и имеющим в приложении запись об изучении курса русского языка, с нотариально удостоверенным переводом и свидетельством об эквивалентности документа об образовании.

От представления документов, подтверждающих владение русским языком, освобождаются: мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет; недееспособные лица; инвалиды I группы. Если заявитель является участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, он и члены его семьи по представлению свидетельства участника программы также освобождаются от тестирования.

## **2. Сокращение сроков проживания при приобретении гражданства Российской Федерации в общем порядке**

Закон РФ 1991 г. (ч. 3 ст. 19) говорил о ряде обстоятельств, дающих право на сокращение «вплоть до снятия» требований о сроках проживания.

Действующий Федеральный закон, установив (п. «а» ч. 1 ст. 13) общий пятилетний срок проживания в Российской Федерации для приобретения российского гражданства в общем порядке, тоже говорит о нескольких ситуациях, когда допускается *сокращение* сроков, но полного отказа от сроков при приобретении гражданства в общем порядке не предусматривает. В ч. 2 ст. 13 первоначальной редакции Федерального закона было установлено шесть оснований, при наличии которых указанный в п. «а» ч. 1 ст. 13 пятилетний срок проживания — как условие обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации — сокращался *до одного года*.

Вместе с тем в Федеральном законе есть ст. 14, которая позволяет приобрести гражданство Российской Федерации *в упрощенном порядке и без соблюдения требований о сроках проживания*. При изменении и дополнении Федерального закона от 11 ноября 2003 г. законодатель пошел навстречу трем категориям, которые ранее все-таки должны были определенное время — не менее года — проживать в России: родившиеся на территории РСФСР и имевшие в прошлом гражданство СССР; состоящие в браке с гражданином РФ не менее трех лет; нетрудоспособные лица имеющие сына или дочь, достигших возраста 18 лет и имеющих гражданство Российской Федерации. Теперь эти категории из ст. 13 «перекочевали» в ст. 14 Федерального закона.

Таким образом, в действующей редакции ч. 2 ст. 13 Федерального закона *оставлены три основания, по которым можно претендовать на сокращение срока проживания в России до одного года* для обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации.

*Первое основание: наличие интереса Российской Федерации.* Условие сокращения срока проживания, которое мы обозначаем как наличие интереса Российской Федерации, в Федеральном законе о гражданстве в полном виде звучит так: «наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации» (п. «а» ч. 2 ст. 13).

Эта льгота при приеме в гражданство вряд ли может считаться только «наградой» за прошлые заслуги. Речь идет, скорее всего, и о том, что человек продолжит эффективную деятельность, приобретая гражданство Российской Федерации, поэтому государство и сокращает срок его проживания перед подачей заявления о приеме в гражданство.

Льготный порядок предоставления своего гражданства использовали другие государства мира (особенно США) и таким путем завлекли к себе многих высококвалифицированных ученых, деятелей культуры и других специалистов.

Включив в свое законодательство то же самое условие, мы, с одной стороны, как бы оправдали своеобразную «перекупку» нашего национального достояния, с другой стороны, объявили миру, что мы готовы использовать те же методы. Вряд ли это правильно.

*Второе основание: предоставление лицу политического убежища в Российской Федерации.* Согласно п. «б» ч. 2 ст. 13 Федерального закона предоставление лицу политического убежища на территории РФ — это основание для сокращения срока его проживания в Российской Федерации до одного года перед обращением в целях приема в гражданство Российской Федерации. Закон РФ 1991 г. говорил о возможности сокращения — вплоть до снятия требования о сроке проживания — в случае «получения убежища» на территории РФ. Федеральный закон не предусмотрел полной отмены срока. Кроме того, он говорит не просто об убежище, а о политическом убежище. Уточнение объяснимо: сейчас по законодательству (Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах») возможно получение так называемого временного убежища, когда есть обстоятельства, угрожающие жизни и безопасности человека, но они не имеют политического характера. Временное убежище предоставляется на конкретный срок, которым оно и исчерпывается, в то время как политическое убежище не ограничено сроком предоставления. В период принятия Закона РФ 1991 г. понятия «временное убежище» еще не было в законодательстве и имелось в виду политическое убежище.

*Третье основание: признание лица беженцем.* Признание лица беженцем в порядке, установленном Федеральным законом «О беженцах», — тоже основание для сокращения срока его проживания в Российской Федерации до одного года перед обращением в целях приема в гражданство Российской Федерации (п. «в» ч. 2 ст. 13 Федерального закона). По Закону РФ 1991 г. при общем сроке проживания в Российской Федерации пять лет и непрерывном сроке три года перед обращением с ходатайством о приобретении гражданства для беженцев указанные сроки сокращались вдвое. Действующий Федеральный закон не оставил этот льготный вариант, предусмотрев для беженцев общую возможность — сокращение до одного года срока их проживания в стране.

### ***3. Учет особых заслуг перед Россией при приобретении гражданства Российской Федерации в общем порядке***

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» особняком стоит категория лиц, имеющих особые заслуги перед Россией. «Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных частью первой настоящей статьи» (ч. 3 ст. 13). Норма помещена в ст. 13 «Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке», это означает, что соответствующим лицам надо обращаться на имя Президента РФ. В то же время на них не распространяются требования Закона об условиях приобретения гражданства (т. е. сроки проживания, обязательство соблюдать Конституцию и законодательство РФ, законный источник существования, отказ от иностранного гражданства, владение русским языком). Более того, соответствующее лицо даже может проживать не в России, а за границей.

В Законе РФ 1991 г. при общем порядке приема в гражданство Российской Федерации в качестве одного из обстоятельств, облегчающих прием и дающих право на сокращение срока проживания в стране вплоть до полного снятия требования о сроке, было названо «наличие заслуг перед народами, объединенными в Российской Федерации, в возрождении Российской Федерации, в осуществлении общечеловеческих идеалов и ценностей» (п. «г» ч. 3 ст. 19).

Действующий Федеральный закон не раскрывает суть категории «особые заслуги перед Российской Федерацией». Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства от 14 ноября 2002 г. в определенной мере восполнило этот пробел. Согласно п. 12 данного до-

кумента прием в гражданство Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона осуществляется на основании обращения к Президенту РФ федерального органа государственной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Требуется и заявление самого лица, имеющего заслуги перед Россией. В обращении указываются особые заслуги человека перед Россией, а также обосновывается целесообразность его принятия в гражданство. Новеллами от 7 декабря 2012 г. определено, что для объективной оценки заслуг лица перед Российской Федерацией могут быть запрошены дополнительные сведения и заключения от федеральных органов государственной власти или от органов государственной власти субъектов РФ.

Из того же п. 12 можно понять, что *особыми заслугами перед Россией* являются выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие общества и экономики, обеспечение обороноспособности и безопасности Российской Федерации и другие заслуги, способствовавшие повышению международного престижа Российской Федерации.

О намерении обратиться к Президенту РФ с просьбой о принятии в гражданство Российской Федерации такого заслуженного человека орган или должностное лицо уведомляют в письменной форме территориальный орган ФМС России либо дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ (в зависимости от места жительства лица, имеющего особые заслуги перед Россией).

Для объективной оценки заслуг при решении вопроса о приеме такого лица в гражданство Российской Федерации могут быть запрошены дополнительные сведения и заключения от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов РФ. До представления Президенту РФ обращение и заявление направляются Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ в Федеральную службу безопасности РФ (далее — ФСБ России) для получения заключения.

### ***4. Принятие в гражданство Российской Федерации иностранцев, ставших российскими военнослужащими***

В ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» сказано: «Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских

формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных пунктом «а» части первой настоящей статьи, и без представления вида на жительство».

Таким образом, законодатель разрешил либо признал возможность службы иностранцев — выходцев из указанных стран в нашей армии. Для этих лиц, назовем их иностранцами — российскими военнослужащими, вместо пятилетнего общего срока действует трехлетний срок военной службы в российских воинских подразделениях. Причем такие военнослужащие не обязательно должны прибыть в Россию; как известно, наши воинские подразделения расквартированы в ряде зарубежных стран. Служба по контракту может проходить в данных воинских частях, и она засчитывается в трехлетний срок, указанный в названном Федеральном законе (поэтому и сказано, что названные военнослужащие могут подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации без представления вида на жительство, которое выдается лишь тем, кто проживает в России).

Однако остальные условия, предусмотренные ч. 1 ст. 13, для этой категории лиц сохраняются (т. е. соблюдение Конституции РФ, наличие средств к существованию, отказ от иностранного гражданства, владение русским языком).

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации в 2003 г. и особенно в 2007 г. было дополнено рядом важных правил о порядке решения вопросов гражданства для таких военнослужащих. Определено, что ими вместе с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке представляются: ходатайство центрального органа военного управления, ведающего вопросами комплектования Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, срок действия и форма которого устанавливаются Министерством обороны РФ; один из документов, подтверждающих владение русским языком; обязательство о выходе из имеющегося иного гражданства, составленное в произвольной форме, с подписью заявителя, удостоверенной командиром воинской части.

Военнослужащие, проходящие военную службу на территории РФ, представляют заявление и указанные документы в территориальный орган ФМС России по месту прохождения военной службы, а военнослужащие, проходящие военную службу за пределами России, — в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

В случае если военнослужащий не может лично подать заявление и указанные документы, они могут быть переданы в полномочные органы через другое лицо либо направлены по почте. При этом подлинность подписи военнослужащего в заявлении и соответствие прилагаемых к заявлению копий документов подлинникам удостоверяются командиром воинской части.

### § 5. Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке

Из многих положений, приведенных выше, можно было видеть, что они допускают определенные послабления при приобретении гражданства Российской Федерации, хотя и помещены в ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», говорящей о приеме в гражданство Российской Федерации в *общем* порядке.

Наряду с этим в названном Законе есть ст. 14 о *приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке*. Данный порядок характеризуют две главные особенности:

1) лицо обращается с заявлением о приеме в гражданство не на имя Президента РФ, а в органы ФМС России (ранее — органы внутренних дел) внутри России либо в дипломатические, консульские учреждения Российской Федерации за рубежом — в зависимости от того, где лицо проживает. Данные органы и учреждения решают вопрос по существу. Это похоже на прежний вариант регистрации как способ приобретения гражданства Российской Федерации, которую прежде Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 10 апреля 1992 г., как раз и называло упрощенным порядком приобретения гражданства;

2) при упрощенном порядке не надо соблюдать в одних случаях только требования названного Закона в отношении *сроков проживания* в России, в других — вообще *никаких условий*, которые назывались выше (т. е. сроки, обязательство соблюдать Конституцию и законодательство РФ, наличие законного источника существования, отказ от иностранного гражданства, владение русским языком).

Упрощенный порядок приобретения гражданства распространяется на следующие категории лиц.

*Первая категория* — лица, на которых не распространяется требование о пятилетнем сроке проживания в Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Федерации») и которые могут ходатайствовать о гражданстве, даже находясь за рубежом.

В ч. 1 ст. 14 рассматриваемого Федерального закона сказано, что иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» ч. 1 ст. 13 названного Закона (требование о пятилетнем сроке), если указанные граждане и лица:

а) *имеют хотя бы одного нетрудоспособного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации;*

б) *имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;*

в) *являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных организациях Российской Федерации после 1 июля 2002 г.*

Пункты «а» и «б» были в первоначальной редакции рассматриваемого Федерального закона. Пункт «в» включен в него в 2003 г. По существу он означает, что принимается во внимание срок проживания этих лиц в России в период обучения.

*Вторая категория* лиц, в отношении которых применяется упрощенный порядок, названа в ч. 2 ст. 14 Закона в редакции 2003 г. Речь идет об *иностранных гражданах и лицах без гражданства, проживающих на территории РФ*. Без соблюдения условия о пятилетнем сроке проживания вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации лица, которые:

1) *родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР*. Предполагается одновременное наличие обоих условий — рождение на территории РСФСР и наличие в прошлом гражданства СССР.

Напомним, что СССР был создан 30 декабря 1922 г., РСФСР тогда стала одной из союзных республик в его составе. Существовал Союз ССР до середины декабря 1991 г., и до этого времени РСФСР, естественно, оставалась в качестве одной из союзных республик.

Под территорией РСФСР рассматриваемый Закон (ст. 3) понимает «территорию Российской Федерации в пределах Государственной границы Российской Федерации или территорию РСФСР в пределах административной границы РСФСР на день наступления обстоятельств, связанных с приобретением или прекращением гражданства

Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом»;

2) *состоят в браке с гражданином РФ не менее трех лет*. С этим основанием приобретения гражданства Российской Федерации происходят любопытные трансформации. По Закону РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. вступление в брак было основанием для получения гражданства Российской Федерации в порядке регистрации. То есть после вступления в брак достаточно было обратиться в местные органы внутренних дел на территории РФ либо дипломатические представительства, консульские учреждения России за границей и получить гражданство. Следовательно, никаких сроков проживания в России не требовалось.

Однако появились данные о заключении фиктивных браков для получения гражданства Российской Федерации. И действующий Федеральный закон в первоначальной редакции установил, что теперь гражданство Российской Федерации на основании оформленного брака приобретается в общем порядке — подачей заявления на имя Президента РФ. И лишь «состояние в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет» является основанием для сокращения пятилетнего срока проживания в России для приобретения гражданства до одного года.

Новеллы 2003 г. перенесли эту категорию лиц в разряд тех, кому не требуется соблюдать даже годичного срока. Однако должны быть налицо два условия: во-первых, в браке надо состоять не менее трех лет; во-вторых, надо все-таки проживать в России. В этом случае вопрос о приеме в гражданство решают местные органы ФМС России;

3) *являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами РФ*. Это правило является свидетельством гуманизма нашего государства, оно позволяет в основном пожилым людям воссоединиться со своими детьми, имеющими российское гражданство. Приведенная норма развивает ст. 38 (ч. 3) Конституции РФ, в которой сказано: «Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях»;

4) *имеют ребенка, являющегося гражданином РФ, — в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином РФ, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах*. Данный пункт введен Федеральным законом от 28 июня 2009 г. и также имеет гуманистическую направленность: не редки случаи, когда один родитель

не имеет или выходит из гражданства Российской Федерации, а несовершеннолетний ребенок остается с другим родителем в российском гражданстве; этот второй родитель получает возможность в упрощенном порядке приобрести российское гражданство;

5) имеют сына или дочь, достигших возраста 18 лет, являющихся гражданами РФ и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, — в случае, если другой родитель указанных граждан РФ, являющийся гражданином РФ, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах. Эта новелла также введена Федеральным законом от 28 июня 2009 г. и тоже имеет гуманистическую направленность. Она позволяет второму родителю, на которого ложатся заботы о взрослых недееспособных или ограниченно дееспособных сыне или дочери, приобрести гражданство Российской Федерации.

*Третья категория* лиц, имеющих право на упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации, — *нетрудоспособные лица* (без указания на наличие родственников).

Согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» *«нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания на территории Российской Федерации, установленного пунктом “а” части первой статьи 13 настоящего Федерального закона, и без предоставления вида на жительство»*.

Таким образом, во-первых, речь идет не о любых нетрудоспособных иностранцах, а лишь прибывших из республик бывшего СССР; во-вторых, норма распространяется на лиц, прибывших по состоянию на 1 июля 2002 г.; в-третьих, все остальные требования ч. 1 ст. 13 (верность Конституции, отказ от иностранного гражданства и т. д.) остаются в силе.

*Четвертая категория* имеющих право на упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации — *лица, которым была дана возможность решить вопрос о гражданстве Российской Федерации до 1 июля 2009 г.*

Согласно ч. 4 ст. 14 «иностранцы граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Фе-

дерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами “а”, “в” и “д” части первой статьи 13 настоящего Федерального закона, если они до 1 июля 2009 года заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации».

Итак, здесь подразумеваются те лица, которые уже проживают и зарегистрированы в России по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получили разрешение на временное проживание позже. Они имели право до 1 июля 2009 г. получить гражданство в упрощенном порядке, т. е. по решению местных органов ФМС России. При этом не действуют никакие сроки, а также требования об источниках существования и о владении русским языком. Однако они обязаны заявить о том, что будут соблюдать Конституцию и законодательство РФ, и обратиться с заявлением об отказе от иностранного гражданства.

Нельзя не обратить внимание на гуманизм этого положения Закона. По существу, он идет навстречу тем людям, которые раздумывали, но затем все-таки решились приехать в Россию. Были (да и есть) в стране сторонники радикальной меры — назначить окончательный срок, после которого никого не принимать в гражданство в льготном порядке. И все же законодатель не идет на такую крайнюю меру, а «последний» срок раз за разом отодвигает на один год.

*Пятая категория* — *ветераны Великой Отечественной войны*. Это также новая группа лиц, обозначенная в рассматриваемом Законе дополнениями 2003 г. Согласно ч. 5 ст. 14 «в гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами “а”, “в”, “г” и “д” части первой статьи 13 настоящего Федерального закона, и без предоставления вида на жительство ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации».

Этим лицам не надо обращаться с заявлением об отказе от иностранного гражданства, но они должны переехать на жительство в Россию.

*Шестая категория* — *дети и недееспособные лица*. Согласно ч. 6 ст. 14 Закона в гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13 рассматриваемого Закона, ребенок и недееспособное ли-

цо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства:

1) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории России;

2) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению родителя;

3) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, — по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации.

*Седьмая категория* введена в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» новеллами от 1 октября 2008 г. и касается *российских соотечественников, переселяющихся в страну по специальной государственной программе*. Согласно ч. 7 ст. 14 Закона «иностранцы граждане и лица без гражданства, имеющие регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами “а”, “в” и “д” части первой статьи 13 настоящего Федерального закона». Как можно видеть из приведенного текста, лица этой категории все-таки должны приехать в Россию, получить регистрацию именно в избранном ими субъекте РФ, постоянно проживать там. От них не требуют соблюдения сроков проживания перед подачей ходатайства о гражданстве, правил о материальном достатке, о знании русского языка (предъявляемое свидетельство участника Государственной программы дает льготу как для владельца, так и переселяющихся с ним членов семьи), но они должны подтвердить свою обязанность соблюдать нашу Конституцию и отказаться от иностранного гражданства.

## § 6. Восстановление в гражданстве Российской Федерации

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» гласит: «Иностранцы граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в соответствии с частью первой

статьи 13 Федерального закона. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет» (ст. 15).

Для восстановления в гражданстве действуют все требования об обязательстве соблюдать Конституцию и законодательство РФ, законном источнике существования, отказе от иностранного гражданства, владении русским языком. Надо также вернуться в Россию, проживать здесь, хотя Закон и сокращает срок проживания перед подачей заявления о приеме в гражданство до трех лет.

Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. шире регулировал вопросы восстановления в гражданстве Российской Федерации. Для большинства лиц, подпадавших под действие Закона, восстановление в гражданстве Российской Федерации происходило путем регистрации. Правда, данный Закон в части восстановления тоже не отличался четкостью и бесспорностью норм.

В гражданстве Российской Федерации согласно ч. 1 ст. 20 Закона РФ 1991 г. могли восстановиться в порядке регистрации лица: 1) у которых гражданство Российской Федерации прекратилось в связи с усыновлением, установлением опеки или попечительства; 2) у которых гражданство Российской Федерации прекратилось в связи с изменением гражданства родителей, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста. Вторая позиция в чем-то перекликалась со ст. 18 того же Закона, где говорилось, что в порядке регистрации приобретают гражданство Российской Федерации лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РФ, но которые приобрели иное гражданство по рождению, в течение пяти лет по достижении ими 18-летнего возраста. И все же это были разные ситуации. По ст. 18 ребенок хотя и имел на момент рождения одного из родителей — гражданина РФ, но получил гражданство второго родителя. По ст. 20 ребенок стал гражданином РФ в силу гражданства родителей, но затем вместе с ними получил другое гражданство.

В соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона РФ 1991 г. в его первоначальной редакции считались восстановленными в гражданстве Российской Федерации бывшие граждане РСФСР, лишённые гражданства без их свободного волеизъявления на основании указов Президиума Верховного Совета СССР. Речь шла, образно говоря, об «именных» указах, которыми были лишены гражданства СССР конкретные лица. В ред. от 17 июня 1993 г. эта норма приобрела более широкий характер: «Бывшие граждане РСФСР, лишённые гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в гражданстве Российской Федерации». В целом это решение касалось лиц, которые ранее в качестве диссидентов на основе упомя-

нутых указов лишались гражданства и выдворялись из СССР. Вместе с тем в первоначальной редакции ч. 2 говорилось, что указанные лица считаются восстановленными в гражданстве Российской Федерации, «если они не заявили о своем отказе от гражданства». Последние слова при изменении Закона 17 июня 1993 г. были исключены. И получалось, что мнение самих этих граждан теперь как бы не имело значения. А ведь за эти годы они не только обосновались на новом месте, но и получили гражданство других государств. И вряд ли было этично объявлять их российскими гражданами, не испросив, хотят они того или нет. Кстати, обращение к Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации позволяет убедиться в том, что для восстановления этих лиц в гражданстве Российской Федерации все-таки требовались их заявление и ряд других документов. Таким образом, реально восстановление в гражданстве Российской Федерации автоматически не происходило. Соответствующее решение на этот счет принималось. И были случаи восстановления в гражданстве лиц, которые об этом не просили. Например, ранее лишенных гражданства СССР известных певицу Г. Вишневу и музыканта М. Ростроповича позднее, в постсоветское время, восстановили в гражданстве Российской Федерации, о чем, по свидетельству певицы в интервью «Российской газете», они узнали из СМИ.

Правда, определенные шаги, свидетельствующие о благоприятном отношении Российского государства к лицам, утратившим гражданство помимо их воли, предпринимались. Так, в Указе Президента от 24 октября 1994 г. «О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации”» было сказано: в соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона считать восстановленными в гражданстве Российской Федерации бывших граждан РСФСР, выехавших за пределы России до 6 февраля 1992 г., утративших гражданство без их свободного волеизъявления и возвратившихся на постоянное жительство в Россию после 6 февраля 1992 г.

Содержание ст. 15 действующего Федерального закона позволяет сделать вывод, что в вопросах восстановления гражданства он, по существу, ни в чем не пошел навстречу заинтересованным лицам, поскольку предусмотрен общий порядок приобретения гражданства по данному основанию, практически благоприятствующих факторов нет, все пять условий приобретения гражданства положено соблюдать, лишь срок проживания уменьшен до трех лет, но с учетом необходимости получения вида на жительство он реально составляет минимум четыре года.

Но ведь названный Закон в ст. 13 говорит о возможности сокращения ряда категорий лиц срока для подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации до одного года, а в ст. 14 позволяет многим лицам вообще не ожидать истечения одного года. И это делало бессмысленным для тех, кто мог бы ставить вопрос о восстановлении в гражданстве, пользоваться данным вариантом — проще написать заявление о приеме в гражданство и воспользоваться льготами.

Законодатель учел эти соображения. 12 ноября 2012 г. в ст. 15 Закона введена ч. 2, которая гласит: «Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, ранее имевшие гражданство Российской Федерации и оформившие выход из гражданства Российской Федерации в установленном порядке, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в общем порядке в соответствии с частями второй — четвертой статьи 13 настоящего Федерального закона и в упрощенном порядке в соответствии со статьей 14 настоящего Федерального закона, если они относятся к категориям лиц, указанным в частях второй — четвертой статьи 13 и в статье 14 настоящего Федерального закона».

Соответствующие категории лиц и предоставляемые им благоприятные условия нами рассмотрены выше, нет необходимости их повторять. И видимо, ч. 1 ст. 15 остается воспользоваться тем, у кого не будет таких льготных вариантов.

#### **§ 7. Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации**

Отклонение заявлений о приеме в гражданство и о восстановлении в гражданстве — вопрос довольно болезненный.

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» есть отдельная статья об основаниях отклонения — ст. 16. Если лицо попадает хотя бы в одну из перечисленных в этой статье категорий, его заявление о приеме в гражданство или о восстановлении в гражданстве *отклоняется*. Рассмотрим основания отказа и категории лиц, на которых он распространяется, по данному Закону.

*Угроза конституционному строю и безопасности Российской Федерации.* Согласно п. «а» ст. 16 названного Закона отклоняются заявления о приеме в гражданство Российской Федерации лиц, которые *выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу ее безопасности*.

Приведенная формулировка перекликается с ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, посвященной, правда, общественным объединениям, но также гласящей, что запрещается создание и деятельность таких объединений, цели и действия которых направлены, в частности, на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности государства, подрыв его безопасности. Она корреспондирует и гл. 29 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» УК РФ.

Применение данного основания предполагает обязательное наличие соответствующих событий и их установление компетентным органом. Последний должен располагать фактами того, что заявитель *публично* совершал активные поступки — действительно выступал за насильственное изменение основ конституционного строя или иными действиями создавал угрозу безопасности страны.

В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. говорилось, что отклоняются ходатайства о приеме в гражданство тех лиц, которые выступают за насильственное изменение конституционного строя России (п. «а» ч. 4 ст. 19). Как видим, в модифицированном виде это основание осталось и в новом Законе. Но в той же статье прежнего Закона называлось еще одно основание: ходатайствующие лица «состоят в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами Российской Федерации» (п. «б»). Основание было весьма нечетким — не понятно, что такое «конституционные принципы». Добавим также, что компетентным органам Российской Федерации, по существу, предлагалось провести обширную проверку личности по фактам как ее публичной, так и негласной деятельности (поскольку вхождение в какие-то объединения люди могут не афишировать). Причем надо было это делать за пределами Российского государства, что также предполагало трудности да и осложнения отношений с другими странами. Поэтому можно сказать, что российский законодатель вполне обоснованно отказался от названного основания в действующем Федеральном законе.

*Участие в вооруженных конфликтах, террористических актах, экстремистской деятельности.* Это основание обозначено в п. «б» и «в» ч. 1 ст. 16 действующего Закона о гражданстве (в ред. от 12 ноября 2012 г.).

Согласно п. «б» отклоняются заявления лиц, которые «участвуют либо участвовали в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению им

своих миротворческих функций или направленных против Вооруженных Сил Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представителей субъектов Российской Федерации и их сотрудников».

А п. «в» применяется в отношении лиц, которые участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством РФ предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или граждан РФ.

*Выдворение за пределы Российской Федерации.* В п. «г» ст. 16 действующего Федерального закона до недавнего времени предусматривалось отклонение заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации тех лиц, которые в течение последних пяти лет перед обращением выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом. В ред. от 2 ноября 2013 г. это основание отклонения заявлений расширено и распространено на всех лиц, которые «имеют ограничения на въезд в Российскую Федерацию в связи с тем, что они подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавались Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (до истечения установленных сроков ограничения на въезд в Российскую Федерацию)».

*Подложные документы или ложные сведения.* В п. «д» ст. 16 действующего Федерального закона о гражданстве предусматривается, что отклоняются заявления о приеме в гражданство лиц, которые «использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения».

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации установило (п. 53), что принятое решение по вопросам гражданства Российской Федерации — о приобретении или выходе — отменяется в случае установления *в судебном порядке* факта использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых при-

нималось соответствующее решение. Таким образом, *состоявшееся решение* по вопросам гражданства отменяется на основании судебного решения.

Что касается отклонения заявлений о приеме в гражданство, в данном случае факт недостоверности документов и сведений может устанавливаться соответствующими органами, непосредственно принимающими такие заявления. Кроме того, эти органы могут опираться на данные и заключения иных компетентных государственных органов РФ, а также иностранных государств, которыми не подтверждаются представленные документы или сообщенные сведения. Не исключаются и судебные решения, дающие по иным поводам оценку соответствующих документов или сведений на предмет их достоверности.

Заявитель вправе обжаловать отклонение заявления в вышестоящий орган либо в суд, в том числе по поводу достоверности документов и сведений.

*Военная или специальная служба в иностранном государстве.* Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в п. «е» ст. 16 говорит о том, что отклоняются заявления о приеме в российское гражданство лиц, которые «состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации».

Это означает, что по общему правилу лица (назовем их обобщенно «военнослужащие»), желающие получить гражданство Российской Федерации, сначала должны уволиться из названных органов, переехать в Россию, прожить минимум два года (один год, чтобы получить вид на жительство, и еще один год с видом на жительство), чтобы просить гражданство Российской Федерации, да еще год можно ждать решения вопроса о гражданстве.

Но, как говорилось выше, внесенным в 2003 г. дополнением в названный Закон разрешена гражданам государств, входивших в состав СССР, военная служба по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях. По истечении трех лет службы они вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, связанных с пятилетним сроком проживания и без представления вида на жительство.

Следовательно, только для лиц указанной категории применяется льготный порядок. На остальных военнослужаших распространяется запрет, предусмотренный п. «е» ст. 16, хотя, как мы увидим при ха-

рактеристике статуса иностранцев, военная служба в Российской Федерации возможна для граждан не только бывших республик СССР, но и других стран.

*Совершение уголовных преступлений.* В ст. 16 рассматриваемого Федерального закона этот мотив отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации предусмотрен по трем основаниям. Соответствующие лица:

1) *имеют неснятую или непогашенную судимость* за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом (п. «ж»);

2) *преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или иностранных государств* за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу) (п. «з»);

3) *осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы* за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания) (п. «и»).

В первоначальной редакции рассматриваемого Федерального закона было еще одно основание — *отсутствие средств к существованию*. В п. «з» ст. 16 говорилось, что основанием отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации является также то, что соответствующие лица «не имеют законного источника средств к существованию на день обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, если иной срок проживания на территории Российской Федерации, являющийся условием для обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, не установлен настоящим Федеральным законом». Однако в 2003 г. этот пункт был исключен из Закона.

Вместе с тем, как упоминалось ранее и будет показано ниже, новеллами от 12 ноября 2012 г. вновь введен такой путь приобретения гражданства, как его *признание*. В связи с этим в освещаемую ст. 16 включена ч. 2, согласно которой заявления о признании гражданами РФ отклоняются по таким указанным в ч. 1 основаниям, как выступление за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или создание иными действиями угрозы ее безопасности, участие в вооруженных конфликтах, террористических актах, экстремистской деятельности.

В ч. 5 ст. 29 (в ред. от 21 ноября 2012 г.) рассматриваемого Федерального закона отражена его гуманистическая направленность: Пре-

зидент РФ при наличии обстоятельств, предусмотренных п. «г»—«и» ст. 16 этого Закона, *вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство или восстановлении в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства* (т. е. при имевших место выдворении за пределы Российской Федерации, представлении подложных документов и ложных сведений, военной или специальной службе в иностранном государстве, обстоятельствах, связанных с преступлениями). Однако, если речь идет об установлении угрозы конституционному строю и безопасности России, участию в вооруженных конфликтах, так или иначе затрагивающих Вооруженные Силы и граждан РФ, террористической и экстремистской деятельности, следует безоговорочный отказ заявителю.

### § 8. Выбор гражданства при изменении границы Российской Федерации (оптация)

Традиционно законодательство о гражданстве закрепляет и такой способ приобретения гражданства или выхода из него, как оптация.

При изменении Государственной границы РФ в соответствии с международным договором РФ лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, установленные соответствующим международным договором РФ (ст. 17 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Итак, *оптация — это выбор гражданства*. Суть оптации заключается в том, что если какая-то территория передается Российской Федерации или исключается из нее, то проживающие на этой территории лица имеют право на выбор гражданства (перейти в гражданство другого государства либо остаться в российском гражданстве). Порядок и сроки выбора определяются международным договором.

Общие правила обычно состоят в следующем. Если территория РФ отходит другому государству, то проживающие на ней российские граждане автоматически утрачивают свое гражданство и приобретают гражданство второго государства. И они не должны на этот счет делать каких-то заявлений. Но *если они не хотят быть гражданами другого государства, то обязаны заявить об этом в срок*, названный в международном договоре. В этом случае они остаются в российском гражданстве. Если же заявление в срок не сделано, они перестают быть гражданами России и становятся для нас иностранными гражданами по истечении такого срока.

В свою очередь, если территория включается в состав Российской Федерации, проживающие на ней граждане другого государства (с которыми решен вопрос о территориальных изменениях) становятся российскими гражданами, если в установленный срок не сделают заявления об отказе от такового. Если сделали заявление, то остаются гражданами своего государства.

Обычно в связи с оптацией решается и вопрос о дальнейшем проживании тех лиц, которые остаются в прежнем гражданстве.

## § 9. Прекращение гражданства Российской Федерации

### 1. Общие подходы

*Прекращение гражданства — это такое изменение статуса физического лица, в результате которого утрачивается его правовая связь с данным государством.*

Возможны несколько способов прекращения гражданства.

Наиболее распространенный способ — *выход из гражданства по желанию самого человека*. Он подает обращение (ходатайство, заявление) на имя компетентного органа государства, последний принимает соответствующее решение.

Относительно редкий, но все-таки тоже возможный способ — *изменение государственной принадлежности соответствующей территории (оптация)*, что ведет к прекращению для человека данного гражданства и приобретение нового.

В ст. 18 «Основания прекращения гражданства Российской Федерации» Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. говорится:

«Гражданство Российской Федерации прекращается:

- а) вследствие выхода из гражданства Российской Федерации;
- б) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

По Закону РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. (ст. 22) гражданство Российской Федерации прекращалось вследствие: выхода из гражданства; отмены решения о приеме в гражданство; выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами РФ; иных оснований, предусмотренных данным Законом.

Действующий Федеральный закон не считает способом изменения гражданства отмену ранее принятых решений по вопросам гражданства, в том числе касающихся приема. В этом Законе соответствующие вопросы регулируются в отдельной гл. IV «Отмена решений по вопросам гражданства Российской Федерации». Любое решение, касающееся гражданства и принятое на основании недостоверных данных, должно считаться юридически ничтожным и не порождать соответствующих правовых последствий.

## 2. Выход из гражданства Российской Федерации

Основным способом прекращения российского гражданства является выход из гражданства. Согласно ст. 19 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» выход из гражданства:

1) лица, *проживающего на территории РФ*, осуществляется на основании добровольного волеизъявления *в общем порядке*, за исключением случаев, предусмотренных ст. 20 названного Закона;

2) лица, *проживающего на территории иностранного государства*, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица *в упрощенном порядке*, за исключением случаев, предусмотренных ст. 20 указанного Закона;

3) *ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином*, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

Порядок выхода из гражданства претерпел по рассматриваемому Закону существенные изменения по указанным выше позициям 1 и 2. Данный Закон предусмотрел общий порядок выхода из гражданства Российской Федерации тех, кто проживает на территории РФ, и упрощенный порядок для проживающих за границей. Напомним, что по общему порядку решение о выходе принимает Президент РФ, по упрощенному для тех, кто проживает за границей, решение принимает дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в соответствующей стране.

Согласно ст. 20 рассматриваемого Закона *выход из гражданства не допускается*, если гражданин РФ:

1) имеет не выполненное перед государством обязательство, установленное федеральным законом;

2) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его име-

ется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

3) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Определенные требования относительно порядка оформления выхода из гражданства Российской Федерации содержит Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Если речь идет о выходе из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории России, вместе с заявлением представляется документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ему иного гражданства в случае выхода из гражданства Российской Федерации, а также документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов. При выходе из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, вместе с заявлением представляются те же документы, а также документ, подтверждающий разрешение полномочного органа иностранного государства на проживание в данном государстве (при отсутствии этих данных в паспорте заявителя); документ о снятии с регистрационного учета по месту жительства в России (при отсутствии данных в паспорте).

Заявление, заполняемое при выходе из гражданства Российской Федерации лицом, проживающим на территории РФ, является стандартным, его форма имеется в приложении к названному выше Положению. Помимо прочего, надо указать:

1) имеет ли заявитель невыполненное обязательство по уплате налогов, установленное законодательством РФ (в соответствии с представленным документом);

2) какое отношение он имеет к воинской обязанности (военнообязанный, невоеннообязанный, если проходил военную службу, указать, где, когда, род войск, воинское звание);

3) не привлечен ли компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу;

4) не имеется ли в отношении лица вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

5) имеют ли лицо и его дети, указанные в заявлении, иное гражданство (иные гражданства) или возможность его (их) приобретения (если да — указываются: какое, когда и на каком основании приобретено; документ, его номер, дата и место выдачи; если нет — представить подтверждение возможности его приобретения).

### § 10. Отмена решений по вопросам гражданства

*Решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке (ст. 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).*

В Положении о порядке решения вопросов гражданства Российской Федерации обозначен ряд моментов, связанных с отменой ранее принятых решений по вопросам гражданства. Определено, что отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации осуществляется указом Президента РФ или оформляется заключением иного полномочного органа, принявшего указанное решение, либо заключением вышестоящего полномочного органа. Президент РФ вправе отменить решение по вопросам гражданства Российской Федерации, принятое другим полномочным органом.

Заключение полномочного органа об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации составляется по форме, утверждаемой ФМС России или МИД России. В заключении указываются основания принятия полномочным органом в отношении заявителя решения о приеме в гражданство Российской Федерации или выходе из гражданства Российской Федерации, решение суда, которым установлен факт использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений в целях приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, с изложением установленных судом обстоятельств, а также статья названного выше Федерального закона, на основании которой отменяется ранее принятое решение по вопросам гражданства Российской Федерации. Заключение утверждается (подписывается) руководителем соответствующего полномочного органа или лицом, исполняющим его обязанности, и вместе с решением суда приобщается к документам заявителя, на основании которых было вынесено первоначальное решение.

Лицо, в отношении которого отменено решение по вопросам гражданства Российской Федерации, информируется об этом полномочным органом в месячный срок со дня подписания заключения. Копии заключения об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации и решения суда направляются полномочным органом соответственно в ФМС России и МИД России для последую-

щего информирования Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ и иных заинтересованных органов.

В случае отмены решения по вопросам гражданства Российской Федерации полномочный орган обязан принять меры к изъятию документов, выданных ранее в соответствии с этим решением. При отмене решения о приобретении гражданства Российской Федерации лицу, проживающему на территории РФ, выдается вид на жительство лица без гражданства или вид на жительство иностранного гражданина. При отмене решения о выходе из гражданства Российской Федерации у лица изымается справка о выходе из гражданства и выдается паспорт гражданина Российской Федерации.

Вопрос о гражданстве детей решается одновременно с родителями и на основании представляемых ими документов. Отмена решения по вопросам гражданства в отношении родителей распространяется на детей.

В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. указывалось, что отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации возможна в течение пяти лет после приема. Действующий Федеральный закон ничего не говорит о специальных сроках для подобной ситуации; следовательно, действует общее правило ч. 1 ст. 36 этого Закона, разрешающее повторные заявления по вопросам гражданства по истечении не менее одного года после принятия предыдущего решения.

### § 11. Гражданство, брак, дети

#### 1. Общие требования

Если россиянки или россияне вступают в брак с иностранцами, это не ведет к изменению их гражданства, в случае развода их гражданство также не изменяется автоматически.

Разумеется, если супруги того пожелают, им будут разрешены соответственно приобретение российского гражданства или выход из него. Международная Конвенция о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 г. призывает государства давать женщине возможность в облегченном порядке приобрести гражданство государства своего супруга.

Для получения гражданства Российской Федерации супруг обращается на имя Президента РФ, при этом надо иметь постоянное место жительства в России. При длительности брака не менее трех лет

перед обращением и проживании в России вопрос о приеме в гражданство решают местные органы ФМС.

При проживании супругов на территории РФ действует общий порядок выхода из гражданства. Но можно выехать на постоянное жительство в иностранное государство, и тогда используется упрощенный порядок выхода из гражданства Российской Федерации.

Таким образом, Российская Федерация лишь против того, чтобы при замужестве гражданство приобреталось или утрачивалось автоматически.

По поводу приобретения гражданства другой страны на основании брака без выхода из российского гражданства Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» не содержит каких-либо запретов.

Ранее мы касались гражданства новорожденных детей. Здесь речь пойдет о гражданстве детей при изменении гражданства родителей, а также заменяющих их лиц.

В гл. 1 «Общие положения» названного Федерального закона есть ст. 9 «Гражданство детей», имеющая ключевое значение для решения соответствующих вопросов. Эта статья гласит:

«1. Гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации одним из его родителей либо обоими его родителями сохраняется или изменяется в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Для приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации ребенком в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет необходимо его согласие.

3. Гражданство Российской Федерации ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства Российской Федерации он станет лицом без гражданства.

4. Гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав. В случае изменения гражданства ребенка не требуется согласие его родителей, лишенных родительских прав».

Из этих общих положений обратим внимание на следующее.

Во-первых, Российская Федерация допускает изменение (приобретение или прекращение) гражданства ребенка лишь в соответствии с данным Законом. Воля родителей может иметь определенное значение, но в рамках требований Закона. Это значит, помимо прочего: Закон исходит из презумпции защиты государством интересов ребенка, поскольку сам он, как правило, не в состоянии защитить себя.

Во-вторых, Закон сохраняет правило, действовавшее и ранее: изменение гражданства ребенка в возрасте от 14 до 18 лет может произойти лишь с его согласия.

В-третьих, ребенок должен быть гражданином РФ либо, если уж так складываются обстоятельства, гражданином другого государства. Но невозможно прекращение гражданства Российской Федерации для ребенка, когда он становится лицом без гражданства. Это предполагает тщательную проверку нашим государством гарантий предоставления гражданства другого государства при выходе из гражданства Российской Федерации.

## ***2. Гражданство детей при изменении гражданства родителей***

Согласно ст. 24 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации. Если же прекращается российское гражданство у обоих родителей или единственного его родителя, то ребенок утрачивает гражданство Российской Федерации при условии, что не станет лицом без гражданства. Напомним, что автоматически следуют за родителями дети до 14 лет; в возрасте от 14 до 18 лет необходимо согласие ребенка независимо от воли родителей.

Ситуации, когда гражданство меняется у одного из родителей, также четко определены названным Законом (ст. 25).

Закон говорит о нескольких вариантах, когда одним родителем *приобретается гражданство Российской Федерации*.

Если оба родителя имеют иное гражданство, и только один из них приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий на территории России, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению родителя, приобретающего российское гражданство; если же ребенок проживает за пределами России, он может приобрести российское гражданство по заявлению обоих родителей.

В ситуации, когда один родитель имеет иное гражданство и приобретает гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации, в этом случае не имеет значения, проживает или не проживает ребенок на территории РФ.

Если же приобретающим гражданство Российской Федерации будет родитель, являющийся лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению обоих родителей. В данном случае тоже не имеет значения факт проживания на территории РФ.

Есть и ситуации, связанные с *выходом одного родителя из гражданства Российской Федерации*.

Закон гласит: если гражданство Российской Федерации одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином РФ, их ребенок *сохраняет* гражданство Российской Федерации. Вместе с тем российское гражданство ребенка *может быть прекращено* одновременно с прекращением гражданства Российской Федерации одного из родителей *при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя*, являющегося гражданином РФ, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Кроме этого, родители не обязательно должны решать вопрос о гражданстве ребенка в связи с моментом прекращения своего гражданства. Часть 3 ст. 19 рассматриваемого Федерального закона предусматривает: если один родитель имеет гражданство Российской Федерации, а второй — иностранное гражданство либо единственный родитель является иностранным гражданином, выход ребенка из гражданства Российской Федерации «осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя».

### 3. Усыновление (удочерение), опека, попечительство и гражданство

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» сохраняет сложившиеся в Российской Федерации общие подходы к гражданству детей при их усыновлении (удочерении). Согласно ст. 26 Закона ребенок, являющийся гражданином РФ, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином *сохраняет наше гражданство*. Правда, Закон идет навстречу этим лицам: российское гражданство ребенка может быть прекращено *в общем порядке* по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

В свою очередь, ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином РФ, или супругами — гражданами РФ, или супругами, один из которых является гражданином РФ, а другой — лицом без граждан-

данства, *приобретает гражданство Российской Федерации* со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином РФ.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых — гражданин РФ, а другой имеет иное гражданство, *может приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке* по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка. Если же от указанных супругов-усыновителей в течение одного года не поступило заявления, ребенок приобретает гражданство Российской Федерации со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории РФ.

Что касается гражданства детей и недееспособных лиц, над которыми установлены опека или попечительство, согласно ст. 27 рассматриваемого Федерального закона вопросы решаются следующим образом.

Если опекуном или попечителем является гражданин РФ, по его заявлению дети и недееспособные лица приобретают гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

В случае если ребенок или недееспособное лицо находятся на полном государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения либо другом аналогичном учреждении Российской Федерации, этот ребенок или недееспособное лицо приобретает российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению руководителя учреждения, в котором они содержатся.

Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство Российской Федерации, может приобрести российское гражданство одновременно с указанным гражданином по его заявлению. Ребенок или недееспособное лицо, которые являются гражданами РФ и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняют гражданство Российской Федерации.

### § 12. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 28) полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются:

- 1) Президент РФ;

2) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы; в данной норме Закона, появившейся в нем 18 июля 2006 г., имеется в виду ФМС России (ранее Закон говорил о федеральном органе исполнительной власти, ведающем вопросами внутренних дел, т. е. о МВД России и его территориальных органах, которые сокращенно именовали ОВИРа́ми — отделами виз и регистрации);

3) федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (МИД России), и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за ее пределами.

*Президент РФ* решает вопросы: приема в гражданство и восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке; выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке и по заявлениям обоих усыновителей или единственного усыновителя, являющихся иностранными гражданами; отмены решений по вопросам гражданства, принятых на основании подложных документов или заведомо ложных сведений. Президент РФ утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства. На него возлагается и обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия полномочных органов, ведающих делами о гражданстве, в связи с исполнением закона о гражданстве. Президент издает указы по вопросам гражданства.

Как уже было упомянуто, Президент, согласно Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» (ч. 5 ст. 29), вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство или восстановлении в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства без соблюдения ограничительных правил, дающих возможность отклонять заявления о приеме в российское гражданство. Причем в первоначальной редакции Закона указывалось, что Президент делает это «в исключительных случаях». В 2003 г. данные слова исключены из Закона и тем самым не только расширены права Президента РФ, но и усилено гуманистическое начало в рассмотрении вопросов гражданства.

В течение многих лет функционирует *Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ*. Она состоит из лиц, назначенных Президентом и выполняющих свои обязанности на общественных началах. Специальным подразделением, занимающимся делами о гражданстве,

является *департамент по вопросам гражданства Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан*.

*Федеральная миграционная служба* и ее территориальные органы:

— определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории РФ;

— принимают от лиц, проживающих на территории РФ, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

— проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

— направляют Президенту РФ заявления по вопросам приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке, восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке, выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке, отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

— исполняют принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих на территории РФ;

— рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими на территории РФ, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации;

— ведут учет лиц, в отношении которых ФМС России или ее территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

— оформляют гражданство Российской Федерации в отношении детей, родители которых не известны, а также детей, усыновленных (удочеренных) гражданином РФ или супругами — гражданами РФ, либо супругами, один из которых — гражданин РФ, а второй — лицо без гражданства;

— осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятым по подложным документам или заведомо ложным сведениям.

*Министерство иностранных дел РФ* и его дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся за пределами страны, говоря обобщенно, выполняют такие же задачи, что и ФМС России и ее территориальные органы внутри страны.

### § 13. Решения по вопросам гражданства: форма, сроки и даты, исполнение, обжалование

Акты Президента РФ по вопросам гражданства принимаются в форме указов.

Относительно формы актов других органов, компетентных в вопросах изменения гражданства, закон говорит в общем виде — они принимают решения. Это могут быть решения: по существу вопроса, т. е. о приеме в гражданство в упрощенном порядке, о разрешении выхода из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке; об отклонении такого заявления при наличии одного из обстоятельств, делающих невозможным приобретение гражданства Российской Федерации или выход из него; об отказе в удовлетворении такого заявления в связи с отсутствием оснований для положительного решения; об отказе в принятии заявления в связи с непредставлением полагающихся документов. Любое из этих решений должно быть письменным и мотивированным, оно оформляется на бланке и подписывается руководителем соответствующего органа.

Отмена решений органов системы ФМС России и МИД России при отмене ранее принятых решений по вопросам гражданства оформляется заключением полномочного органа, принявшего указанное решение, либо заключением вышестоящего полномочного органа.

Что касается сроков, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 35) гласит:

1) рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство и о выходе из него в общем порядке осуществляются в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом;

2) рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство и о выходе из него в упрощенном порядке осуществляются в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Лицо, в отношении которого принято такое решение (надо полагать, отказное), вправе вновь обратиться с заявлением по вопросам гражданства, правда, не ранее чем по истечении одного года после принятия предыдущего решения. При наличии обстоятельств, которые не были или не могли быть известны заявителю, повторное заяв-

ление может быть принято к рассмотрению и без соблюдения указанного срока (ст. 36).

Закон называет *даты приобретения или прекращения гражданства*. Гражданство Российской Федерации приобретает: новорожденным ребенком — со дня рождения; усыновленным ребенком — со дня усыновления (удочерения); в остальных случаях — со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, соответствующего решения. Гражданство прекращается со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, соответствующего решения.

О решении, принятом по заявлению об изменении гражданства в общем порядке, полномочный орган уведомляет заявителя в месячный срок со дня издания Президентом соответствующего указа. Точно так же о решении, принятом по заявлению об изменении гражданства в упрощенном порядке, полномочный орган уведомляет заявителя в месячный срок со дня принятия решения.

Согласно Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации лицу, достигшему возраста 14 лет и приобретшему гражданство Российской Федерации, выдается паспорт гражданина РФ. Сведения о ребенке в возрасте до 14 лет, приобретшем гражданство Российской Федерации и проживающем за пределами России, вносятся в заграничный паспорт родителя (паспорта родителей), состоящего (состоящих) в гражданстве Российской Федерации. По просьбе родителя такому ребенку может быть оформлен паспорт гражданина РФ. Ребенку в возрасте до 14 лет, приобретшему гражданство Российской Федерации и проживающему на территории РФ, выдается вкладыш в свидетельство о рождении, подтверждающий наличие у ребенка гражданства Российской Федерации.

Лицу, которому разрешен выход из гражданства Российской Федерации, в том числе ребенку, выдается справка о прекращении гражданства. Справка оформляется на бланке полномочного органа, исполняющего решение по заявлению о выходе из гражданства. Паспорт гражданина РФ, заграничный паспорт и вкладыш в свидетельство о рождении (при их наличии) лица, которому разрешен выход из гражданства Российской Федерации, подлежат изъятию. Сведения о ребенке, которому разрешен выход из гражданства Российской Федерации, содержащиеся в паспорте его родителя, сохраняющего гражданство Российской Федерации, аннулируются.

Законодательство не запрещает человеку, вышедшему из гражданства Российской Федерации, проживать в России. В этом случае ему выдается вид на жительство иностранного гражданина или лица без гражданства.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» содержит ряд правил относительно возможности *обжалования решений по вопросам гражданства*. Решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве, об отклонении заявления по вопросам гражданства Российской Федерации может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном законодательством (ст. 39).

Отказ в рассмотрении заявления по вопросам гражданства и иные нарушающие порядок производства по делам о гражданстве и порядок исполнения решений по вопросам гражданства Российской Федерации действия должностных лиц полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, могут быть обжалованы вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд (ст. 40).

#### § 14. Новеллы 2012 года относительно приема в гражданство Российской Федерации

Мы размещаем данный параграф после рассмотрения всех основных вопросов гражданства Российской Федерации потому, что Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. в действующий Закон о гражданстве введена гл. VIII<sup>1</sup> «Урегулирование правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации» поставлена данная глава в конце текста Закона, перед гл. IX «Заключительные положения». Трудно понять логику такого решения законодателя, но ему приходится следовать при анализе новых норм.

Прежде всего нужно понять причины данных нововведений. Их можно видеть в следующем: за годы действия Закона «О гражданстве Российской Федерации», несмотря на то, что в него вносились изменения и дополнения, накопилось немало проблем. В основном они связаны с тем, что в целом свободный въезд в Российскую Федерацию привел в страну значительное число лиц, преимущественно граждан бывшего СССР, не принимавших мер к оформлению своего статуса в России. Кроме того, при получении новых российских паспортов, оформлении загранпаспортов, допуску к какой-то работе у немалого числа лиц было выявлено получение прежних паспортов с нарушением действовавшего порядка; в итоге возникла си-

туация, что такие лица, имея российские паспорта, не являлись гражданами РФ.

Для упорядочения всех подобных вопросов как раз и принято новое регулирование. Говоря обобщенно, введены следующие процедуры.

Один путь — *прием в гражданство Российской Федерации*. Дееспособные лица, состоявшие на 5 сентября 1991 г. в гражданстве СССР, прибывшие в Российскую Федерацию для проживания до 1 ноября 2002 г., не приобретшие гражданства Российской Федерации в установленном порядке, если они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве, могут ходатайствовать о приеме их в гражданство Российской Федерации. Они могут также ставить вопрос о приеме в гражданство своих дееспособных детей, достигших возраста 18 лет, а также несовершеннолетних детей и совершеннолетних недееспособных лиц, находящиеся под опекой указанных лиц, если они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве.

Названные лица *принимаются в гражданство Российской Федерации без учета требования о соблюдении ими условий, связанных со сроком проживания в Российской Федерации, источниками средств к существованию и степенью знания русского языка, а также без представления разрешения на временное проживание и вида на жительство*.

Другой путь — *признание гражданами РФ*. Лица, имевшие гражданство бывшего СССР, получившие паспорт гражданина РФ до 1 июля 2002 г., у которых впоследствии полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, не было определено наличие гражданства Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, при условии отсутствия у них действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве, могут ходатайствовать о признании их гражданами РФ.

Мы уже отмечали и вновь констатируем здесь, что в новеллах от 12 ноября 2012 г. используется категория «признание гражданами Российской Федерации», которая вводилась Законом РФ 1991 г., но ее не было ранее в действующем Законе о гражданстве. Однако можно видеть разные значения одного и того же слова: в Законе 1991 г. речь шла в целом о том, кого считать гражданами РФ; в новеллах 2012 г. подразумевается признание гражданами РФ конкретных лиц.

Вопросы приема в гражданство и признания гражданами РФ решаются территориальным органом ФМС по месту жительства или месту пребывания заявителя (при наличии регистрации по месту жительства или месту пребывания) либо по месту фактического проживания заявителя, не имеющего регистрации по месту жительства или месту пребывания.

Лица, названные выше, могут урегулировать свой правовой статус на основании как волеизъявления о приеме в гражданство Российской Федерации, так и заявления о выдаче вида на жительство в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Одновременно в Закон включено гуманное правило: лица, о которых идет речь, не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение правил въезда в Россию, режима пребывания (проживания) в России, незаконное осуществление трудовой деятельности в России или нарушение иммиграционных правил, если такие нарушения были выявлены в связи с подачей данными лицами заявления о признании их гражданами РФ, о приеме в российское гражданство или о выдаче вида на жительство.

## Глава 16. Основные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации

### Литература

Бондарь Н. С. Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. Ростов н/Д, 1996; Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008; Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972; Он же. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997; Зорькин В. Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М., 2008; Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение. М., 2014; Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987; Общая теория прав человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996; Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002; Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. 2-е изд. М., 2013; Пряхина Т. М. Права человека в международном и национальном праве: учеб. пособие / под ред. В. О. Лучина. Саратов, 2007; Савин О. В. Развитие конституционного института основных прав и свобод человека и гражданина в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004; Шевцов В. С.

Права человека и государство в Российской Федерации. М., 2002; Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2011; Якимов Г. А. Конституционный статус человека в Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.

## § 1. Общие подходы

### 1. Понятие

Выше было сказано о том, что основными называются те права, свободы и обязанности человека и гражданина, которые закреплены в конституции государства. Следовательно, понятия «основные права, свободы и обязанности» и «конституционные права, свободы и обязанности» являются тождественными.

При этом надо ответить на два вопроса.

Первый вопрос: могут ли быть основными права, свободы и обязанности, закрепленные не в конституции, а в иных актах и тем более в международно-правовых документах, признаваемых государством? Конституция РФ дает несколько замысловатый ответ: в ч. 1 ст. 55 сказано, что перечисление в Конституции *основных* прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других *общепризнанных* прав и свобод человека и гражданина. В целом это означает, что исследователи не должны исключать трактовку каких-либо прав и свобод как основных даже тогда, когда они еще не включены в Конституцию, но это рано или поздно будет сделано.

Второй вопрос, вытекающий из первого: можно ли основные права, свободы и обязанности закреплять не в конституции государства, а в иных источниках конституционного права? Ответ должен быть таким: основные права, свободы и обязанности целесообразнее отражать в нормах конституции; при определенных обстоятельствах все-таки нельзя исключать первоначального их включения в акты текущего законодательства — при условии, что на очередном этапе конституционных реформ такие права, свободы и обязанности поднимаются на уровень конституционного регулирования.

Теперь попробуем выяснить, что понимать под правами, свободами и обязанностями по их *содержанию*. Ключевыми в ответе на этот вопрос являются подходы, которые в свое время сформулировал Л. Д. Воеводин.

*Право, свобода* — это возможность определенного поведения личности, т. е. совершение ею действий, поступков, соответствующих по-

ниманию данного права, свободы в обществе и их отражению в конституции.

Чем различаются право и свобода человека и гражданина? Границы между ними подвижны, порой условны. Но в понятийном плане можно исходить из следующего.

«Право человека и гражданина» — юридически более формализованная категория, т. е. варианты использования права обозначаются в нормативном акте, нередко даже исчерпывающим образом. «Свобода» — понятие более широкое, может иметь много вариантов осуществления, одни можно отразить в нормах права, в отношении других зачастую это просто невысказано сделать.

Разумеется, и при осуществлении основного права диапазон возможностей может быть широким, и при использовании основной свободы некоторые границы не исключаются. Кроме того, зачастую посредством категории «право» выделяются те варианты поведения, которые особо предполагаются или гарантируются государством. Более того, это делается и применительно к категории «свобода», когда внутри свободы выделяются более фиксируемые варианты поведения с помощью категории «право».

Таким образом, в случаях, когда переплетение строгих правил с творческими возможностями предполагается или не может быть исключено, мы зачастую наблюдаем использование обоих понятий совместно. Например, в ст. 28 Конституции читаем, что каждому гарантируется *свобода* совести, *свобода* вероисповедания, *включая право* исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Понимать это положение надо так, что свобода совести, свобода вероисповедания имеют многие пути осуществления, используемые человеком по своему усмотрению. Но некоторые из них — как важнейшие — являются юридически более четкими и особо обеспечиваются государством.

В литературе иногда с правом связывают юридически фиксируемые варианты поведения, а со свободой — духовный мир личности, где конституция может лишь содержать общие гарантии, но не вторгаться в этот мир «грубыми» правовыми предписаниями. Не отрицая связи ряда свобод с устроением личности, в то же время не надо видеть ничего опасного в том, что наряду с конституционными гарантиями таких свобод вводится и более детальный юридический порядок действий человека, поскольку это также является дополнитель-

ным раскрытием возможностей личности. Это относится к свободе личности, свободе совести, свободе слова, свободе манифестаций и др.

*Обязанность* гражданина (в том числе основная) — это *необходимость* определенного его поведения. Она может быть выражена в виде общего требования — например, соблюдать Конституцию и законы РФ, предусматривать один вариант действий, допускать даже несколько вариантов, в том числе используемых по усмотрению лица (например, обязанности родителей).

Наряду с обязанностями Конституция РФ говорит о *долге* гражданина, в ряде случаев использует обе категории совместно (например, согласно ст. 59 защита Отчества является долгом и обязанностью гражданина РФ). Категория «долг» выражает не только и не столько правовые, сколько общегражданские требования к личности. Поэтому данная категория является более широкой, она предполагает определенное поведение лица, но не может сводиться к нескольким конкретным правилам. Обязанность, даже если она выражена в общем требовании, можно конкретизировать в текущем законодательстве.

При характеристике сущности и видов основных прав, свобод и обязанностей граждан следует учитывать ряд факторов.

Во-первых, они выражают все же в первую очередь *меру потребности* личности и в этом смысле ее естественную и общественную природу.

Во-вторых, права, свободы и обязанности зависят также от *меры возможностей общества и государства* в удовлетворении потребностей личности, что влияет на наличие или отсутствие соответствующих прав, свобод и обязанностей; кроме того, отнюдь не исключен и *мировоззренческий фактор*, когда в одних странах какие-то права, свободы и обязанности закрепляются в конституциях, другие предпочитают этого не делать.

В-третьих, будучи закрепленными в конституции, основные права, свободы и обязанности становятся *непосредственно действующими*, они реализуются на основе норм основного закона и иных актов; однако если таких актов не появилось, они реализуются на базе записанного в самой конституции.

В-четвертых, реализация прав, свобод и обязанностей предполагает, что индивид: *пользуется* ими; ожидает или даже требует их *обеспечения* со стороны государства и обязанных других субъектов; прибегает к *мерам принуждения* (своим или государственным) для обеспечения соответствующего поведения других субъектов. Основные права,

свободы и обязанности обеспечиваются материально, организационно и юридически, они гарантируются и защищаются государством, а в определенных аспектах и общественными силами.

## 2. Классификация

Основные закрепленные в Конституции права, свободы и обязанности могут быть классифицированы, т. е. объединены (поделены) в определенные группы. В основе таких классификаций — воззрения на личность, ее предназначение в обществе и государстве.

Так, по подходам, применявшимся в советский период, человек рассматривался как часть определенной социально-экономической системы, далее — как непререкаемый да еще и активный участник политической жизни страны, а затем уже шла о нем речь как об индивидуе, имеющем личную жизнь, до известных пределов неприкосновенную для публичного интереса и охраняемую государством. Отсюда основные права и свободы делились на группы: 1) социально-экономические, или в социально-экономической области (порой также добавлялось «и духовно-культурной сфере», которая тоже рассматривалась как часть общественного бытия человека); 2) политические, или в государственно-политической сфере; 3) личные, или в сфере личной жизни и индивидуальной свободы.

В настоящее время воззрения на личность, ее место в системе общественных отношений существенно изменились. На первом плане стоит человек, его достоинство, индивидуальная свобода, возможности свободно распоряжаться своими силами и способностями. На втором месте — права и свободы, дающие личности возможность участия в делах государства и общества. Вместе с тем и здесь подходы изменяются: не исключая интерес личности к публичной сфере, нельзя все сводить к политическому началу. Наряду с отношениями государственно-политического властвования есть отнюдь не всегда политизированная, а нередко и далекая от политики общественная жизнь, удовлетворяющая потребности и интересы многих людей и основывающаяся в принципе на тех же правах и свободах. Например, можно провести митинг и в поддержку какой-то партии, и против строительства дома близко к зоне отдыха; на основе права на объединение можно и участвовать в политическом движении, и войти в общество филателистов. Поэтому правильнее говорить не о политических, а об общественно-политических, или публично-политических, правах и свободах.

Естественно, личность остается в системе экономических, социальных и культурных связей, каждый должен что-то делать и чем-то пользоваться для поддержания своего материального, социального и интеллектуального положения. Но принципиальное изменение подходов состоит в том, что такие связи не должны быть фактором, обуславливающим общественно-политическую роль и индивидуальное положение личности. Поэтому и соответствующая группа прав и свобод перемещается с первого на третье место в общей классификации основных прав и свобод. Не менее существенным является и еще один фактор: содержание экономических, социальных и культурных прав, их последовательность принципиально иные, нежели раньше. На первом плане — свободное использование своих способностей для предпринимательской и иной экономической деятельности, право частной собственности, свобода труда, затем уж все остальное.

Наконец, важной чертой нового подхода к классификации стало большое внимание, которое теперь уделяется обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. Помимо того, что гарантии сопровождают указанные выше права и свободы, появляется потребность в выделении в Конституции специальной группы основных прав и свобод, служащих для обеспечения всех иных основных прав и свобод личности.

Обобщая сказанное, *основные (конституционные) права и свободы человека и гражданина* теперь можно разделить на следующие группы:

- 1) *личные права и свободы;*
- 2) *публично-политические права и свободы;*
- 3) *экономические, социальные и культурные права и свободы;*
- 4) *права по защите других прав и свобод граждан.*

Что касается *основных (конституционных) обязанностей*, одни авторы предпочитают брать их в единстве с правами и свободами, так как это дает более полное представление о положении личности в соответствующей области; другие предлагают сначала рассматривать права и свободы, затем отдельно обязанности, чтобы лучше понять их назначение, ответственность человека и гражданина перед обществом и государством. Не будем спорить, какой подход лучше. Для удобства мы максимально ориентируемся на Конституцию РФ, где сначала закрепляются права и свободы и далее — обязанности, тем не менее некоторые обязанности фиксируются совместно с правами и свободами.

В последующих параграфах настоящей главы более подробно рассматриваются соответствующие группы основных (конституционных) прав и свобод, а также обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации.

## § 2. Основные личные права и свободы

### Литература

*Антипова Г. В.* Система личных прав человека: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М.* Социалистическая демократия и личные права. М., 1984; *Рудинский Ф. М.* Теоретические проблемы личных конституционных прав и свобод советских граждан: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980; *Солонченко И. В.* Конституционно-правовая концепция содержания личных прав и свобод в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004; *Толкачев К. Б.* Теоретико-методологические основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998.

В области *личной жизни и индивидуальной свободы* Конституция РФ гарантирует права:

- 1) на жизнь;
- 2) достоинство личности;
- 3) свободу и личную неприкосновенность;
- 4) неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений;
- 5) доступ к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы человека;
- 6) неприкосновенность жилища;
- 7) определение и указание национальной принадлежности;
- 8) пользование родным языком;
- 9) свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства;
- 10) свободу совести и свободу религиозного вероисповедания.

### 1. Право на жизнь

#### Литература

*Зайцева А. М.* Жизнь человека как объект конституционно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Она же.* Право на жизнь: структура и природа // Конституционное и муниципальное

право. 2007. № 12; *Она же.* Пределы ограничения права на жизнь // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18; *Она же.* Распоряжение правом на жизнь // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10; *Золотых А. П.* Конституционное право человека на жизнь и корреспондирующие ему обязанности государства: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008; *Кальченко Н. В.* Право человека и гражданина на жизнь и его гарантии в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995; *Ковалев М. И.* Право на жизнь и право на смерть // Государство и право. 1992. № 7; *Кощеева А. А.* Право на жизнь в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Малеина М. Н.* О праве на жизнь // Сов. государство и право. 1992. № 2; *Матузов Н. И.* Право на жизнь в свете российских и международных стандартов // Правоведение. 1998. № 1; *Перевозчикова Е. В.* Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006; *Романовский Г. Б.* Гносеология права на жизнь. СПб., 2003; *Он же.* Теоретические проблемы права человека на жизнь: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006; *Тюменева Н. В.* Тенденции развития права на жизнь в современной российской правовой действительности. Саратов, 2008; *Фомиченко Т. М.* Конституционно-правовые проблемы обеспечения в Российской Федерации права на жизнь в свете правовых стандартов Совета Европы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Хоменко Н. Н.* Проблемы конституционно-правовой регламентации смертной казни в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004; *Чеботарева В. П.* Право на жизнь и его обеспечение в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Статья 20 Конституции РФ гласит:

«1. Каждый имеет право на жизнь.

2. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей».

Казалось бы, формулировки ст. 20 понятны. И все же на их основе трудно дать научное определение права на жизнь, тем более что в Конституции оно реально сведено к ограничению применения смертной казни.

Очевидно, конституционное содержание права на жизнь заключается в следующих основных постулатах.

Во-первых, оно выражается в праве на физическое существование. Человек приходит в этот мир именно для того, чтобы жить — дышать, чувствовать, исполнять свои природные функции.

Во-вторых, право на жизнь связано и с правом не быть произвольно лишённым жизни. Эта особенность данного права отражена в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 6). Самая главная ценность нашей цивилизации — жизнь человека. Общество считает трагедией, если для кого-то жизнь потеряла смысл и человек решил уйти из нее, хотя можно признать, что человек сам вправе определить свою судьбу. Тем более общество не может позволить, чтобы кто-то бездумно или корыстно распоряжался чужой жизнью. Даже лишение жизни человека, безнадежно больного, в мучениях или без памяти доживающего последние дни или месяцы, также не допускается, хотя порой появляются суждения о гуманности такого акта, то вспыхивают, то затухают споры о том, можно ли применить *эвтаназию* — лишение жизни такого безнадежно больного человека по его просьбе. Отдельные страны пошли на введение этого исключительного правила. Но большинство стран, и Россия в их числе, эту возможность не предусматривают.

В-третьих, право на жизнь охраняется государством. Посредством государственных законов и действий государственных органов обеспечивается охрана жизни человека. Меры эти разнообразны — охрана жизни от уголовных преступлений, ответственность за правонарушения, которыми создаются опасные для жизни условия труда, хранения и перевозки материалов, испытания и эксперименты, обеспечение медицинской помощи и т. д.

В-четвертых, лишение жизни человека как наказание за его преступление если и возможно, то лишь как крайняя мера. Сколько существует общество, столько идут споры о том, можно ли использовать смертную казнь. Конституция РФ разрешает ее как исключительную меру наказания, применяемую за определенные виды преступлений и в специальном судебном порядке. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ сейчас существует мораторий на применение этой меры наказания в России. Трудно сказать, пойдет ли Российская Федерация на полную отмену смертной казни. Около двух третей взрослого населения страны выступают за сохранение смертной казни. К тому же ее юридическая отмена требует изменения ст. 20 Конституции, а эта статья находится в гл. 2, и, следовательно, скорректировать ее можно лишь принятием новой Конституции РФ.

## 2. Достоинство личности

### Литература

Гаскарова М. Л. Правовая защита чести и достоинства личности: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Гончаренко В. Д. Право человека на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания: теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999; Джагарян А. Достоинство личности как глобальная ценность в российской конституционной среде. Взаимные права, обязанности и ответственность человека, народа, государства // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61); Достоинство человека: от философско-правовой идеи к конституционному принципу современного государства: материалы межрегион. науч.-практ. семинара. Барнаул, 1999; Защита чести и достоинства. Теоретические и практические вопросы / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышова. М., 1997; Лучин В. О., Пряхина Т. М. Право на достойную жизнь и свободное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2008. Вып. 9; Маргулова И. Л. Защита чести и достоинства личности. М., 1998; Марченко В. Я. Достоинство личности в конституционно-правовом измерении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Согласно ст. 21 Конституции РФ *достоинство личности охраняется государством*. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Под достоинством личности обычно понимают обладание ею определенными нравственными и интеллектуальными качествами, причем не любыми, а такими, которые соответствуют моральным ценностям, принятым в данном обществе, государстве. Человек субъективно исходит из того, что он обладает такими качествами. В принципе так же его должны воспринимать и окружающие, т. е. достоинство личности — это как бы заданная ее неопороченность в глазах общества<sup>1</sup>.

Достоинство личности — категория многоплановая, но прежде всего речь идет о таких его параметрах, как определенное поведение человека; невозможность совершения им поступков, осуждаемых об-

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации редкол.: Л. А. Окуньков и др. М., 2002. С. 149.

щественной моралью; уровень ума и образования человека; отношение к окружающим, образ жизни, признаваемые желательными, а то и образцовыми в обществе.

Причем достоинство личности — категория, которая не зависит от параметров внешней (общественной и индивидуальной) оценки. Человек может заблуждаться насчет своих достоинств, превозносить их, а то и не обладать ими. У него могут быть какие-то качества, по мнению окружающих, в скромном объеме. Это никак не повод вообще для отрицания достоинства человека (степень ума, забота о близких, теплое отношение к окружающим, наличие иных добродетелей, как известно, зависят от природы и воспитания).

*Унижение достоинства человека* — это приписывание ему неблагоприятных поступков, уничижительная (оскорбительная) характеристика его умственных и иных личных качеств, совершение против него действий, означающих глумление над личностью, выставление ее в невыгодном свете перед окружающими.

Закрепление достоинства личности как конституционно-правовой категории предполагает различные формы его защиты. Ряд возможностей имеет сам человек, начиная от личной физической защиты самого себя — при угрозе жизни, здоровью, нравственному состоянию, незаконного ограничения свободы, и кончая гражданско-правовыми и уголовно-правовыми средствами при нанесении морального вреда, оскорбления, защите чести и достоинства.

Конституционная формулировка «ничто не может быть основанием для умаления» достоинства означает, что не только поступки физических лиц в отношении друг к другу, но и действия должностных лиц государства также должны исходить из принципа уважения к личности человека. Если человек обвиняется в совершении преступления, аморальных поступков, это не дает свободы адекватных мер по отношению к нему. И поскольку государство берет на себя определенную ответственность по охране достоинства личности, оно должно обеспечивать соответствующее отношение к человеку, в каких бы условиях и по какому поводу он ни оказался.

### 3. Право на свободу и личную неприкосновенность

#### *Литература*

Морозов А. П. Конституционное право человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; Селихова О. Г. Конституционно-правовые проблемы осуществления права индивидов на свободу и личную

неприкосновенность: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002; Селихова О. М. Конституционное право на свободу и личную неприкосновенность: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Это право закреплено в ст. 22 Конституции РФ, где говорится: каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Право на свободу традиционно называется в числе естественных прав человека и, следовательно, принадлежит ему от рождения и всю жизнь. Во Всеобщей декларации прав человека записано, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах» (ст. 1).

Свобода человека может быть интеллектуальной или физической и дополняется правом на личную неприкосновенность. Интеллектуальная свобода означает право на свое личное мировоззрение, внутренний духовный мир. Частично она проявляется в личной жизни, частично в публичной сфере. Физическая свобода и неприкосновенность заключаются в том, что никто не вправе ограничить передвижение человека, его действия иначе как на основании закона. Образно говоря, личная свобода и неприкосновенность состоят даже в том, что человеку не могут быть навязаны одежда, прическа, в целом внешний вид, не соответствующие его желаниям (правда, он должен сам считаться с обычаями — как в связи с этим не вспомнить религиозных и других деятелей отдельных стран, которые требуют и порой добиваются от властей, например, предписаний женщинам появляться на людях только в длинной одежде, с покрытой головой и максимально закрытым лицом).

Конституционное право на свободу и личную неприкосновенность должно быть гарантировано каждому человеку в отношениях с теми, кто его окружает. В частности, родители и другие родственники не могут ограничивать свободу детей, в том числе запрещая им посещать учебное заведение. Работодатель не вправе держать работников в производственных помещениях более установленной законом или коллективным договором продолжительности рабочего дня (смены). Телесные наказания в целях «воспитания» детей, супругов, работников, лиц, нарушивших правила общественного поведения, — все это есть покушение на личную неприкосновенность человека.

Особенно важны гарантии со стороны государства в обеспечении свободы и личной неприкосновенности человека, в том числе против

необоснованного лишения свободы. Включение в Конституцию требования о том, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению (ранее это было возможно также с санкции прокурора и по решению некоторых должностных лиц правоохранительных органов), стало важным средством защиты интересов личности в нашем государстве и отражено в Уголовно-процессуальном кодексе РФ.

#### **4. Право на тайну частной жизни, защиту персональных данных и доступ к информации, затрагивающей права и свободы человека**

##### *Литература*

*Балашкина И. В.* Право на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Беляева Н. Г.* Право на неприкосновенность частной жизни и доступ к персональным данным // Правоведение. 2001. № 1; *Бурылов А. В., Кочев В. А.* Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. Пермь, 2006; *Григорьев И. Б.* Конституционное право на тайну сообщений как элемент института неприкосновенности частной жизни в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Колесников Е. В., Хужокова И. М.* О совершенствовании законодательного регулирования неприкосновенности частной жизни в современной России // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2006. Вып. 7; *Митцуква Г. А.* Право на неприкосновенность частной жизни как конституционное право человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005; *Несмелов П. В.* Конституционно-правовое обеспечение прав человека на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Павлов И. Ю.* Законодательное регулирование доступа граждан к информации о деятельности государственных органов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10; *Петрухин И. Л.* Личные тайны (человек и власть). М., 1998; *Праницкая Т. О.* Конституционно-правовой механизм обеспечения неприкосновенности частной жизни: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010; *Преснякова А. В.* Право на неприкосновенность частной жизни в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8; *Романовский Г. Б.* Право на неприкосновенность частной жизни. М., 2001; *Хужокова И. М.* Конституционное право человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; *Она же.* Право на неприкосновенность частной жизни в системе прав человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2007.

№ 2 (59); *Она же.* Реализация права на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации / под ред. *Е. В. Колесникова.* СПб., 2006; *Цадыкова Э. А.* Гарантии охраны и защиты персональных данных человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14; *Она же.* Конституционное право на неприкосновенность частной жизни (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

В ст. 23 Конституции РФ предусматривается, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается «только на основании судебного решения». Для удобства изложения и с некоторой долей условности все перечисленное в ст. 23 можно охарактеризовать как *право на тайну частной жизни*.

Данное право человека тесно связано с защитой от произвольного сбора информации о человеке и манипулирования ею. Отсюда в законодательстве закреплено право человека на *защиту персональных данных*. В свою очередь, предполагается возможность для человека получить касающуюся лично его информацию от органов публичной власти, поскольку зачастую это требуется для защиты личности и ее персональных данных. Теперь человек в нашей стране наделен *правом на доступ к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы человека*.

Эти особенности прав личности отражены в ст. 24 Конституции РФ. Она гласит, что *сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются*. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Закрепление в Конституции названных прав человека означает, что Россия становится на путь, хорошо известный многим зарубежным странам, где есть разветвленная система законодательства, направленного на обеспечение интересов личности, неприкосновенности ее частной жизни, права человека активно защищаться от неправомерных попыток собирать информацию о себе, хранить досье, т. е. делать его потенциальной жертвой преследований, шантажа спецслужб, преступных групп, других граждан и их сообществ. Человек приобрел право получать сведения о тех сторонах деятельности

государственных органов и органов местного самоуправления, которые его непосредственно затрагивают.

Названные выше права на тайну частной жизни, защиту персональных данных и доступ к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы человека, можно рассматривать, конечно, по отдельности. Но в реальной жизни часто они переплетаются. Поэтому лучше их рассматривать как единый комплекс.

На основе положений Конституции РФ и с учетом текущего законодательства можно говорить о следующих аспектах содержания данных прав.

Категория частной жизни охватывает: 1) непосредственно собственную личную жизнь человека; 2) его жизнь в семье; 3) трудовую (в широком смысле слова) деятельность; 4) состояние здоровья; 5) общение человека с другими людьми, в том числе через современные технические средства такого общения.

Человек имеет право быть свободным и независимым в организации своей жизни. С одной стороны, никакой представитель официальных инстанций и никто даже из ближайшего окружения не вправе вмешиваться в личную жизнь человека без его согласия. Нельзя полностью отвлечься от морального фактора — есть обязанности перед детьми, родителями, друзьями и т. д. Однако и он предполагает известные пределы вмешательства в жизнь человека, выражающиеся в юридически обозначаемых правилах поведения, но не более того (например, можно посредством правовой нормы заставить отца материально содержать своих детей, но нельзя ни проверить, ни увеличить меру его любви к ним). С другой стороны, сам человек также должен думать об обеспечении неприкосновенности его частной (личной) жизни. Речь идет не столько о так называемой добропорядочности поведения, сколько о мере публичности жизни человека. Закон не в состоянии ограничить повышенный интерес СМИ, простых граждан к человеку, если он стремится, например, в политику, стал известным актером.

Реализация права на тайну частной жизни и защиту персональных данных в большей мере связана не столько с возможностями гражданина (хотя они тоже имеют важное значение), сколько с *обязанностями* соответствующих органов и лиц. Законодатель вводит категорию «тайны» в связи со многими сторонами жизни человека, и это прямо обуславливает содержание деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений и организаций как государственной, так и негосударственной сферы.

Конституция говорит о личной и семейной тайне, о тайне переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Эти тайны обеспечиваются, в частности, органами и учреждениями связи — как государственными, так и получающими сейчас распространение негосударственными предприятиями доставки корреспонденции (всевозможные экспресс-почты) и особенно мобильной связи. Эти же тайны гарантируются особыми правилами, касающимися изучения и изъятия корреспонденции в связи со следственными действиями, а также прослушивания телефонов, установленными в Уголовно-процессуальном кодексе РФ и Федеральном законе от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности» и требующими принятия соответствующего судебного решения, причем при наличии информации о совершенном либо подготавливаемом преступлении, а в определенных ситуациях — об угрозе безопасности государства.

Таким образом, тайны частной (личной) жизни человека прямо отражаются на пределах деятельности и обязанностях соответствующих органов и учреждений. К примеру, врачебная тайна не позволяет медицинскому учреждению или его сотруднику публично разглашать данные, касающиеся здоровья и заболеваний гражданина. Есть тайна усыновления и некоторых других актов гражданского состояния. Для нотариусов существует обязанность хранить тайну завещания и других нотариальных действий. Следовательно, прокурор, судья, иное процессуальное лицо обязаны хранить тайну предварительного следствия и закрытого судопроизводства, в том числе и относящуюся к конкретному гражданину. Адвокатская тайна предполагает неразглашение адвокатом данных, ставших ему известными в связи с участием в уголовном или гражданском деле, в том числе об обвиняемом, истце, ответчике, его личной жизни. Есть понятие банковской тайны — любой банк обязан хранить тайну банковского вклада физического и юридического лица. Налоговые органы обеспечивают налоговую тайну — сохранение сведений об имущественном состоянии налогоплательщика, его доходах и уплаченных налогах. Таможенные органы должны хранить в тайне любую ставшую им известной информацию, в том числе касающуюся индивида. Коммерческие структуры обязаны держать в тайне сведения об участвующих в их деятельности лицах, их активах, доходах и заработке. Тайна исповеди гарантируется церковными канонами. Закон позволяет священнику не давать показаний на следствии или в суде по поводу того, что ему стало известно на исповеди.

Постепенно в Российской Федерации стала пробивать себе дорогу категория, достаточно давно известная во многих зарубежных странах, — помимо гарантирования тайны частной жизни, в отдельных отраслевых сферах нужно *общее законодательное регулирование* порядка обработки, хранения и распространения *персональных данных* граждан. Плюсы такого регулирования состоят в том, что оно позволяет учесть и соединить требования обеих названных статей нашей Конституции, имеющих отношение к личной жизни человека.

Одним из первых шагов по пути защиты персональных данных стало принятие Федерального закона от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации» (действовал до 2006 г.). Согласно ст. 11 «Информация о гражданах (персональные данные)» указанного Закона перечни персональных данных, включаемых в состав федеральных информационных ресурсов, информационных ресурсов субъектов РФ, информационных ресурсов органов местного самоуправления, а также получаемых и собираемых негосударственными организациями, должны быть закреплены на уровне федерального закона. Персональные данные относятся к категории конфиденциальной информации. На основании ст. 14 названного Закона за гражданами и организациями было закреплено право на доступ к документированной информации о них, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, право знать, кто и с какой целью использует или использовал эту информацию. Владелец документированной информации о гражданах обязан предоставить информацию бесплатно по требованию тех лиц, которых она касается. Ограничения возможны лишь в случаях, предусмотренных законодательством. Отказ владельца информационных ресурсов субъекту в доступе к информации о нем может быть обжалован в судебном порядке.

Далее, в ТК РФ включена гл. 14 «Защита персональных данных работника», она остается действующей с дополнениями 2006 г. В этой главе определено, что в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина работодатель и его представители при обработке персональных данных работника обязаны соблюдать ряд общих требований: она может осуществляться исключительно в целях соблюдения законов и иных нормативных правовых актов, содействия работникам в трудоустройстве, обучении и продвижении по службе, личной безопасности работников, контроля количества и качества выполняемой работы и обеспечения сохранности имущества; все персональные данные работника следует получать у него самого, а если есть воз-

можность их получить у третьей стороны, то работник должен быть уведомлен об этом заранее и от него должно быть получено письменное согласие; работодатель не имеет права получать и обрабатывать персональные данные работника о его политических, религиозных и иных убеждениях, о принадлежности к общественным объединениям, а в отношении частной жизни работодатель вправе получать и обрабатывать данные только с письменного согласия работника.

В ТК РФ также записано, что защита персональных данных работника от неправомерного их использования или утраты должна быть обеспечена работодателем за счет его средств в порядке, установленном федеральным законом. Работодатель обязан не сообщать персональные данные работника третьей стороне без письменного согласия работника, за исключением случаев, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью работника, а также в случаях, установленных федеральным законом; разрешать доступ к персональным данным работников только специально уполномоченным лицам и т. д.

В свою очередь, в целях обеспечения защиты персональных данных, хранящихся у работодателя, за работниками закрепили право: на полную информацию об их персональных данных и обработке последних; свободный бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право на получение копий любой записи, содержащей персональные данные, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Работник вправе требовать исключения или исправления неверных или неполных персональных данных, а также данных, обработанных с нарушением требований ТК РФ. Наконец, работник может обжаловать в суд любые неправомерные действия или бездействие работодателя при обработке и защите его персональных данных.

Следующим и очень значимым шагом на пути защиты персональных данных человека стал Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «О персональных данных» — именно как акт общего характера. Как сказано в его ст. 1, настоящим Федеральным законом регулируются отношения, связанные с обработкой персональных данных, осуществляемой федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами, органами местного самоуправления, иными муниципальными органами, юридическими лицами и физическими лицами с использованием средств автоматизации, в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях, или без использования таких средств, если обработка персональных данных без использования таких

средств соответствует характеру действий (операций), совершаемых с персональными данными с использованием средств автоматизации, т. е. позволяет осуществлять в соответствии с заданным алгоритмом поиск персональных данных, зафиксированных на материальном носителе и содержащихся в картотеках или иных систематизированных собраниях персональных данных, и (или) доступ к таким персональным данным. В ст. 2 определено, что целью этого Закона является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

В ст. 5 Закона, закрепляющей принципы обработки персональных данных, зафиксированы следующие позиции: 1) обработка персональных данных должна осуществляться на законной и справедливой основе; 2) обработка персональных данных должна ограничиваться достижением конкретных, заранее определенных и законных целей; не допускается обработка персональных данных, несовместимая с целями сбора персональных данных; 3) не допускается объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой; 4) обработке подлежат только персональные данные, которые отвечают целям их обработки; 5) содержание и объем обрабатываемых персональных данных должны соответствовать заявленным целям обработки. Обрабатываемые персональные данные не должны быть избыточными по отношению к заявленным целям их обработки; 6) при обработке персональных данных должны быть обеспечены точность персональных данных, их достаточность, а в необходимых случаях и актуальность по отношению к целям обработки персональных данных; оператор должен принимать необходимые меры либо обеспечивать их принятие по удалению или уточнению неполных или неточных данных; 7) хранение персональных данных должно осуществляться в форме, позволяющей определить субъекта персональных данных, не дольше, чем этого требуют цели обработки персональных данных, если срок хранения персональных данных не установлен федеральным законом, договором, стороной которого, выгодоприобретателем или поручителем по которому является субъект персональных данных. Обрабатываемые персональные данные подлежат уничтожению либо обезличиванию по достижении целей обработки или в случае утраты необходимости в достижении этих целей, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Закон устанавливает (ст. 6), что обработка персональных данных должна осуществляться с соблюдением принципов и правил, преду-

смотренных настоящим Федеральным законом. Обработка персональных данных допускается, если она осуществляется с согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных.

Обработка персональных данных также проводится, если она необходима:

- для достижения целей, предусмотренных международным договором РФ или законом, для осуществления и выполнения возложенных законодательством РФ на оператора функций, полномочий и обязанностей;

- для осуществления правосудия, исполнения судебного акта, акта другого органа или должностного лица, подлежащих исполнению в соответствии с законодательством РФ об исполнительном производстве;

- для исполнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и функций организаций, участвующих в предоставлении соответственно государственных и муниципальных услуг, включая регистрацию субъекта персональных данных на едином портале государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталах государственных и муниципальных услуг;

- для исполнения договора, стороной которого либо выгодоприобретателем или поручителем по которому является субъект персональных данных, а также для заключения договора по инициативе субъекта персональных данных или договора, по которому субъект персональных данных будет являться выгодоприобретателем или поручителем;

- для защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов субъекта персональных данных, если получение согласия субъекта персональных данных невозможно;

- для осуществления прав и законных интересов оператора или третьих лиц либо для достижения общественно значимых целей при условии, что при этом не нарушаются права и свободы субъекта персональных данных;

- для осуществления профессиональной деятельности журналиста и (или) законной деятельности средства массовой информации либо научной, литературной или иной творческой деятельности при условии, что при этом не нарушаются права и законные интересы субъекта персональных данных;

— если обработка осуществляется в статистических или иных исследовательских целях (за исключением целей, указанных в ст. 15 указанного Федерального закона), при условии обязательного обезличивания персональных данных (в ст. 15 говорится об обработке персональных данных в целях продвижения товаров, работ, услуг на рынке путем осуществления прямых контактов с потенциальным потребителем с помощью средств связи, а также в целях политической агитации — такая обработка допускается только при условии предварительного согласия субъекта персональных данных);

— если осуществляется обработка персональных данных, доступ неограниченного круга лиц к которым предоставлен субъектом персональных данных либо по его просьбе;

— если осуществляется обработка персональных данных, подлежащих опубликованию или обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законом.

Вместе с тем рассматриваемый Закон требует (ст. 7) конфиденциальности персональных данных. Это означает, что оператор или иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Закон запрещает обработку специальных категорий персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни человека. В то же время Закон разрешает (ст. 10) сбор таких персональных данных в определенных случаях, если:

— субъект персональных данных дал согласие в письменной форме на обработку своих персональных данных;

— сделал сам их общедоступными;

— обработка персональных данных необходима в связи с реализацией международных договоров РФ о реадмиссии;

— обработка персональных данных осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 января 2002 г. «О Всероссийской переписи населения»;

— обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством о государственной социальной помощи, трудовым законодательством, законодательством РФ о пенсиях по государственному пенсионному обеспечению, о трудовых пенсиях;

— такая обработка необходима для защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов субъекта персональных данных

либо жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов других лиц и получение согласия субъекта персональных данных невозможно;

— обработка персональных данных осуществляется в медико-профилактических целях, в целях установления медицинского диагноза, оказания медицинских и медико-социальных услуг при условии, что обработка персональных данных осуществляется лицом, профессионально занимающимся медицинской деятельностью и обязанным сохранять врачебную тайну;

— обработка персональных данных членов (участников) общественного объединения или религиозной организации осуществляется соответствующими общественным объединением или религиозной организацией, действующими в соответствии с законодательством РФ, для достижения законных целей, предусмотренных их учредительными документами, при условии, что персональные данные не будут распространяться без согласия в письменной форме субъектов персональных данных;

— обработка необходима для установления или осуществления прав субъекта персональных данных или третьих лиц, а равно и в связи с осуществлением правосудия;

— обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством РФ об обороне, о безопасности, о противодействии терроризму, о транспортной безопасности, о противодействии коррупции, об оперативно-розыскной деятельности, об исполнительном производстве, уголовно-исполнительным законодательством РФ;

— обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством об обязательных видах страхования, со страховым законодательством;

— обработка персональных данных осуществляется в случаях, предусмотренных законодательством РФ, государственными органами, муниципальными органами или организациями в целях устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан.

Законом установлено, что обработка персональных данных о судимости может осуществляться государственными органами или муниципальными органами в пределах полномочий, предоставленных им в соответствии с законодательством РФ, а также иными лицами в случаях и в порядке, которые определяются в соответствии с федеральными законами.

Причем обработка специальных категорий персональных данных во всех перечисленных выше случаях должна быть незамедлительно прекращена, если устранены причины, вследствие которых осуществлялась обработка, если иное не установлено федеральным законом.

Исключительно принципиальным является включение в Федеральный закон «О персональных данных» ст. 14 «Право субъекта персональных данных на доступ к своим персональным данным». Субъект может ознакомиться с данными. В п. 7 ст. 14 обозначено, что субъект персональных данных имеет право на получение информации, касающейся обработки его персональных данных, в том числе содержащей: 1) подтверждение факта обработки персональных данных оператором; 2) правовые основания и цели обработки персональных данных; 3) цели и применяемые оператором способы обработки персональных данных; 4) наименование и место нахождения оператора, сведения о лицах (за исключением работников оператора), которые имеют доступ к персональным данным или которым могут быть раскрыты персональные данные на основании договора с оператором или на основании федерального закона; 5) обрабатываемые персональные данные, относящиеся к соответствующему субъекту персональных данных, источник их получения, если иной порядок представления таких данных не предусмотрен федеральным законом; 6) сроки обработки персональных данных, в том числе сроки их хранения; 7) порядок осуществления субъектом персональных данных прав, предусмотренных названным Федеральным законом; 8) информацию об осуществленной или о предполагаемой трансграничной передаче данных; 9) наименование или фамилию, имя, отчество и адрес лица, осуществляющего обработку персональных данных по поручению оператора, если обработка поручена или будет поручена такому лицу; 10) иные сведения, предусмотренные указанным Федеральным законом или другими федеральными законами.

Субъект персональных данных вправе требовать от оператора их уточнения, блокирования или уничтожения в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими, недостоверными, незаконно полученными или не являются необходимыми для заявленной цели обработки, а также принимать предусмотренные законом меры по защите своих прав. Закон гласит, что сведения о наличии персональных данных должны быть предоставлены субъекту оператором в доступной форме.

Вместе с тем в п. 8 ст. 14 Закона записано, что право субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным может

быть ограничено в соответствии с федеральными законами, в том числе если:

1) обработка персональных данных, включая персональные данные, полученные в результате оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности, осуществляется в целях обороны страны, безопасности государства и охраны правопорядка;

2) обработка персональных данных осуществляется органами, осуществившими задержание субъекта персональных данных по подозрению в совершении преступления, либо предъявившими субъекту персональных данных обвинение по уголовному делу, либо применившими к субъекту персональных данных меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством РФ случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными;

3) обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

4) доступ субъекта персональных данных к его персональным данным нарушает права и законные интересы третьих лиц;

5) обработка персональных данных осуществляется в случаях, предусмотренных законодательством РФ о транспортной безопасности, в целях обеспечения устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Если субъект персональных данных считает, что оператор осуществляет обработку его персональных данных с нарушением требований названного Федерального закона или иным образом нарушает его права и свободы, субъект вправе обжаловать действия или бездействие оператора в уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных или в судебном порядке. Субъект также имеет право на защиту своих прав и законных интересов, в том числе на возмещение убытков и (или) компенсацию морального вреда в судебном порядке (ст. 17 Федерального закона «О персональных данных»).

Право на тайну частной жизни и на защиту персональных данных предполагает: 1) максимальное сужение круга органов и лиц, имеющих доступ к сведениям, касающимся личной жизни человека; 2) ог-

раничения на публикацию и публичную демонстрацию соответствующих сведений.

В связи с первой позицией надо отметить: если личная жизнь человека и может стать, вынужденно, предметом внимания суда и иных правоохранительных органов в связи с преступлением либо личными отношениями людей (развод, алименты и др.), она не может быть объектом частной детективной деятельности, получившей определенное распространение в России.

Закон РФ от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» содержит ст. 7 «Ограничения в сфере деятельности частного детектива». В ней говорится, что частным детективам запрещается «собирать сведения, связанные с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц» (п. 3). «Проведение сыскных действий, нарушающих тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений либо связанных с нарушением гарантий неприкосновенности личности или жилища, влечет за собой установленную законом ответственность» (п. 11)<sup>1</sup>.

Что касается ограничений для публикации в СМИ или публичной демонстрации соответствующих сведений, самое общее правило на этот счет содержится в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» (далее — Закон о СМИ). В ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» говорится,

<sup>1</sup> Правда, другие положения Закона в косвенной форме как бы допускают сбор информации о других лицах. В частности, Закон предусматривает (ст. 3), что в целях сыска разрешается предоставление следующих видов услуг: сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса; изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров. Более того, разрешается сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса. По новелле от 3 декабря 2011 г. разрешен и такой вид, как поиск лица, являющегося должником в соответствии с исполнительным документом, его имущества, а также поиск ребенка по исполнительному документу, содержащему требование об отобрании ребенка, на договорной основе с взыскателем. Законом в целях охраны разрешается такой вид услуг, как защита жизни и здоровья граждан, охрана имущества. Логично предположить, что выполнение подобных функций предполагает сбор информации о тех лицах, кто так или иначе связан с заказчиком частного детектива. Тем более что рассматриваемый Закон (ст. 5) гласит, что в ходе частной сыскной деятельности допускаются устный опрос граждан и должностных лиц (с их согласия), наведение справок, изучение предметов и документов (с письменного согласия их владельцев), внешний осмотр строений, помещений и других объектов, наблюдение для получения необходимой информации в целях оказания соответствующих услуг. Кроме того, при осуществлении частной сыскной деятельности допускается использование видео- и аудиозаписи, кино- и фотосъемки, технических и иных средств, не причиняющих вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, а также средств оперативной радио- и телефонной связи.

что не допускается использование СМИ, в частности, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну. Логично отнести эти слова и к охраняемой Конституцией РФ тайне частной (личной) жизни человека. Более детально этот вопрос регулируется в ст. 137 «Нарушение неприкосновенности частной жизни» УК РФ. Ею предусматривается уголовная ответственность за незаконное соби́рание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или СМИ. А ст. 138 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений граждан.

Для защиты и обеспечения интересов человека очень важно определить разумные пределы тайн в деятельности государственных и негосударственных структур. С одной стороны, такая тайна необходима в интересах не только государства, но и самой личности. С другой стороны, под видом охраны интересов государства, хозяйствующих структур и самой личности можно так засекретить любой вид публичной деятельности, что гражданину будет трудно обеспечить право на доступ к информации о деятельности соответствующих органов и организаций, так или иначе затрагивающей его личные интересы, права и свободы.

Закон РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» определяет, что *государственная тайна* — это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (ст. 2). Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами защиты государственной тайны, расположенными в пределах соответствующих территорий, обеспечивают защиту переданных им сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, засекречиваемых ими; обеспечивают в пределах своей компетенции проведение проверочных мероприятий в отношении граждан, допускаемых к государственной тайне; реализуют предусмотренные законодательством меры по ограничению прав граждан и предоставлению льгот лицам, имеющим либо имевшим доступ к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 4).

Закон содержит обширный перечень сведений, составляющих государственную тайну. Говоря обобщенно, это сведения в военной области, касающиеся строительства Вооруженных Сил РФ и направлений развития вооружения и военной техники; сведения в области экономики, науки и техники, связанные с обеспечением обороноспособности государства; сведения в области внешней политики и экономики, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства; сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

Вместе с тем рассматриваемый Закон называет сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям; фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации; состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации; фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Установлены три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». В развитие Закона РФ «О государственной тайне» Президент РФ утверждает Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, который подлежит открытому опубликованию и пересматривается по мере необходимости.

Наряду с названным Законом есть немало иных законов, а также подзаконных нормативных актов, говорящих об обеспечении *служебной тайны* (информации), *коммерческой тайны*, *конфиденциальной информации* (конфиденциальных сведений). Они обеспечивают неразглашение соответствующих сведений и вместе с тем ограничивают доступ к ним.

Так, ст. 139 «Служебная и коммерческая тайна» ГК РФ реально сводит все к коммерческой деятельности. Кодекс определяет, что информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае,

когда имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности.

Федеральным законом от 29 июля 2004 г. «О коммерческой тайне» в ст. 5 «Сведения, которые не могут составлять коммерческую тайну» определено, что режим коммерческой тайны не может быть установлен лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в отношении следующих сведений: содержащихся в учредительных документах юридического лица, в документах, подтверждающих факт внесения записей о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствующие государственные реестры; содержащихся в документах, дающих право на осуществление предпринимательской деятельности; о составе имущества государственного или муниципального унитарного предприятия, государственного учреждения и об использовании ими средств соответствующих бюджетов; о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом; о численности, о составе работников, о системе оплаты труда, об условиях труда, о наличии свободных рабочих мест; о задолженности работодателей по выплате заработной платы и по иным социальным выплатам; о нарушениях законодательства РФ и фактах привлечения к ответственности за совершение этих нарушений; об условиях конкурсов или аукционов по приватизации объектов государственной или муниципальной собственности и т. п.

Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. утвержден Перечень сведений конфиденциального характера, в который включены: сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в СМИ в установленных федеральными законами случаях; сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами РФ; *служебные сведения*, доступ к которым ограничен органа-

ми государственной власти в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (*служебная тайна*); сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т. д.); сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (*коммерческая тайна*); сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Понятие «служебная тайна» чаще используется в отношении сведений, которые касаются в целом соответствующих органов и которыми обладают их сотрудники.

Введение, причем правовыми путями, разных «тайн» органов и учреждений поставило граждан и общество перед проблемой, которую надо было решать в связи со ст. 24 Конституции РФ — как человек может требовать от органов и учреждений информации, касающейся себя лично, если они мгновенно прикроются завесой «тайны» и откажут в предоставлении такой информации. Более того, вопрос очень быстро встал шире и затронул другую плоскость: есть ли у общества, граждан доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, подведомственных им учреждений? Таким образом, речь зашла уже о доступе не только к информации, касающейся конкретного человека, но и в целом дающей представление о работе соответствующего органа, учреждения. И сегодня ст. 24 Конституции РФ уже нередко трактуется как предпосылка не только личного права гражданина, но и его публично-политического права.

Первые шаги на этом пути сделал уже упоминавшийся выше Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации». Однако этого было явно недостаточно. И тогда с помощью ряда московских ученых стали разрабатывать свои законы в данном направлении некоторые субъекты РФ. Первым принятым актом этого нового назначения стал Закон Калининградской области от 6 июля 2002 г. «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области». Он предусмотрел опубликование официальной информации о деятельности органов государственной власти области, непосредственный доступ к их документам и материалам, базам данных, заседаниям органов, а также предоставление документов и материалов на основании запросов, в том числе и поступивших от граждан. Отказ в предо-

ставлении информации возможен лишь по причинам ее секретности или конфиденциальности и должен быть мотивированным. Затем аналогичные законы появились еще в ряде субъектов РФ.

Одновременно начались попытки принятия аналогичного закона на федеральном уровне. Длительное время они были безуспешными. Правда, это не значит, что ничего не делалось вообще. За эти годы практически у большинства федеральных органов государственной власти появились свои сайты в Интернете, на них регулярно размещается информация о структуре, нормативных основах и деятельности соответствующих органов.

Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. была одобрена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. Под электронным правительством в Концепции понимается «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов». Концепция основывалась на Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г., одобренной распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г., а также на Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. Одним из компонентов Концепции стало как раз развитие широкой базы электронного документооборота и информирования населения о деятельности органов исполнительной власти.

Однако и законопроектная работа продолжалась, и в результате в конце 2008 г. и начале 2009 г. появились два тематических федеральных закона: от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Законы вступили в силу с 1 января 2010 г.

В конституционно-правовом плане нам особенно интересен второй Федеральный закон. Закон исходит из того, что информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления — это информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления

или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления (подведомственные организации), *либо поступившая* в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления — муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.

*Пользователем информации* Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» называет гражданина (физическое лицо), организацию (юридическое лицо), общественное объединение, осуществляющие поиск информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Пользователями информации являются также государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации в соответствии с названным Федеральным законом.

Действие данного Федерального закона не распространено на отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления, на порядок рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления обращений граждан, а также на порядок предоставления государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий.

Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляется также законами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а в отношении органов местного самоуправления — муниципальными правовыми актами.

Основными *принципами обеспечения доступа к информации* о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления согласно ст. 4 названного Закона являются: 1) открытость и доступность информации об их деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; 2) достоверность информации и своевременность ее предоставления; 3) свобода поиска, получения, передачи и распространения такой информации любым за-

конным способом; 4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления *ограничивается* в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

Рассматриваемый Закон называет (ст. 6) следующие *способы обеспечения доступа к информации* о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: обнародование (опубликование) указанными органами информации о своей деятельности в СМИ; размещение органами информации о своей деятельности в сети Интернет, в занимаемых помещениях, в иных отведенных для этих целей местах; ознакомление пользователей с информацией о деятельности данных органов в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды; присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных и муниципальных органов; предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и др.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может предоставляться *в устной форме* (на приеме или по телефону) *и в виде документированной информации*, в том числе в виде электронного документа. При невозможности предоставления указанной информации в запрашиваемой форме информация предоставляется в том виде, в каком она имеется в органе. Информация может быть передана по сетям связи общего пользования. В новеллах 2013 г. Закон специальное внимание уделяет размещению информации в сети Интернет.

Пользователь (и прежде всего гражданин) имеет право получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Причем он вправе не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, доступ к которой не ограничен. Пользователь может обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государствен-

ных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к соответствующей информации и установленный порядок его реализации. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» также говорит о том, что пользователь вправе требовать в установленном законом порядке *возмещения вреда*, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (п. 5 ст. 8).

Закон подробно определяет виды информации, которую размещают соответствующие органы *в сети Интернет*. Обратим внимание на то, что это не только общие сведения об органе, его адресе, структуре, полномочиях, подразделениях, телефонах справочных служб, сведения о руководителях, о нормотворческой деятельности и т. д. Это также установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых органом и его подразделениями к рассмотрению, порядок обжалования нормативных правовых актов и иных принятых органом решений. Орган размещает в Интернете информацию о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о способах и приемах защиты населения от них. Информация также дает представление об использовании органами и подведомственными им организациями выделяемых бюджетных средств.

Кроме того, *население информируется о кадровом обеспечении* государственного, муниципального органа, включая: порядок поступления граждан на государственную службу, муниципальную службу; сведения о вакантных должностях; квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей; условия и результаты конкурсов на замещение вакантных должностей и т. д.

Наконец, государственные, муниципальные органы обязаны предоставлять населению информацию и *о своей работе с обращениями* граждан и организаций, включая порядок и время приема; данные о должностных лицах, отвечающих за организацию приема, номер телефона, по которому можно получить информацию справочного характера.

В целях повышения общедоступности информации новеллами 2011 и 2013 г. предусматривается, что в библиотеках и других местах общедоступного пользования должен быть повсеместно организован доступ к интернет-сетям, позволяющим получать информацию о деятельности государственных и муниципальных органов.

Примечательно, что рассматриваемый Федеральный закон специально определяет порядок получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления *по запросу пользователя*. В запросе указываются почтовый адрес, номер телефона и (или) факса либо адрес электронной почты для направления ответа на запрос или уточнения содержания запроса, а также фамилия, имя и отчество гражданина (физического лица) либо наименование организации (юридического лица), общественного объединения, государственного органа, органа местного самоуправления, запрашивающих информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Анонимные запросы не рассматриваются. В запросе, составленном в письменной форме, указываются также наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется запрос, либо фамилия и инициалы или должность соответствующего должностного лица.

Запрос, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в орган. Запрос, составленный в устной форме, подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления. Запрос подлежит рассмотрению в 30-дневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством РФ. В случае если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, в течение семи дней со дня регистрации запроса пользователь информации уведомляется об отсрочке ответа на запрос с указанием ее причины и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать 15 дней сверх установленного названным Законом срока для ответа на запрос. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу предоставляется в виде ответа на запрос.

Согласно ст. 20 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не предоставляется в случае, если: содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию; в запросе нет данных адресата; запрашиваемая информация не относится к деятельности данного органа или же относится к информации ограниченного доступа; запрашиваемая информация ранее предоставлялась пользователю; информация размещена в интернет-сетях; в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых органом, проведении анализа деятельности органов либо подведомственных организаций или проведении иной ана-

литической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информации.

Как правило, информация предоставляется на бесплатной основе. Но пользователем информации оплачиваются расходы на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, а также расходы, связанные с их пересылкой по почте. В ст. 22 рассматриваемого Федерального закона определено, что может взиматься плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случае ее предоставления по запросу, если объем запрашиваемой и полученной информации превышает определенный Правительством РФ объем информации, предоставляемой на бесплатной основе.

### 5. Право на неприкосновенность жилища

#### *Литература*

*Рудинский Ф. М.* Неприкосновенность жилища как правовой институт // Сов. государство и право. 1976. № 8; *Тюрин П. Ю.* Конституционное право человека и гражданина на неприкосновенность жилища в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.

Конституция РФ (ст. 25) определяет: «Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения».

Использованное в статье понятие *жилище* имеет самый широкий смысл: квартира, частный дом, где человек постоянно либо временно проживает, общежитие, гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, детский дом, дом для инвалидов и престарелых граждан, дачное строение и т. д., где он находится временно. Главные условия: во-первых, соответствующее помещение обладает признаками жилища, оно приспособлено для проживания (т. е. это не шалаш, сарай и т. п.); во-вторых, гражданин проживает в жилище на законных основаниях, т. е. имеет там регистрацию либо обладает документами на право проживания, на право собственности.

Конституционные гарантии неприкосновенности жилища распространяются на все категории лиц. Иначе говоря, они обязательны для других частных лиц, для представителей эксплуатационных служб, а также для полиции и других правоохранительных органов.

Однако допускается законное проникновение в жилище. В соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от

4 ноября 1950 г. допускается ограничение, в частности, права граждан на уважение их личной и семейной жизни, их жилища в целях предотвращения беспорядков или преступлений, защиты прав и свобод других лиц.

Российские законы дают право беспрепятственно входить в жилые помещения лицам, находящимся при исполнении служебных полномочий. Как говорится в Жилищном кодексе РФ (ч. 3 ст. 3), проникновение в жилище без согласия проживающих в нем на законных основаниях граждан допускается в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, только в целях спасения общественной безопасности при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках либо иных обстоятельствах чрезвычайного характера, а также в целях задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, пресечения совершаемых преступлений или установления обстоятельств совершенного преступления либо произошедшего несчастного случая.

### 6. Право на определение и указание национальной принадлежности

Согласно ч. 1 ст. 26 Конституции РФ каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

*Национальная принадлежность* — это связь человека с определенным этносом (нацией, народностью). Основой национальной принадлежности является происхождение человека от родителей, относящихся к соответствующей нации, народности. При разной национальной принадлежности родителей сын или дочь вправе, в сознательном возрасте, сами определить свою национальную принадлежность с учетом национального происхождения родителей.

В науке существуют различные *подходы к вопросу о национальной принадлежности*.

1. Некоторые авторы предлагают от категории «национальность» вообще отказаться. Причем соображения высказываются разные и внутренне не связанные. Одни исходят из того, что во многих странах нет понятия «национальность», все проживающие здесь люди охватываются понятиями «граждане данного государства» и «неграждане», а граждане равны независимо от происхождения, цвета кожи и языка. К тому же в отдельных странах общество формировалось путем миграции и смешения людей из разных стран, поэтому говорить

здесь о каких-то национальных группах не имеет смысла. И поскольку там нет национальных групп, нет и дискриминации по национальному признаку. И если мы откажемся от национальной принадлежности, то и у нас исчезнет основание дискриминации по национальному признаку.

Думается, сторонники этого подхода выдают желаемое за действительное. Во-первых, национальное происхождение во многих странах Запада, юридически, может, и не обозначаемое, на деле имеет важное значение и дискриминации не ликвидирует. Во-вторых, в данном случае не учитывается реальное наличие в нашей стране десятков этносов и их желание оставаться таковыми в условиях многонационального общества и государства, сохраняя дружественные отношения с другими этносами. Отказ от фактора национальной принадлежности может вызвать в России обратную реакцию, резкое недовольство и совсем ненужное желание к национальному обособлению.

Другие предлагают отказаться от национальной принадлежности по иным соображениям: слишком долго в советский период национальный фактор играл немалую, а то и решающую роль при продвижении по службе, получении должностей. И наоборот: тот же фактор становился основой для негласной дискриминации людей. К сожалению, такое было. Вне сомнения, национальный момент не должен быть решающим ни в отношениях между людьми, ни в карьерном росте. Однако избавиться от этого можно не отказом от национальной принадлежности, а более неукоснительной реализацией имеющихся в законодательстве предписаний о запрете дискриминации по национальному признаку и об ответственности за такую дискриминацию.

2. Ряд ученых довольно широко трактуют ч. 1 ст. 26 Конституции РФ о том, что каждый вправе определять свою национальную принадлежность. Они полагают, что наряду с определением национальной принадлежности по родителям или по одному из родителей ныне с учетом содержания ст. 26 Конституции «необходимо усовершенствовать порядок определения личностью своей национальности, имея в виду расширение права человека самостоятельно решать этот вопрос»<sup>1</sup>.

Мы не видим перспективы в таком подходе.

Во-первых, если предлагается выбор человеком любой национальности, к которой он захочет себя причислить, это может привести к

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 186.

неожиданным последствиям для государства. Например, при проведении переписи населения тысячи людей в силу агитационного воздействия на них или еще по каким-то причинам могут обозначить себя принадлежащими к национальности, являющейся титульной нацией в другом государстве. Рано или поздно это может стать почвой для претензий данного государства на поддержку своих соотечественников в России.

Во-вторых, национальная принадлежность людей в определенных ситуациях имеет правовое значение для политики России и других стран. Представим, что Россия откажется от фактора национальной принадлежности. Тогда, спрашивается, что будет основой для защиты с ее стороны русских, испытывающих на себе притеснения в Латвии, где тысячи из них стали для этого государства негражданами именно в силу национальной принадлежности?

Или еще пример. Федеративная Республика Германия имеет государственные программы поддержки этнических немцев, проживающих за границами этого государства, в том числе материальной. Реализовать такие программы на территории России возможно при ее содействии, но тогда надо каким-то образом с участием государства отделять этнических немцев от других людей, немецкого происхождения не имеющих, но желающих «отломить кусок от чужого пирога».

3. Некоторые авторы считают возможным при определении национальной принадлежности исходить также из фактора приверженности человека к культуре и языку определенного этноса<sup>1</sup>. Этот фактор также не может быть основой права на выбор национальной принадлежности (кроме подкидышей и сирот, родители которых неизвестны). Проживая долгое время на какой-либо территории, можно выучить язык и уважать местные обычаи, с другой стороны, можно не знать или забыть язык своего этноса. Однако все это не мешает идентифицировать себя с национальным происхождением родителей и не препятствует дружбе с людьми, относящимися к коренному этносу.

4. Из ч. 1 ст. 26 Конституции РФ следует, что человека нельзя принудить к указанию своей национальности. Но как быть в случае, если человек хочет не только определить, но и указать свою национальность? При обмене прежних паспортов советского образца на новые российские паспорта, проводившемся на основе указа Президента РФ, из паспорта исключена графа о национальности, что не соответствует Конституции РФ. В паспорте может не быть графы о на-

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 186.

циональной принадлежности, чтобы не обязывать гражданина ее указывать. Но если человек хочет указать свою национальность в паспорте, это следует сделать от руки сотруднику органа, выдающего документ, и закрепить свою запись печатью органа.

### 7. Право на пользование родным языком

#### Литература

*Воронецкий П. М.* Конституционно-правовые проблемы статуса государственных языков республик в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2009; *Годердзишвили Ц. М.* Государственно-правовое регулирование статуса языков (по материалам республик, входивших в Союз ССР): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992; *Губаева Т. В., Малков В. П.* Государственный язык и его правовой статус // Государство и право. 1999. № 7; *Кабышев С. В.* Конституционно-правовой режим государственного языка Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2006. Вып. 7; *Кряжков В. А.* Право на родной язык (на примере малочисленных народов Севера) // Российский юридический журнал. 2007. № 1; Право и национальный язык. Регулирование языковых отношений в Российской Федерации / отв. ред. *Е. М. Доровских*. М., 1996; *Ромашкин В. В.* Конституционно-правовые основы государственной языковой политики в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Тренин Е. В.* Государственно-правовые проблемы языка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999; *Шелютто Н. В.* О правовом режиме языка // Сов. государство и право. 1989. № 4.

В Конституции РФ есть несколько положений, посвященных языку. Согласно ч. 2 ст. 26 «каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». Кроме того, ст. 68, посвященная государственному языку и языковым гарантиям для всех народов страны, гласит, что *государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Республики вправе устанавливать свои государственные языки*. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Специальными актами, регулиующими языковую политику, являются Закон РФ от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» (далее — Закон о языках), Декларация о языках народов

России от 25 октября 1991 г., Федеральный закон от 1 июня 2005 г. «О государственном языке Российской Федерации».

Государство гарантирует гражданам РФ осуществление основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка (ст. 5 Закона о языках). Кроме того, знание или незнание языка не может служить основанием для ограничения языковых прав граждан РФ. Нарушение языковых прав народов и личности влечет ответственность согласно закону.

Родным языком является тот, который сам человек считает для себя наиболее близким. Чаще всего на нем он говорит с детства и обучался в школе. Однако это не обязательно совпадает: бывает, что дома, в быту люди говорят на одном языке, а в школе ученик получает знания на другом языке; может быть и так, что дома в ходу два языка — матери и отца, а в школе у ребенка — третий язык. Человек сам решает, какой язык считать для себя родным, вполне возможно, что он выберет два языка и более.

Родители (а также опекуны и попечители) свободны в выборе языка воспитания детей. Правда, указанные лица должны считаться с правом ребенка на выбор языка общения, в том числе на общение с ними. Человек, занимающийся творчеством, также самостоятельно выбирает язык, на котором будет творить.

Пожалуй, сложность возникает лишь со свободным выбором языка обучения. У нас основное общее образование обязательно (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ), поэтому его надо получать на том языке, на котором ведется преподавание в соответствующей местности. Если в районах со смешанным составом населения есть национальные и русскоязычные школы, в принципе обучение на одном языке сочетается с обязательным изучением другого языка.

В связи с этим Закон о языках (ст. 9) говорит о том, что гражданам РФ имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

Следовательно, выбор языка обучения надо рассматривать как возможность родителей обучать детей на соответствующем языке, как основном, так и дополнительном. Однако все упирается в то, кто будет организовывать обучение на языке, который не распространен в данной местности. Вне сомнения, родители могут сами заниматься таким обучением. Но поскольку оно обычно бывает несистемным, родители хотят создания или специальных школ, или хотя бы классов с обучением на соответствующем языке. Это желание учтено и в Законе о языках, который говорит, что «право граждан Российской Федерации

Федерации на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных организаций, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования» (ст. 9).

Конечно, многое связано с тем, кто возьмет на себя расходы и как найти учителей. Родители, естественно, хотят, чтобы финансирование шло из местных бюджетов; руководители же органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, не отказывая в содействии созданию таких школ и классов, испытывают затруднения в поисках материальных средств и предпочитают, чтобы расходы взяли на себя национально-культурные общины (общества, землячества, культурные центры и т. п.), соответствующие субъекты РФ, наконец, сами родители.

Легче эти проблемы решаются в крупных городах, где национальные диаспоры бывают большими. Здесь создаются, с отнесением расходов на местные бюджеты, национальные классы и даже школы. Сложнее обеспечить свободу выбора языка обучения в маленьких городах и тем более поселках, селах со смешанным населением. И дело не только в расходах, порой нелегко найти преподавателей, которые могли бы вести занятия на соответствующем языке.

Что касается использования языка в государственно-общественной жизни, на основе норм Конституции РФ и Закона о языках действуют правила, учитывающие интересы и государства, и граждан. Главным здесь является равноправие языков, охраняемое законом.

Конституция РФ определяет русский язык как *государственный язык* для всей страны. Государственным является язык, на котором работают государственные органы и органы местного самоуправления, принимаются законы и иные правовые акты, ведется судопроизводство, осуществляется официальное делопроизводство, работают общественные объединения, хозяйствующие субъекты, дается образование, граждане имеют право обращаться в различные инстанции, а также получать от них ответы на данном языке.

Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» в ст. 1 гласит, что статус русского языка как государственного языка РФ предусматривает обязательность использования русского языка в сферах, определенных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, Законом о языках и иными нормативными правовыми актами РФ, его защиту и поддержку, а также обеспечение права граждан РФ на пользование государственным языком РФ.

В той же статье говорится, что государственный язык РФ является языком, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве. Защита и поддержка русского языка как государственного языка РФ способствуют приумножению и взаимобогащению духовной культуры народов Российской Федерации.

При использовании русского языка как государственного языка РФ не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка, за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке.

Обязательность использования государственного языка РФ, согласно Закону, не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации.

В соответствии с Законом «О государственном языке Российской Федерации» государственный язык РФ подлежит обязательному использованию:

- 1) в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства;
- 2) в наименованиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности;
- 3) при подготовке и проведении выборов и референдумов;
- 4) в конституционном, гражданском, уголовном, административном судопроизводстве, судопроизводстве в арбитражных судах, делопроизводстве в федеральных судах, судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов РФ;
- 5) при официальном опубликовании международных договоров РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов;
- 6) во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений;

7) при написании наименований географических объектов, нанесении надписей на дорожные знаки;

8) при оформлении документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ, изготовлении бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, оформлении документов об образовании, выдаваемых имеющими государственную аккредитацию образовательными организациями, а также других документов, оформление которых в соответствии с законодательством РФ осуществляется на государственном языке РФ, при оформлении адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправлений, пересылаемых в пределах Российской Федерации, почтовых переводов денежных средств;

9) в деятельности общероссийских, региональных и муниципальных организаций телерадиовещания, редакций общероссийских, региональных и муниципальных периодических печатных изданий, за исключением деятельности организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий, учрежденных специально для осуществления теле- и (или) радиовещания либо издания печатной продукции на государственных языках республик, находящихся в составе Российской Федерации, других языках народов РФ или иностранных языках, а также за исключением случаев, если использование лексики, не соответствующей нормам русского языка как государственного языка РФ, является неотъемлемой частью художественного замысла;

10) в рекламе;

11) в иных определенных федеральными законами сферах.

Практика показывает, что в разных странах вместо понятия «государственный язык» могут применяться другие категории — «официальный язык», «национальный язык», «язык(и) страны (государства)», но в принципе это не меняет существа дела. Так, в Законе СССР от 24 апреля 1990 г. «О языках народов СССР» говорилось: «С учетом исторически сложившихся условий и в целях обеспечения общесоюзных задач русский язык признается на территории СССР официальным языком СССР и используется как средство межнационального общения» (ст. 4). С учетом состава населения у государства могут быть не один, а два и более государственных языков. Например, по Конституции Финляндии ее национальными языками являются финский и шведский (§ 17). В ст. 4 Конституции Швейцарии говорится: «Языками страны являются немецкий, французский, итальянский и ретороманский», а в ст. 70 использовано понятие «официальные язы-

ки» (согласно п. 1 «официальными языками Союза являются немецкий, французский, итальянский. В отношениях с лицами ретороманского языка официальным языком Союза является также ретороманский»).

Может быть и такая ситуация, когда в конституции государства один язык объявляется государственным, а другой язык хотя и не имеет такого статуса, однако приравнивается к государственному в части официального использования. Например, в ч. 1 ст. 7 Конституции Казахстана сказано: «В Республике Казахстан государственным является казахский язык». Далее в ч. 2 говорится: «В государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык».

Федеративное устройство государства обуславливает предоставление субъекту федерации возможности установления своих государственных языков. В Российской Федерации такое право дано республикам как субъектам, в основу образования которых положен национальный фактор. Конституция предусматривает, что республики, входящие в Российскую Федерацию, вправе устанавливать свои государственные языки; эти языки употребляются в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждениях республик *наряду* с государственным языком РФ (но не вместо него). Отсутствие норм о государственном языке других «национальных» субъектов — автономной области и автономных округов нарушает логику общего подхода и объясняется, видимо, очень малым процентом граждан, относящихся к этносам, давшим имя соответствующим территориальным единицам. Что касается русскоязычных субъектов РФ — краев, областей и городов федерального значения, то государственный язык РФ является для них родным и официальным языком, это отражают их уставы.

Закон о языках также определяет, что в местности компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущего за их пределами, наряду с русским языком и государственными языками республик в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности. Порядок использования языков в таких местностях определяется законодательством РФ и субъектов РФ.

В Российской Федерации алфавиты государственного языка РФ и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного

языка РФ и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами.

При общем правиле о том, что органы публичной власти работают на соответствующем языке, Закон о языках определяет гарантии для граждан в использовании близкого им языка. Так, устанавливая, что работа в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления осуществляется на государственном языке РФ, названный Закон одновременно закрепляет ряд важных правил:

1) на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, комитетов и комиссий палат, на парламентских слушаниях члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе выступать на государственных языках республик или иных языках народов Российской Федерации при обеспечении перевода выступления на государственный язык в соответствии с регламентами палат;

2) в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком могут употребляться государственные языки республик;

3) федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ наряду с официальным опубликованием на русском языке в республиках могут публиковаться на государственных языках республик;

4) акты республик публикуются на русском языке и могут публиковаться на государственных языках республик; акты иных субъектов РФ официально публикуются на государственном языке Российской Федерации;

5) в необходимых случаях указанные нормативные правовые акты субъектов РФ наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на языках народов России в соответствии с законодательством субъектов РФ;

6) при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации республики наряду с русским языком вправе использовать государственные языки республик и языки народов России на территориях их компактного проживания; иные субъекты РФ наряду с русским языком также вправе использовать языки народов России на территориях их компактного проживания; по решению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума бюллетени печатаются на русском языке и на государственном языке республики, а в необходимых случаях также на языках народов Рос-

сии на территориях их компактного проживания; протоколы итогов голосования, результатов выборов и референдумов оформляются на русском языке, а при необходимости также на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания;

7) в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации используются русский язык, государственные языки республик и иные языки народов страны; гражданам, не владеющим русским языком или государственным языком республики, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод;

8) граждане РФ вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами на русском языке, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют; ответы даются на языке обращения, в случае невозможности дать ответ на языке обращения используется государственный язык РФ;

9) официальное делопроизводство в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях ведется на русском языке как государственном языке. Но в республиках официальное делопроизводство ведется также на государственных языках данных республик;

10) тексты документов (бланков, печатей, штампов, штемпелей) и вывесок с наименованиями государственных органов, организаций, предприятий и учреждений оформляются на русском языке, государственных языках республик и иных языках, определяемых законодательством республик;

11) в необходимых случаях официальное делопроизводство в субъектах РФ наряду с русским языком, государственными языками республик может вестись на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания;

12) документы, удостоверяющие личность гражданина РФ, записи актов гражданского состояния, трудовые книжки, а также документы об образовании, военные билеты и другие документы оформляются с учетом национальных традиций именованья на русском языке, а на территории республики, установившей свой государственный язык, оформление указанных документов наряду с государственным языком РФ может вестись на государственном языке республики;

13) судопроизводство в высших судах Российской Федерации, федеральных арбитражных судах, военных судах, а также делопроизводство в правоохранительных органах Российской Федерации ведется на русском языке. Судопроизводство и делопроизводство в других федеральных судах общей юрисдикции, у мировых судей, делопроизводство в правоохранительных органах субъектов РФ может вестись также на государственном языке республики;

14) лица, участвующие в деле и не владеющие языком, на котором ведутся судопроизводство и делопроизводство, вправе выступать и давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика;

15) порядок использования языков в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности определяется законодательством РФ и субъектов РФ; однако отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка недопустим и влечет ответственность согласно законодательству.

#### **8. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства**

##### *Литература*

*Дураев Т. А.* Свобода передвижения в доктрине Конституционного Суда Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; *Кыров А. А.* Правовое регулирование свободы передвижения: исторический опыт и российская действительность: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Лимонова Н. А.* Право граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: учеб. пособие / под ред. *Т. Н. Радько*. М., 2001; *Миролюбова С. Ю.* Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010; *Руднева К. И.* Правовое регулирование передвижения населения на территории Российской Федерации и реализация права свободного передвижения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Толкачева С.* Юридические гарантии права на въезд и выезд из Российской Федерации // *Право и жизнь*. 2001. № 36; *Туз А. В.* Правовые гарантии свободы передвижения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Шапиро И. К.* Проблемы реализации прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства граждан РФ // *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 17; *Шаповалова Н. Ю.* Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в России и США // Конституционные чтения. Вып. 1: Постановка научных задач по конституционному и муниципальному праву (специальность 120002) / под ред. *Т. Д. Зражевской*. Воронеж, 2002.

В ст. 27 Конституции РФ закреплено, что каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин РФ имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Данное право реализуется внутри страны и распространяется на всю ее территорию. Обладает этим правом любое лицо, находящееся на территории РФ. Конечно, по объему данное право не одинаково для граждан РФ и иностранных граждан и лиц без гражданства. Главными документами, регулирующими осуществление права, являются Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Закон РФ 1993 г., как видно из его названия, адресуется гражданам РФ. Вслед за Конституцией он провозглашает, что гражданин РФ имеет указанное право. Ограничение права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона. Таким образом, Закон допускает подобные ограничения. Относительно лиц, не являющихся гражданами РФ и законно находящихся на ее территории, Закон гласит, что они имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами РФ и международными договорами РФ.

Конституция РФ ввела понятия «место пребывания» и «место жительства».

*Место пребывания*, согласно названному выше Закону РФ (ст. 2), — это гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, — в которых он проживает временно (в ред. от 30 декабря 2012 г., 25 ноября 2013 г.).

*Место жительства* по той же ст. 2 — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по

договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством. В дополнение к этому в новелле от 6 ноября 2011 г. сказано, что местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу РФ, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с настоящим Законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

До принятия названного Закона РФ в нашей стране существовало понятие *прописка* — место жительства каждого лица удостоверялось специальным штампом органа внутренних дел в паспорте.

Теперь прописка заменена категорией *регистрационный учет* (регистрация) граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Принципиальных различий между пропиской и регистрационным учетом нет. Граждане РФ обязаны регистрироваться, а сама регистрация оформляется штампом в паспорте либо справкой о регистрации.

Изменения коснулись и органов, занимающихся регистрацией. Ранее это были органы внутренних дел. Теперь согласно ст. 4 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной полосе или закрытых административно-территориальных образованиях, в которых имеются территориальные органы ФМС России, они и являются органами регистрационного учета, а в остальных населенных пунктах — местная администрация. Органы миграционной службы осуществляют также и контроль за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрационного учета. Регистрация осуществляется в соответствии с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, которые в развитие рассматриваемого Закона РФ утверждены постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г.

Закон говорит, что регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами. Однако на деле многие возможности напрямую зависят от регистрации. Например, различные пособия от государства или органов местного са-

моуправления люди получают по месту их регистрации, так же выплачиваются пенсии. Голосование на выборах осуществляется по месту регистрации либо предполагает получение открепительного удостоверения.

Регистрация гражданина по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства. Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, с заявлением по установленной форме. При этом предъявляются: паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность гражданина; документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение (ордер, договор, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение, или иной документ), или его надлежаще заверенная копия. Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина по месту жительства не позднее трех дней со дня предъявления им документов на регистрацию.

Право граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Федерации может быть ограничено: в пограничной полосе; в закрытых военных городках; в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Особенности пребывания и проживания в России иностранных граждан и лиц без гражданства подробно изложены в гл. 18 учебного курса. Здесь же в самой общей форме отметим, что ст. 62 Конституции РФ говорит о равенстве их положения с положением граждан РФ, но допускает и ограничения. Въезд, пребывания и проживания иностранцев касаются многие специальные правила, содержащиеся в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и иных нормативных актах. Так, въезд в Российскую Федерацию без виз допускается лишь для граждан большинства государств — бывших республик СССР, а также ряда категорий лиц, прямо определенных в данном Законе. Остальные иностранцы могут въехать в Россию при получении визы в соответствующем загранучреждении Российской Федерации.

Прибывшие в Россию иностранцы обязаны зарегистрироваться. Въезжающие без визы могут находиться в пределах страны 90 дней, остальные иностранцы — в течение срока, на который получена виза. Иностранцы, которые желают длительное время проживать в России, должны оформить разрешение на временное проживание, а желающие проживать постоянно — вид на жительство.

Иностранцы с разрешением на временное проживание могут проживать в том населенном пункте, который обозначен в разрешении, и все изменения требуют согласования с местными органами ФМС России. Иностранцы с видом на жительство вправе сами выбрать и изменить место жительства.

Закон позволяет свободное передвижение иностранцев по территории России в личных и деловых целях. Вместе с тем постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. утвержден Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение. Это закрытые административно-территориальные образования, территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение, пограничные зоны, военные объекты и т. д.

Второй аспект права на свободу передвижения, согласно ст. 27 Конституции, связан с возможностью каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» гласит, что гражданин РФ не может быть ограничен в праве на выезд из страны иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренных данным Законом (ст. 2).

Основные требования в связи с выездом состоят в следующем:

1) для выезда гражданин должен иметь специальный документ — паспорт (заграничный паспорт);

2) если у России с соответствующим государством установлен визовый порядок въезда, гражданин должен получить визу данного государства (нередко иностранные государства при этом требуют предъявления документов о медицинской страховке лица и о наличии у него денежных средств для нахождения в данной стране);

3) выезд гражданина может быть временно ограничен, если он:

а) был допущен к государственной тайне (как правило, срок ограничения составляет пять лет со дня последнего ознакомления с документами, в особых случаях этот срок может быть продлен до 10 лет);

б) призван на военную или альтернативную гражданскую службу — до ее окончания;

в) является подозреваемым или обвиняемым — до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

г) осужден за совершение преступления — до отбытия (исполнения) наказания или освобождения от наказания;

д) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, — до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

е) сообщил о себе ложные сведения при оформлении документов — до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы.

Конституция гарантирует гражданину РФ право беспрепятственно возвращаться на Родину. Это право не может быть никем ограничено.

### 9. Свобода совести и свобода религиозного вероисповедания

#### Литература

Авакьян С. А. Свобода вероисповедания как конституционно-правовой институт // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 1999. № 1; Бурьянов С. А. Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Васильева Т. Свобода совести и религии: статья 9 Европейской конвенции в интерпретации Европейского суда по правам человека // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 4 (41); Вишнякова И. Н. Конституционно-правовое регулирование свободы вероисповедания: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Гольст Г. Л. Религия и закон. М., 1975; Дозорцев П. Н. Конституционно-правовые основы свободы совести в России. СПб., 1998; Залужный А. Г. Правовые проблемы государственно-конфессиональных отношений в современной России. М., 2004; Каневский К. Г. Правовое регулирование государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Карпушкин А. В. Конституционные основы и генезис взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; Кириченко М. Г. Свобода совести в СССР. М., 1985; Клименко Е. Н. Взаимоотношения государства и религиозных объединений в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Клочков В. В. Религия, государство, право. М., 1978; Куроедов В. А. Религия и церковь в советском обществе. М., 1984; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» (постатейный) / под ред. Р. В. Маранова. М., 2011; Подоприго-

ра Р. А. Государство и религиозные организации (административно-правовые вопросы). Алматы, 2002; Понкин И. В. Современное светское государство: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; Придворов Н. А., Тихонова Е. В. Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. М., 2007; Пчелинцев А. В. Свобода религии и права верующих в современной России. М., 2007; Он же. Свобода вероисповедания и деятельность религиозных объединений в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2012; Рейснер М. А. Государство и верующая личность. СПб., 1905; Розенбаум Ю. А. Советское государство и церковь. М., 1985; Рудинский Ф. М. Свобода совести в СССР. М., 1961; Тагиева Т. Ю. Конституционно-правовое регулирование свободы совести в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003; Телятников Н. Ю. Теоретико-правовые аспекты свободы совести: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002; Черемных Г. Г. Свобода совести в Российской Федерации / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 1996; Шибанова М. А. Конституционное право человека и гражданина на свободу совести и вероисповедания в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

Согласно ст. 28 Конституции РФ каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Основным нормативным актом в данной сфере является Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Очень часто свободу совести считают тождественной свободе религиозного вероисповедания. Это находит отражение и в законодательстве. Так, в Конституции РСФСР 1978 г. говорилось: «Гражданам РСФСР гарантируется свобода совести, то есть право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы или вести атеистическую пропаганду» (ст. 50). При изменении Конституции РСФСР 15 декабря 1990 г. в ст. 50 было записано, что «гражданам РСФСР гарантируется свобода совести и вероисповедания, включая право каждого человека свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой и действовать в соответствии со своими убеждениями при условии соблюдения законов государства». В первой редакции ст. 50 свобода совести была тождественна свободе вероисповедания, по второй редакции это все же два понятия, хотя и близкие по смыслу.

В Конституции РФ 1993 г. гарантируются свобода совести, свобода вероисповедания. Понятия разделены запятой, но находятся в одной статье и посвящаются одному и тому же вопросу. Создатели Основного закона хотели показать, что в принципе это близкие, но самостоятельные понятия.

*Свобода совести* — свобода морально-этических воззрений человека (т. е. взгляды на добро и зло, добродетель или подлость, хорошие и плохие поступки, честное или бесчестное поведение и т. д.).

*Свобода вероисповедания* — возможность верить в существование какого-то необычного (божественного) существа, самого честного, справедливого, гуманного, думающего о нравственной чистоте каждого из нас, помогающего нам выбрать истинный путь, удерживающего от плохих поступков, настраивающего на помощь ближнему.

Сближает свободу совести и свободу вероисповедания да и позволяет их объединять то, что внутренние воззрения человека формируются не отвлеченно на базе распространенных в обществе взглядов, а именно на основе нравственно-этических критериев, связываемых с божественным существом, как бы исходящих от него. В итоге рождаются и вера, и самоответственность индивида, соизмеряющего свои поступки, а также поведение других людей с религиозными догмами.

Разделять же эти понятия можно в связи с тем, что свобода совести может формироваться на основе воззрений, которые видят основу бытия не в каком-то божественном существе, а в самом человеке и его отношениях с внешним миром и которые могут заложить в человеке иную систему внутренних ценностей, определяющих его жизненную позицию и поведение.

В конституционно-правовом плане для личности особенно важна свобода вероисповедания, поскольку ее можно рассматривать как юридическую категорию, предполагающую определенные права гражданина.

Во-первых, он вправе сделать выбор: либо отдать предпочтение какой-то религии (конфессии), исповедовать ее и отправлять религиозные культы (церемонии), менять религиозные взгляды, либо вообще не исповедовать никакой религии, т. е. быть атеистом.

Во-вторых, Конституция РФ позволяет человеку не только свободно выбирать, иметь, но и «распространять религиозные и иные убеждения» (имеются в виду убеждения по поводу религии). Конституция, таким образом, допускает определенное поведение граждан, разрешает им поступать в соответствии с имеющимися убеждениями. Конституция РСФСР 1978 г., позволяя гражданину «отправлять религиозные культы или вести атеистическую пропаганду», этой форму-

лировкой фактически ограничивала верующих в праве проповедовать свои взгляды и открывала простор распространению антирелигиозных догм. Конституция РФ 1993 г. позволяет распространять любые убеждения, хотя очевидно, что она все-таки на передний план ставит гарантии для религиозных верований.

Обращаясь к специальному регулированию по данным вопросам в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях», отметим, что интересна его преамбула. В ней говорится, что «Федеральное Собрание Российской Федерации, подтверждая право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений, основываясь на том, что Российская Федерация является светским государством, признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России, считая важным содействовать достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания, принимает настоящий Федеральный закон».

В преамбуле названного Закона признается особая роль православия и проявляется уважение к христианству, исламу, буддизму, иудаизму и другим религиям, составляющим неотъемлемую часть исторического наследия народов России. Некоторые авторы и политики полагают, что Закон содержит дискриминацию: ставит в особое положение православие; кроме того, как бы допускает перечисленные конфессии и не заинтересован в существовании иных религий в России. Реально православие конечно же является ведущей религией в России — это обусловлено историей страны, становлением государственности в России и численностью исповедующих эту религию. Однако содержание рассматриваемого Закона говорит о том, что все зарегистрированные религиозные организации находятся в равном юридическом положении.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» в развитие Конституции РФ гарантирует право на свободу совести и свободу вероисповедания не только гражданам РФ, но и иностранным гражданам и лицам без гражданства. Исходя из требований международных пактов о правах человека и гражданина, право на свободу совести и свободу вероисповедания может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здо-

ровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается. Граждане РФ равны перед законом во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от их отношения к религии и религиозной принадлежности. Гражданину РФ в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, предоставляется право на замену ее альтернативной гражданской службой. По просьбам религиозных организаций решением Президента РФ священнослужителям в соответствии с законодательством о воинской обязанности и военной службе в мирное время может предоставляться отсрочка от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов.

Никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии. Запрещается вовлечение малолетних в религиозные объединения, а также обучение малолетних религии вопреки их воле и без согласия родителей или лиц, их заменяющих.

Как уже говорилось выше, Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Граждане вправе создавать религиозные объединения и входить в них. Согласно ст. 6 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозным объединением признается добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях запрещается. Кроме того, запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону.

Допускаются две организационные формы религиозных объединений: религиозная группа, религиозная организация.

*Религиозной группой* признается (ст. 7 рассматриваемого Закона) добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления. Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

*Религиозная организация* — это добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на ее территории, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица (ст. 8 рассматриваемого Закона).

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации подразделяются на местные и централизованные.

*Местной* считается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Учредителями местной религиозной организации могут быть не менее 10 граждан РФ, объединенных в религиозную группу, у которой имеется подтверждение ее существования на данной территории на протяжении не менее 15 лет, выданное органами местного самоуправления, или подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания, выданное указанной организацией.

*Централизованной* признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций. Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства.

Решение о государственной регистрации религиозной организации принималось сначала Федеральной регистрационной службой (она входила в систему Минюста России) или ее территориальными органами. После ее реорганизации в 2008—2009 гг. вопросы регистра-

ции религиозных организаций (как и политических партий и иных общественных объединений) перешли в ведение непосредственно Минюста России и его территориальных подразделений. Регистрирующий орган принимает решение о государственной регистрации централизованной религиозной организации, имеющей местные религиозные организации на территориях двух субъектов РФ и более. Решение о регистрации местной религиозной организации, а также централизованной религиозной организации, имеющей местные религиозные организации на территории одного субъекта РФ, принимается территориальным органом Минюста России в соответствующем субъекте РФ.

Для государственной регистрации религиозной организации учредители представляют в соответствующий орган юстиции обширный перечень документов. Достаточно сложной является регистрация местной религиозной организации, поскольку на этом уровне представляются, наряду с иными документами: список лиц, создающих религиозную организацию, с указанием гражданства, места жительства, даты рождения; документ, подтверждающий существование религиозной группы на данной территории на протяжении не менее 15 лет, выданный органом местного самоуправления, или подтверждающий ее вхождение в централизованную религиозную организацию, выданный ее руководящим центром; сведения об основах вероучения и соответствующей ему практики, в том числе об истории возникновения религии и данного объединения, о формах и методах его деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию, особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, ограничениях для членов и служащих организации в отношении их гражданских прав и обязанностей. В случае если вышестоящий руководящий орган (центр) образуемой религиозной организации находится за пределами Российской Федерации, дополнительно представляется устав или иной основополагающий документ иностранной религиозной организации, который удостоверен органом государства нахождения этой организации.

В государственной регистрации может быть отказано, если: цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции и законодательству РФ — со ссылкой на конкретные статьи законов; создаваемая организация не признана в качестве религиозной; устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства или содержащиеся в них сведения недостоверны; в едином государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием; учредитель (учредите-

ли) неправомерен. В письменной форме сообщается заявителю (заявителям) о принятом решении с указанием оснований отказа. Причем отказ по мотивам нецелесообразности создания религиозной организации не допускается. Отказ регистрирующего органа в государственной регистрации религиозной организации, а также его уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд.

Религиозные организации могут быть ликвидированы: по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом организации; по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РФ, Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и иных федеральных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям); по решению суда в случае, если организация не представляет сведений, требуемых в связи с регистрацией юридических лиц.

Основаниями для ликвидации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке являются (п. 7 ст. 11 Закона):

- 1) нарушение общественной безопасности и общественного порядка;
- 2) действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности;
- 3) принуждение к разрушению семьи;
- 4) посягательство на личность, права и свободы граждан;
- 5) нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий;
- 6) склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;
- 7) воспрепятствование получению обязательного образования;
- 8) принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;
- 9) воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения, или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения;

10) побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Органы прокуратуры РФ, органы юстиции, а также органы местного самоуправления вправе вносить в суд представление о ликвидации религиозной организации либо о запрете деятельности этой организации или религиозной группы.

Религиозные обряды и церемонии совершаются в соответствии с правилами, принятыми в соответствующих конфессиях. В принципе любому человеку нельзя запретить ни участие в таких обрядах и церемониях, ни просто присутствие на них, тем более что они являются открытыми.

Закон гласит, что религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества).

Богослужения, другие религиозные обряды и церемонии беспрепятственно совершаются в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в местах паломничества, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций, на кладбищах и в крематориях, а также в жилых помещениях.

Религиозные организации вправе проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, по просьбам находящихся в них граждан в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей. Проведение религиозных обрядов в помещениях мест содержания под стражей допускается с соблюдением требований уголовно-процессуального законодательства РФ.

Командование воинских частей с учетом требований воинских уставов не препятствует участию военнослужащих в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях.

В иных случаях публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций.

В соответствии с ГК РФ и Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ст. 21) религиозные организации имеют право собственности. В их собственности могут находиться здания, земельные участки, объекты производственного, социаль-

ного, благотворительного, культурно-просветительского и иного назначения, предметы религиозного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, в том числе отнесенное к памятникам истории и культуры. Религиозные организации обладают правом собственности на имущество, приобретенное или созданное ими за счет собственных средств, пожертвованное гражданами, организациями или переданное религиозным организациям в собственность государством либо приобретенное иными способами, не противоречащими законодательству РФ. Причем передача в собственность религиозным организациям для использования в функциональных целях культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется безвозмездно. Правило о безвозмездности действует и в случае передачи религиозным организациям в пользование по функциональному назначению имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Важное значение имеет Федеральный закон от 30 ноября 2010 г. «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности». Закон определяет порядок безвозмездной передачи в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности (правда, действие данного Закона не распространяется на имущество религиозного назначения, которое относится к музейным предметам и музейным коллекциям либо документам Архивного фонда РФ или документам, относящимся к национальному библиотечному фонду).

Государственное или муниципальное имущество религиозного назначения передается религиозной организации безвозмездно для использования в соответствии с целями деятельности религиозной организации, определенными ее уставом. Указанное имущество отчуждается из государственной или муниципальной собственности исключительно в собственность религиозных организаций. Передача религиозной организации государственного или муниципального имущества религиозного назначения осуществляется: 1) в собственность; 2) безвозмездное пользование на определенный по согласованию с религиозной организацией срок. Инициатором такой передачи по Закону выступает религиозная организация, она обращается с за-

явлением в соответствующие государственные или муниципальные органы.

Религиозные организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия в порядке, устанавливаемом законодательством РФ. В соответствии со своими уставами религиозные организации вправе заключать трудовые договоры (контракты) с работниками. На граждан, работающих в религиозных организациях по трудовым договорам (контрактам), распространяется законодательство РФ о труде. Работники религиозных организаций, а также священнослужители подлежат социальному обеспечению, социальному страхованию и пенсионному обеспечению в соответствии с законодательством.

### § 3. Основные публично-политические права и свободы

#### *Литература*

*Афанасьева С. А.* Реализация политических прав и свобод человека и гражданина (на примере города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Витрук Н. В.* Народовластие и политические права и свободы граждан СССР // Сов. государство и право. 1979. № 1; *Дмитриев Ю. А.* Политические права и свободы в механизме реализации народовластия в Российской Федерации (на примере отдельных законопроектов) // Правоведение. 1994. № 2; *Коннов В. А.* Правовые основы ограничения политических прав и свобод граждан по зарубежному и российскому законодательству (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Лебедев А. В.* Политические права и свободы граждан РФ (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003; *Патюлин В. А.* Политические и личные права и свободы граждан СССР и их гарантии // Сов. государство и право. 1983. № 4.

В области общественно-политической жизни Конституцией РФ гарантируются:

- 1) свобода мысли и слова;
- 2) право на информацию;
- 3) право на объединение;
- 4) право на манифестации;
- 5) право на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления;
- 6) избирательное право;
- 7) право на обращение.

### 1. Свобода мысли и слова

#### Литература

Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1; Агафонова К. Категория свободы в конституционном праве России // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 1 (68); Дубровина М. А. Защита конституционного права на свободу мысли и слова в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Нагорная М. А. Свобода мысли, убеждений и выражения мнений в современной России // Свободомыслие и право. Н. Новгород, 2002; Петров Р. И. Свобода слова в решениях Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13; Поляков В. Л. Классовое содержание конституционного права на свободу слова // Проблемы конституционного права. Саратов, 1974. Вып. 1 (2); Пятак А. А. Конституционное регулирование свободы слова в России // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2003. Вып. 4; Смирнова А. А. Диффамация как злоупотребление свободой слова и информации (конституционно-правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9; Эктумаев А. Б. Свобода слова в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2012.

Согласно ч. 1—3 ст. 29 Конституции РФ каждому гарантируется свобода мысли и слова. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

Будучи первой в ряду публично-политических прав и свобод, свобода мысли и слова символизирует связь личной жизни и индивидуальной свободы человека со сферой публичной (общественно-политической) жизни. Ведь начиная с раздумий о чем-то и выражения своего мнения внутри собственного жилья, человек далее неизбежно становится участником коллективных форм межличностного общения.

Свобода мысли как одна из конституционных свобод гражданина, конечно, специфична. Иногда спрашивают: как можно обеспечить свободу мысли, кто узнает, о чем человек думает, нельзя же, как говорится, залезть ему в душу.

Говоря о свободе мысли, надо иметь в виду следующее:

1) хотя мысль прежде всего воплощается в слове, в принципе возможны и иные средства ее выражения — например, рисунком, взглядом, исполнением музыкального произведения. Следовательно, свобода мысли предполагает широту и самих мыслей, и средств их передачи;

2) свобода мысли не допускает возможность использования психических и психотропных средств обработки мыслительного процесса. Сюжеты фантастов об управляемом — через воздействие на мозг — поведении людей не должны стать реальностью;

3) речь идет о создании такого климата в обществе, который исключает давление на личность, ее сознание, образ жизни.

*Свобода слова — это возможность публично, в присутствии других лиц, излагать свои взгляды на что угодно.* Свобода слова может проявляться в обиходном и деловом общении людей.

Вместе с тем свобода слова может выражаться в пропаганде и агитации — средствах, которые дают возможность человеку целенаправленно и публично проповедовать свои взгляды, в том числе политические, религиозные и др. Но Конституция РФ (ст. 29) содержит ограничения: не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Кроме того, Конституция не позволяет насилия в связи со свободой слова: никто не может быть принужден к выражению своих мыслей и убеждений или отказу от них.

### 2. Право на информацию

#### Литература

Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. М., 2004; Артищев А. И. Право на распространение информации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Бачило И. Л. О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997; Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: учебник / под ред. Б. Н. Топоркина. СПб., 2001; Белевская Ю. А. Информация как объект правового регулирования конституционных прав человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12; Елизаров В. Г. Свобода массовой информации в Российской Федерации: конституционные основы и правовые ограничения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / под ред. И. Л. Бачило. М., 2009; Кичигина Т. Л. Право на информацию и свобода печати: дис. ...

канд. юрид. наук. М., 1992; *Копылов В. А.* Информационное право. М., 1997; *Кротов А. В.* Конституционное право граждан на информацию и свободу информации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; *Лисицына Е. С.* Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Монахов В. Н.* Свобода массовой информации в Интернете. Правовые условия реализации. М., 2005; *Погребинская Л. А.* Реализация конституционной свободы массовой информации: российское законодательство и практика его применения: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009; *Смирнова А. А.* Диффамация как правонарушение и злоупотребление правом: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Федотов М. А.* Право массовой информации в Российской Федерации. М., 2002; *Фролова И. Г.* Конституционно-правовые гарантии свободы массовой информации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; *Хижняк В. С.* Право человека на информацию: механизм реализации / под ред. *В. Т. Кабышева.* Саратов, 1998; *Шеввердяев С. Н.* Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

В Конституции РФ записано, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается (ч. 4 и 5 ст. 29).

Совокупность перечисленных правил сокращенно обозначается как право на информацию. В определенной мере право на информацию корреспондирует рассмотренному ранее праву на защиту данных (ст. 24 Конституции РФ), поскольку там тоже предусмотрено получение человеком информации, однако речь идет об информации, касающейся лично гражданина. И конечно, право на информацию, которое мы рассматриваем здесь, в определенной мере перекликается с правом граждан на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов — о нем мы говорили при раскрытии содержания требований ст. 24 Конституции РФ.

В ст. 29 Конституции РФ предусмотрена возможность широкой реализации права на информацию в обществе, государстве. Конституция позволяет каждому гражданину *создавать и распространять информацию*. Этому особенно содействует право гражданина учреждать СМИ — газеты, журналы. До недавнего времени такие СМИ, как радио и телевидение, оставались государственными. Однако сейчас появились и негосударственные каналы радио и телевидения.

Свобода информации регулируется Законом о СМИ, федеральными законами от 13 января 1995 г. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 12 мая 2009 г. «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», а также подзаконными нормативными актами.

Конституция РФ гарантирует свободу массовой информации. Статья 1 «Свобода массовой информации» Закона о СМИ, развивая норму Конституции, определяет, что в Российской Федерации поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение СМИ, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ, не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством о СМИ.

В отборе материалов для публикации СМИ свободны, но должны учитывать требования, касающиеся тайны частной жизни человека, государственных тайн, конфиденциальных сведений, связанных со следствием, и т. д.

Конституцией запрещена *цензура — контроль за содержанием публикаций и передач, а также запрет на их распространение*. Согласно ст. 3 «Недопустимость цензуры» Закона о СМИ цензура массовой информации, требование от редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей не допускается, как и создание, финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

### 3. Право на объединение

*Литература*

(см. § 3 гл. 12 настоящего учебного курса)

Согласно ст. 30 Конституции РФ каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защи-

ты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

О праве на объединение говорилось в связи с характеристикой общественных объединений в Российской Федерации. Поэтому здесь разговор о данном праве будет кратким.

Право на объединение — основа организованного контакта граждан, в результате которого возникает их общность. Степень прочности контактов может быть различной. Если люди просто встречаются в определенном месте на почве общих интересов, обмениваются информацией, материалами, общаются, это еще не объединение. Но если проводятся организованные мероприятия, то можно говорить о реализации права на объединение. Выражением права на объединение являются кружки по интересам, клубы болельщиков по отдельным видам спорта или командам, общества, землячества, культурные центры граждан определенных национальностей.

В порядке реализации права на объединения граждане создают разнообразные общественные формирования. Как уже говорилось выше, это могут быть общественные объединения (партии, движения, профсоюзы, общества, фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности и т. д.), религиозные группы и организации, территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления. Право на объединение служит основой выражения личных некоммерческих интересов граждан в общественных сферах, хотя это и может быть связано с собиранием и использованием материальных средств (если граждане создают свои объединения в коммерческих целях, для осуществления хозяйственной деятельности и извлечения прибыли, тогда правовой основой их союзов является не право на объединение, а право на свободу экономической деятельности).

Конечно, *главным способом реализации права на объединение является создание и деятельность общественных объединений*, тем более что все другие формы объединений граждан регулируются иными нормами Конституции РФ. Повышенное внимание к общественным объединениям не случайно — они могут быть формами выражения публично-политических интересов граждан, а если требуется, то и защиты этих интересов. Конституция гарантирует свободу деятельности общественных объединений, а также свободу вхождения гражданина в общественное объединение и пребывания в нем. Как говорилось выше, согласно Федеральному закону «Об общественных объедине-

ниях», право на объединение заключается в возможностях гражданина создать объединение, войти в него, пребывать в объединении и выйти из объединения.

В Конституции РФ (ст. 30) гарантируется право граждан на создание профессиональных союзов «для защиты своих интересов». Профсоюзы являются формой объединения наемных работников, тех, чей труд, использует и оплачивает работодатель. На этой почве могут быть и гармоничные отношения, и конфликты, обусловленные ненадлежащими условиями труда и его оплаты. Однако специфика профсоюзов состоит в том, что помимо защиты трудовых интересов они могут быть — в определенной мере — и средством общественно-политической защиты интересов граждан. В этом отношении применительно к профсоюзам право на объединение как бы перебрасывает мостик от публично-политических к экономическим и социальным правам и свободам граждан.

#### 4. Право на манифестации

##### Литература

Авакьян С. А. Демократия протестных отношений и ее конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1; Буянттуева Р. С. Конституционно-правовое обеспечение свободы манифестаций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Дмитриев Ю. А. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). М., 2012; Он же. Свобода манифестаций в СССР. М., 1991; Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / под ред. В. В. Комаровой. М., 2009; Никитина Е. Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионального законодательства // Журнал российского права. 2006. № 3; Сиволяс А. В. Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестаций (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других публичных акций) в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1993; Скуратов Ю. И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика // Сов. государство и право. 1989. № 7; Смилов Д. Свобода собраний и политическое представительство // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61); Тарибо Е. В. Проблемы реализации конституционного права собираться мирно, без оружия (комментарий к Определению КС РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П) // Журнал конституционного право-

судия. 2009. № 6 (12); Ушаков А. А. Юридические гарантии права на публичные мероприятия // Академический юридический журнал. 2006. № 2.

Согласно ст. 31 Конституции РФ граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Обобщенно — для удобства — все перечисленное в ст. 31 Конституции РФ можно охарактеризовать как *право на манифестации*. Российский законодатель в специальном Федеральном законе от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», развивающем ст. 31 Конституции, использует понятие «публичные мероприятия» для обозначения акций, проводимых гражданами для выражения своих интересов, требований, взглядов. Это может быть совсем не связано с политикой (собрание жильцов дома по поводу его содержания в чистоте), иметь к ней лишь косвенное отношение (протест против передачи исторического здания фирме) либо напрямую быть политическим мероприятием. Впрочем, не исключено, что все начинается в одном духе, а заканчивается в другом (рабочие, собравшиеся по поводу невыплаты заработной платы, могут закончить свое собрание резолюцией с требованием отставки правительства). Но публичность мероприятия — это его внешняя форма и процедура. А с точки зрения содержания предлагаемое понятие «право на манифестации» более четко передает именно принадлежность его гражданам.

Право на манифестации обычно считают *коллективным правом*. Соглашаясь в целом с таким подходом, отметим, что для пикетирования как формы реализации права на манифестацию нельзя исключать и *индивидуальное* его осуществление.

В ст. 31 Конституции право на манифестации определяется как право граждан РФ. Между тем иностранные граждане и лица без гражданства также вправе пользоваться правом на манифестации.

Право на манифестации имеет предметную и организационную сущность.

С точки зрения предметной сущности реализация права на манифестации может выражаться в виде протеста против политики и действий властей либо заявления о солидарности с властями или не иметь отношения к властям. И все же смысл права на манифестации больше всего обусловлен так называемыми *протестными отношениями*, когда люди недовольны политикой властей. Выходить на манифестации в целях прославления властей и системы было принято в

советский период, нельзя исключать подобных мероприятий и в наши дни, но не ради этого закреплено данное право в Конституции. Манифестационные мероприятия, на которых о властях не думают, также возможны. Чаще всего это собрания, где граждане обсуждают текущие дела, митинги, шествия, демонстрации, на которых выражается отношение к политическим противникам, а также к международным событиям, порой — к историческим событиям, траурным датам и т. д.

С точки зрения организационной сущности данного права, во-первых, соответствующее мероприятие проводится как специальное, целевое, во-вторых, оно проводится в общественном месте — под открытым небом либо в нежилом помещении, в-третьих, предполагается определенное отношение властей к данному мероприятию.

В связи с последним обстоятельством следует сказать, что, как только политические права и свободы стали достоянием общества, практика реализации права на манифестации на площадях и улицах породила такие варианты реагирования официальных властей: 1) у них надо получить разрешение (согласие) на манифестацию; 2) достаточно предварительного уведомления соответствующей администрации или органа исполнительной власти о намечаемой манифестации; 3) можно проводить манифестацию, ничего о ней не сообщая властям.

Последний вариант наименее распространен, поскольку проведение манифестаций, тем более спонтанных, сказывается на движении транспорта; люди, ничего не подозревая, могут оказаться в местах манифестаций; наконец, не исключены несколько манифестаций на одних и тех же площадях и улицах, а это нежелательно не только из-за хаоса, но и возможных столкновений непримиримых политических противников.

Поэтому обычно споры идут вокруг первого и второго вариантов — надо ли получать разрешение, согласие властей либо достаточно уведомления их о предстоящей манифестации. Но все зависит от того, какие цели имеет манифестация и какие пределы усмотрения властей предполагают понятия «разрешение», «согласие» и «уведомление». И конечно же очень многое зависит от политического режима в соответствующей стране.

Если власти имеют право оценить цель манифестации и в связи с этим дать разрешение, согласие на ее проведение, то объем права на манифестацию полностью зависит от их усмотрения. Они могут счесть, что манифестация имеет антиправительственную направленность, а потому и не дать разрешения, согласия на ее проведение. Ес-

ли же власти только согласовывают время, место, маршрут и порядок проведения манифестации, существенной разницы между разрешением, согласием и уведомлением мы не видим.

Сторонникам уведомления этот вариант кажется более демократичным, поскольку власти не имеют права запрета манифестации. Действительно, при уведомительном порядке власти не могут отказать в проведении манифестации. Но они вправе сообщить организаторам, что считают невозможным проведение манифестации или как таковой, или конкретно в то время, которое назвали организаторы, в соответствующем месте, по определенному маршруту и т. д. Власти могут назвать свои варианты проведения манифестации, и организаторам придется с этим считаться.

Если такое понимание позиции властей отражается в законодательстве, не столь уж важно, называется их реакция на обращение организаторов разрешением, согласием или уведомлением. И все-таки во избежание недоразумений лучше говорить о том, что органы публичной власти получают уведомление от организаторов манифестации, в котором указываются время и место ее проведения, предполагаемый маршрут, меры безопасности и т. п. Представители органа власти вправе согласовать подобные позиции, в случае отказа организаторов могут не принять уведомление, что равносильно отказу в проведении манифестации. Причем уведомление о желании (намерении) провести манифестацию инициаторы должны лично представить в орган исполнительной власти, вариант его отправки по почте нежелателен, поскольку может вызвать недоразумения (не получили, скрыли получение и др.).

В Российской Федерации понадобилось более 10 лет после принятия Конституции 1993 г. для разработки федерального закона о порядке проведения манифестаций. Субъекты РФ могут издавать свои акты по вопросам проведения манифестаций лишь в связи с уточнением некоторых местных деталей, причем без ограничения содержания данного права.

Принят Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В него несколько раз вносились изменения и дополнения, однако самыми существенными стали новеллы от 8 июня 2012 г., сопровождавшиеся одновременным внесением изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), значительно повысивших административную ответственность за нарушения порядка проведения манифестаций, — своеобразная реакция властей на выступления так называемой несистемной оппозиции.

Как уже было сказано выше, названный Закон использует обобщенное для всех видов манифестаций понятие *публичное мероприятие* (ст. 2). Под ним понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Как видим, Закон включил в число инициаторов манифестаций религиозные объединения. Вместе с тем среди инициаторов нет органов государства и органов местного самоуправления.

Целью публичного мероприятия, говорит названный Закон (ст. 2), является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Закон содержит (ст. 2) следующие определения каждого вида манифестаций, названного в ст. 31 Конституции РФ:

1) *собрание* — совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

2) *митинг* — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

3) *демонстрация* — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

4) *шествие* — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

5) *пикетирование* — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Надо сказать, что и до принятия рассматриваемого Закона, и после его появления определенные вопросы по сути и соотношению перечисленных терминов остались. Выскажем некоторые соображения.

Различие между парными категориями *собрание* — *митинг* можно видеть в следующем. Собрание — акция людей, организационно не совсем посторонних друг другу (члены одной партии, одного коллектива, жители одного дома и т. п.), т. е. коллектива, проводится чаще в помещении, однако может состояться, например, и во дворе дома, возле гаражного кооператива. На собрании обсуждаются, как правило, текущие вопросы, важные для участников собрания, заканчивается оно зачастую принятием решения. Митинг — мероприятие публичного характера для единомышленников по отношению к какой-то проблеме, с допуском всех желающих, он может быть организационно и связан (например, митинг с участием преподавателей и студентов вуза, членов одной партии), и не связан с другим митингом (к примеру, митингом на городской площади). Митинг проводится преимущественно на открытом воздухе и часто заканчивается принятием резолюции. У собрания и митинга сходные моменты могут быть связаны с местом проведения и участниками. Более рельефно различие по цели (митинг — политизированная акция, собрание — будничное мероприятие) и по результату (решение собрания — это, скорее всего, деловой набор очередных задач соответствующего коллектива, резолюция митинга, как правило, документ с политическими оценками и призывами). Кстати, по Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» о предстоящем собрании власти не уведомляются, о митинге уведомлять надо.

Сходство парных категорий *шествие* — *демонстрация* можно видеть в динамичном факторе — в обоих случаях это движение, причем по проезжей части улиц; в этом, кстати, и их отличие от митинга — он проводится на одном месте. А вот различие между шествием и демонстрацией лучше видеть в их цели. Шествием можно было бы считать мероприятие, скажем так, ритуального характера — религиозное шествие или шествие для возложения цветов к памятнику, вечному огню, мемориалу. Политических мотивов здесь либо вообще нет, либо они не на первом плане. Демонстрация — это мероприятие более выраженного политического назначения. Поэтому здесь скорее естественны плакаты, транспаранты и другие наглядные средства, а также призывы и лозунги через звукоусиливающие средства. Рассматриваемый Федеральный закон вообще не предполагает использование в шествиях наглядных средств, и это вряд ли справедливо — они могут быть не нужны в агитационных целях, однако возможны как атрибуты или дань памяти. Звукоусиливающие средства если и требуются, то не для провозглашения лозунгов, а для упорядочения движения.

Что касается *пикетирования*, данный Федеральный закон в ряде отношений явно демократичнее, нежели акты-предшественники. Они исходили из буквального восприятия начала ст. 31 Конституции РФ, где говорится, что право на манифестации имеют *граждане* РФ. Поскольку выделенное слово дано во множественном числе, значит, любую публичную акцию должны проводить несколько граждан, в том числе пикетирование. Поэтому в некоторых городах страны пикетчиков-одиночек милиция задерживала и привлекала к административной ответственности как правонарушителей. Названный Закон позволяет пикетирование как акцию одного и более граждан. Кроме того, Закон четко разрешает использовать при пикетировании плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Пикетирование — протестно-взывающая акция. Участники пикета протестуют против действий каких-либо органов, учреждений, должностных лиц, не согласны с принятыми ими решениями и надеются быть услышанными, привлекают внимание людей к проблемам. Поводом для пикетирования может быть как общественный, так и личный интерес — например, задержка заработной платы, судебное решение. Пикетирование — молчаливое стояние (сидение) одного гражданина либо группы граждан с наглядными средствами, но без использования звукоусиливающей аппаратуры.

Вначале был неясен вопрос: где располагаться пикетчикам? Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» использовал формулировку «у пикетируемого объекта». Однако на каком расстоянии от входа? У здания Государственной Думы пикетчики порой чуть ли не блокировали вход; представители властей, в свою очередь, нередко огораживают огромную территорию, за пределами которой позволяют находиться манифестантам.

В новеллах от 8 июня 2012 г. эта неувязка устранена, так же как и некоторые неясности в отношении одиночных пикетов. В ст. 7 «Уведомление о проведении публичного мероприятия» включена ч. 1<sup>1</sup>, она гласит: «Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации. Указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием».

Теперь о порядке подготовки и проведения манифестации. Закон требует, чтобы организатор подал *уведомление о проведении публичного мероприятия* — документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта РФ или органу местного самоуправления в порядке, установленном названным Законом, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка.

Рассматриваемый Федеральный закон вводит категорию *организатор публичного мероприятия* и определяет требования к соответствующим гражданам и организациям (ст. 5). Требования были подробными уже в начальной редакции Закона, а при дополнении Закона в 2012 г. еще более расширены.

Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ (организатором демонстраций, шествий и пикетирований — гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний — 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Не могут быть организатором публичного мероприятия:

- лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

- лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, связанные с проведением манифестаций, профилактикой употребления наркотиков, экстремистской деятельностью, использованием нацистской атрибутики, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

По Закону организатор публичного мероприятия имеет право:

- проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в местах и во время, которые указаны в уведомлении о проведении пуб-

личного мероприятия либо изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления, собрания — в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания;

- проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через СМИ, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству РФ;

- уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;

- организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;

- использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в России;

- требовать от уполномоченного представителя органа внутренних дел удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Конечно, по Закону у организатора публичного мероприятия гораздо больше обязанностей. Он обязан:

- подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном данным Законом;

- не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;

- обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления;

— требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, прекращения нарушения закона;

— обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования;

— приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;

— обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

— принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу;

— обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;

— довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;

— иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия. Уполномоченное им лицо также обязано иметь отличительный знак;

— требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было по-

дано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

КоАП РФ содержит различные меры административной ответственности за невыполнение названных выше обязанностей, они усилены в 2012 г. А Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в дополнении 2012 г. гласит, что организатор публичного мероприятия в случае неисполнения им перечисленных обязанностей несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия. Возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства.

Указанный Федеральный закон требует от организатора составления и предъявления властям *регламента проведения публичного мероприятия* — документа, содержащего повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа. Кроме того, как уже говорилось, организатор определяет лиц, отвечающих за организацию и проведение манифестации.

*Участниками публичного мероприятия* признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем (ст. 6 рассматриваемого Закона).

Участники публичного мероприятия имеют право: участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия; использовать при проведении мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством; принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны: выполнять все законные требования организатора мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел; соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия. Кроме того, в 2010 г. появилось дополнение: участник обя-

зан соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, если публичное мероприятие проводится с использованием транспортных средств.

Но более знаменательными являются дополнения от 8 июня 2012 г., согласно которым участники публичных мероприятий не вправе:

- 1) скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;
- 2) иметь при себе оружие или предметы, используемые в качестве оружия, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества, иметь при себе и (или) распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;
- 3) находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.

Рассматриваемый Федеральный закон сохранил уведомительный порядок проведения большинства манифестаций. Он говорит (ст. 7), что уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями) — не позднее четырех дней до дня его проведения.

Закон определяет, что порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта РФ. Однако рассматриваемый Закон установил (ст. 7), что в уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются: 1) цель публичного мероприятия; 2) форма публичного мероприятия; 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информация об использовании транспортных средств; 4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия; 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия; 6) фор-

мы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия; 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона; 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия; 9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» содержит также требования в отношении *места проведения* публичного мероприятия (ст. 8). Он определяет, что публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

Однако новеллами, внесенными в данный Закон, особенно в 2012 г., введены довольно важные правила относительно места проведения манифестаций.

Прежде всего, предписывается устанавливать *специальные места для проведения манифестаций*. Согласно вновь введенной ч. 1<sup>1</sup> ст. 8 органы исполнительной власти субъекта РФ определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее — специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта РФ, при этом указанная предельная численность не может быть менее 100 человек.

В ч. 1<sup>2</sup> говорится, что при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность

использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. В случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

Закон называет места, в которых проведение публичного мероприятия запрещается (ч. 2 ст. 8). К ним относятся:

- 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Эти правила были в начальной редакции Закона и оставлены без изменения. Но далее в ст. 8 включена в 2012 г. ч. 2<sup>1</sup>, согласно которой после определения органом исполнительной власти субъекта РФ специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах. Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. Хотя там же сказано, что органы власти отказывают, только если заявление поступило от того, кто не может быть организатором, либо манифестацию хотят провести там, где ее запрещено проводить, все-таки ясно, что Закон явно расширил возможности усмотрения органов в согласовании проведения публичного мероприятия.

К тому же в ту же статью в 2012 г. включено еще одно запретительное положение (ч. 2<sup>2</sup>): в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта РФ дополнительно определяются места, в

которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Названные выше условия для установления запретов весьма широки и нечетки. Особенно если учесть, что свое недовольство властями манифестанты обычно хотят выразить на центральных площадях городов, под окнами мэрий, дум и т. п. Конечно, это может помешать движению транспорта, граждан, да и права работников органов власти тоже надо защищать.

И все же следует исходить из факта, известного уже не одно столетие: публичная акция непременно вызывает какие-то неудобства. Их приходится терпеть, и скорее уж надо говорить о другом: власти не должны порождать причин, выводящих граждан на улицы и площади.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ с учетом особенностей таких объектов и требований Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». А порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом РФ.

Рассматриваемый Федеральный закон четко указал (ст. 9) *время проведения публичного мероприятия*: оно не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени (редакция 2012 г., до этого — 23 часов). Тем самым внесена ясность, особенно это касается пикетирования. И в России, и в бывших республиках СССР участники манифестаций располагались у правительственных зданий либо на городских площадях круглосуточно, приносили с собой палатки, спальные принадлежности. Порой акции сопровождалось объявлением голодовок. В некоторых странах подобное и сейчас имеет место. Российский Закон все это исключает, на ночное время манифестации должны быть прекращены, при таком режиме невозможны и голодовки.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не сводит процедуру подачи уведомления о

предстоящей манифестации лишь к информированию органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления. Согласно ст. 12 Закона соответствующий орган после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:

- документально подтвердить получение уведомления о проведении мероприятия, указав при этом дату и время его получения;

- довести до сведения организатора мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения — в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения мероприятия, а также предложения об устранении организатором мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения мероприятия требованиям названного Федерального закона;

- в зависимости от формы мероприятия и числа его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору мероприятия содействия в проведении мероприятия;

- довести до сведения организатора мероприятия информацию об установленной норме предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения мероприятия;

- обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;

- информировать о вопросах, явившихся причинами проведения мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;

- при получении сведений о проведении мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны своевременно информировать об этом соответствующие федеральные органы государственной охраны.

В случае если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции РФ и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях или уголовным законодательством РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения ор-

ганизатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Вместе с тем дополнением, включенным в названный Закон в 2012 г., определено, что отказ в согласовании проведения публичного мероприятия возможен только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается.

Как уже отмечалось выше, соответствующий орган в связи с проведением манифестации может назначить своего уполномоченного представителя, который имеет право: требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения; принимать решение о приостановлении или прекращении мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным рассматриваемым Законом. Уполномоченный представитель обязан: присутствовать на публичном мероприятии; оказывать организатору мероприятия содействие в его проведении; обеспечивать совместно с организатором мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении (уполномоченного представителя органа внутренних дел назначает начальник соответствующего органа внутренних дел в целях оказания организатору мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан).

В соответствии со ст. 15 рассматриваемого Федерального закона, если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение. В случае невыполнения требования об устранении нарушения уполномоченный представитель вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть про-

должно. Если нарушение не было устранено по истечении установленного времени, то публичное мероприятие прекращается.

*Основаниями прекращения публичного мероприятия являются:*

1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;

2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований рассматриваемого Закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия;

3) неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, предусмотренных Законом.

На основании ст. 17 данного Федерального закона в случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления:

1) дает указание организатору мероприятия прекратить последнее, обосновав причину прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору мероприятия;

2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении мероприятия;

3) в случае невыполнения организатором мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении мероприятия.

В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по его прекращению, действуя при этом в соответствии с законодательством РФ.

Если же возникли массовые беспорядки, погромы, поджоги и другие случаи, требующие экстренных действий, публичное мероприятие прекращается в соответствии с законодательством РФ. Неисполнение законных требований сотрудников полиции или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством РФ.

В Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» включена отдельная глава о гарантиях реализации гражданами права на проведение публичного мероприятия. Главные из гарантий состоят в следующем:

1) организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного

мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия;

2) органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия;

3) поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются на безвозмездной основе;

4) решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством.

Рассматривая вопрос о манифестациях, следует отметить, что Федеральным законом от 8 июня 2012 г. были внесены существенные изменения и дополнения в КоАП РФ, усилившие во много раз ответственность на нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 и 20.2<sup>2</sup> КоАП РФ). В порядке информации отметим, что это ответственность в виде административного штрафа для организаторов публичного мероприятия (физических лиц, должностных лиц, юридических лиц) — за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, либо для тех же субъектов за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия (сумма штрафа увеличивается при наличии отягчающих обстоятельств).

Для участников публичного мероприятия административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования установлена в виде административного штрафа или обязательных работ (эта мера ответственности введена дополнениями от 8 июня 2012 г. общие правила о введении этого наказания закреплены в ст. 3.13 «Обязательные работы» КоАП РФ, которая гласит, что обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершив-

шим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей. Обязательные работы устанавливаются на срок от 20 до 200 часов и отбываются не более четырех часов в день.

Статьей 20.2<sup>2</sup> КоАП РФ, по нашему мнению, не просто введен состав административного правонарушения, есть основания сделать вывод, что, по существу, в данной статье косвенно назван *новый вид публичного мероприятия*, который не предусмотрен ст. 31 Конституции РФ. Статья 20.2<sup>2</sup> называется «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» и гласит:

«1. Организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному пребыванию и (или) передвижению граждан в общественных местах либо участие в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, если массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах повлекли нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создали помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, —

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов; на должностных лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.

2. Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, —

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов; на должностных лиц — от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц — от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

Примечание. Организатором не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах для целей настоящей статьи признается лицо, фактически выполнявшее организационно-распорядительные функции по организации или проведению не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах».

По существу, введенным составом правонарушения нарушается положение ст. 31 Конституции РФ. Она гласит, что граждане РФ «имеют право собираться мирно, без оружия». И лишь далее, после запятой, сказано «проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». По вышеуказанной статье КоАП РФ получается, что если люди собрались вместе, это должно быть публичное мероприятие, и оно предполагает предварительное согласование. Если же они собрались вместе или передвигаются сообща без цели публичного мероприятия, но при этом нарушают общественный порядок либо причиняют неудобство другим людям, то к ним могут применяться штрафные санкции.

Очевидно, что логика новых правил еще может быть понятной, если люди собрались и сообща передвигаются, поскольку это похоже на шествие. Однако если они где-то вместе стоят, сидят на траве и т. п., это реализация как раз ст. 31 Конституции РФ, и вряд ли за это может наступать административное наказание.

### **5. Право на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления**

#### *Литература*

Комкова Г. Н., Кулушева М. А. Конституционно-правовые основы участия граждан РФ в отправлении правосудия. Саратов, 2006; Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Ламанов Е. Н. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4; Ларина Л. А. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации / под ред. Г. Н. Комковой. М., 2011; Соломатин Е. Ю. О механизме реализации конституци-

онного права граждан на равный доступ к государственной службе // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14; *Широбочков С. А.* Теоретические аспекты конституционно-правового регулирования участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Пермь, 2009; *Он же.* Участие граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Пермь, 2010; *Он же.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Пермь, 2011; *Он же.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011.

Этому праву посвящены ч. 1, 4 и 5 ст. 32 Конституции РФ, где закреплено, что граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Они также имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Следует добавить, что граждане РФ имеют право участвовать не только в управлении делами государства, но и в *осуществлении местного самоуправления*. Эта вторая возможность вытекает из Конституции РФ (в ч. 2 ст. 130 записано, что «местное самоуправление осуществляется гражданами») и прямо отражена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности в ст. 3 «Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления».

Непосредственное участие в управлении делами государства и местном самоуправлении выражается в следующих возможностях граждан РФ:

1) участие в принятии государственного решения (закона и др.) на референдуме РФ, а также решения на референдуме субъекта РФ и местном референдуме;

2) участие в избрании Президента РФ, депутатов Государственной Думы, главы исполнительной власти и депутатов представительных органов государственной власти субъектов РФ, депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

3) право обсуждения проектов решений государственных органов и органов местного самоуправления и направления им своих предложений;

4) право постановки вопросов перед государственными органами и органами местного самоуправления в порядке народной инициати-

вы (сбор подписей в поддержку проведения референдума, для подготовки и принятия законопроекта и т. п.);

5) право занять государственную должность, поскольку граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), а также муниципальную должность (специальными актами по этим вопросам являются федеральные законы от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации», соответствующие законы субъектов РФ);

6) право участвовать в отправлении правосудия; как известно, правосудие осуществляется от имени государства, а для граждан выражается в возможностях быть судьями, присяжными заседателями, арбитражными заседателями.

## 6. Избирательное право

### Литература

(см. разд. VI настоящего учебного курса)

Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 2 и 3 ст. 32 Конституции РФ).

Вопросы избирательной системы рассматриваются подробно в разд. VI настоящего учебного курса. Здесь же отметим следующие моменты.

Избирательное право относится к числу основных, конституционных прав граждан РФ, поскольку является одним из их ключевых средств влияния на состав и деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления.

В нашей стране, как уже отмечено, населением избираются Президент РФ, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, главы исполнительной власти большинства субъектов РФ (с 2012 г.), депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, депутаты представительных органов и главы муниципальных образований (последние — если это установлено уставом муниципального образования).

Различаются право избирать (активное избирательное право) — оно наступает с 18 лет и право быть избранным (пассивное избирательное право) — для него устанавливается более старший возраст (например, 21 год для депутатов Государственной Думы, 35 лет — для Президента РФ).

Избирательные права являются всеобщими, они предоставляются всем гражданам РФ, достигшим соответствующего возраста. Избирательное законодательство идет по пути предоставления возможности избирать и быть избранными на муниципальных выборах также и для иностранных граждан, если по этому поводу заключены соответствующие договоры РФ и других государств, а затем их положения отражены в избирательных законах.

Круг тех, кто не имеет права избирать и быть избранным, отражен в Конституции РФ (ч. 3 ст. 32); это граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Следовательно, все иные граждане участвуют в выборах на равных основаниях. Круг лиц, которые не могут быть избранными, постепенно расширяется, о них речь пойдет в соответствующей главе данного курса.

## 7. Право на обращение

### Литература

Алистратов Ю. Н. Право петиций в Российской Федерации / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 1997; Валеева О. Право граждан на обращение: конституционные и административные аспекты содержания и реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61); Миронов М. А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика. М., 2001; Новиков А. В. Обращения граждан / науч. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2008; Нудненко Л. А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6; Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения / под общ. ред. М. А. Миронова. М., 2001; Романовская Г. А. Из истории развития законодательства о праве граждан на обращение в России // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2006. Ч. 34; Скрябина М. В. Реализация конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007; Ширококов С. А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999; Штырова Е. П. Конституционное право человека и гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Из ст. 33 Конституции вытекает, что может иметь место *устное обращение* гражданина — надо полагать, на личном приеме у соответствующего должностного лица, а также *письменное обращение* — оно подается на приеме, оставляется в приемной, канцелярии, отправляется по почте. Независимо от формы обращение должно быть рассмотрено, а авторам надлежит дать ответ по существу.

В России длительное время не принимался федеральный закон о порядке работы с обращениями граждан и действовал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».

Наконец, закон появился, это Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Закон в определенной мере традиционен, поскольку обращения граждан были, есть и будут, и назначение акта — стать развитием конституционных основ и установить порядок работы с обращениями. В ст. 1 данного Закона записано, что им «регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации... закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

В новеллах 2013 г. Закон дополнен указанием на то, что установленный им порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, с одной стороны, распространяется на рассмотрение как *индивидуальных* обращений граждан, так и обращений *объединений граждан, в том числе юридических лиц*, с другой стороны, в соответствии с данным Законом граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Отметим также, что рассматриваемый Закон исправил недостаток конституционной нормы — она дает право на обращение *гражданам РФ*, в то время как очевидно, что оно принадлежит *также и иностранцам*, находящимся в Российской Федерации. И в ст. 1 читаем: «Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом» (п. 3).

Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» исходит из устоявшихся представлений о видах обращений. Это:

1) *предложение* — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2) *заявление* — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

3) *жалоба* — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При рассмотрении его обращения гражданин имеет право представлять дополнительные документы и материалы, в том числе и в электронной форме, либо обращаться с просьбой об их истребовании; может знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Человек вправе получить письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации своего письменного обращения в орган должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов; обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном поряд-

ке в соответствии с законодательством РФ. Он может обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Главное — рассматриваемый Закон гарантирует безопасность гражданина в связи с его обращением. *Запрещается преследование гражданина в связи с обращением* в орган или к должностному лицу с критикой их деятельности либо в целях восстановления или защиты прав, свобод и законных интересов — как своих, так и других лиц. Кроме того, при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Если обращение подано не по адресу, в течение семи дней со дня регистрации его надо направить в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением об этом гражданина.

Но запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Если же никто иной не вправе разрешить жалобу, тогда она возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

В ст. 12 Закона установлено, что письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, *рассматривается в течение 30 дней* со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Лица, виновные в нарушении Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ. *Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда*, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. Однако в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным

лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда (ст. 16).

Право на обращение в значительной мере связано с личными интересами граждан. Однако оно зафиксировано в Конституции РФ в том месте, где речь идет о публично-политических правах и свободах. Объяснение видится в следующем: в содержание права на обращение включается и сильный общественно-публичный компонент — оно служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а во многих случаях — и на институты гражданского общества.

Не случайно сейчас повышается роль обращений, имеющих публичный характер. В разд. III настоящего учебного курса анализировались *коллективные обращения* по вопросам общественного значения, подписанные относительно небольшим числом граждан; *петиции*, под которыми стоит уже значительно большее число подписей граждан, нежели зафиксированное в нормативном акте и требующие поэтому более тщательного их рассмотрения компетентным органом или должностным лицом; *правотворческие инициативы* граждан, состоящие в подготовке проекта нормативного акта, сборе под ним подписей установленного числа граждан и внесении проекта в компетентный орган в порядке законодательной инициативы, а также *российские общественные инициативы*, реализуемые через Интернет, — они начинаются с индивидуального обращения гражданина, но затем могут вызвать коллективное их обсуждение на соответствующем сайте. К этому надо добавить, что коллективные обращения по вопросам общественного значения могут быть приняты также на митингах и собраниях граждан, они тоже могут потребовать реакции со стороны органов государственной власти или органов местного самоуправления.

#### § 4. Основные экономические, социальные и культурные права и свободы

##### *Литература*

*Авдеенко Г. И.* Европейская социальная хартия и конституционно-правовые проблемы реализации социальных прав граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Бондарь Н. С.* Конституционный императив социальных прав // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2 (39); *Он же.* Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект / отв. ред. В. А. Ржевский. Ростов н/Д, 1988;

*Гаджиев Г.* Конституция: основные экономические права // Закон. 2002. № 11; *Гвоздева О. М.* Классификация социально-экономических прав в науке конституционного права // Научный вестник Омской академии МВД России. 2005. № 2 (22); *Она же.* Конституционные основы обеспечения реализации социально-экономических прав граждан на уровне субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008; *Иваненко В. А.* Социальные права человека и их закрепление в конституциях государств — участников Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000; *Кабалкин А. Ю.* Социально-экономические права советских граждан (В отраслях права цивилистического профиля) / отв. ред. В. М. Чхиквадзе. М., 1986; *Капыш В. П.* Конституционные гарантии обеспечения экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Крылатова И. Ю.* Конституционно-судебная защита экономических прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007; *Нелюбина Е. В.* Становление социальных прав в российском законодательстве: историко-теоретический аспект // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22; *Рудинский Ф. М., Гаврилова Ю. В., Крикунова А. А., Сошникова Т. А.* Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / под общ. ред. Ф. М. Рудинского. М., 2009; *Терещенко Н. Д.* Конституционные социальные права личности: история развития и современное ее состояние в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Федотов И. А.* Экономические права человека и гражданина в социальном государстве: современный опыт России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

В области экономической, социальной и культурной жизни у граждан РФ немало прав. Одни из них являются новыми, другие остались прежними по наименованию, однако существенно трансформировались в своем содержании.

В их круг включаются:

- 1) право на свободное осуществление экономической деятельности;
- 2) право частной собственности;
- 3) право на свободный труд;
- 4) право на отдых;
- 5) право на защиту материнства, детства и семьи государством;
- 6) право на социальное обеспечение и социальную защиту;
- 7) право на жилище;
- 8) право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- 9) право на благоприятную окружающую среду;
- 10) право на образование;

11) свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания;

12) право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям.

### 1. Право на свободное осуществление экономической деятельности

#### Литература

Гаджиев Г. А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации. М., 1995; Гвоздева О. М. Общая характеристика прав граждан РФ на предпринимательскую и иную, не запрещенную законом экономическую деятельность, на частную собственность // Омский научный вестник. 2006. № 1 (34); Геворкян М. В. Конституционно-правовые основы экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Жукова С. М. Конституционно-правовые основы взаимоотношений гражданина-предпринимателя и государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Игнатьева С. В. Государство и предпринимательство в России. СПб., 1996; Крусс В. И. Право на предпринимательскую деятельность — конституционное полномочие личности / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2003; Лыкин Е. Г. Защита конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность в России: опыт, проблемы, перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006; Плотникова И. Н. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2004; Поправко Н. В. Конституционно-правовые гарантии обеспечения права на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Усков Д. Г. Конституционные гарантии права на предпринимательскую деятельность: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

В ст. 34 Конституции РФ говорится: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

Рассматриваемое право является одним из ключевых в условиях рыночной экономики. Оно строится на собственном усмотрении индивида и его деловой (трудовой) активности. Как отмечалось в гл. 12 настоящего учебного курса, человек имеет право стать предпринимателем (организатором экономической деятельности), наемным работником, заняться индивидуальной трудовой деятельностью, в конце

концов, не заниматься экономической деятельностью, а добывать средства к существованию легально разрешенными способами (давать деньги под процент, играть в казино, хотя условно и это есть своеобразная экономическая деятельность).

Предпринимательская деятельность есть инициативная организация хозяйственных отношений в целях извлечения прибыли. Говоря о том, что каждый может использовать свои способности и имущество для «предпринимательской и иной» экономической деятельности, Конституция не столько ставит предпринимательство выше иных каналов экономической деятельности (предпринимательством занимаются от силы 15% населения), сколько учитывает следующее: предприниматель и себя обеспечивает, и другим работу дает, и казну государства налогами пополняет. Однако и любые другие не запрещенные законом формы экономической деятельности граждан также находятся под защитой государства, поскольку конституционный строй России гарантирует свободу экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ).

Но этим же обусловлены и определенные ограничения для реализации права граждан на экономическую деятельность. Экономика страны не должна подрываться претензиями отдельных граждан на монополизм, недобросовестной конкуренцией. Соответствующие положения зафиксированы в ч. 2 ст. 34 Конституции РФ. Задачам поддержки конкуренции, предупреждения и преодоления монополизма, недобросовестной конкуренции служат Закон РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», федеральные законы от 17 августа 1995 г. «О естественных монополиях», от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции» и другие нормативные акты.

*Монополизм* — это концентрация какого-либо вида работ, производства продукции в одних руках, в результате чего субъект экономической деятельности предлагает на продажу лишь свою продукцию, а то и создает дефицит, препятствует доступу на рынок товаров других производителей, при этом завышает цены и получает более высокую прибыль, порой не заботясь должным образом о качестве продукции. В результате у покупателя нет выбора, а для самого производства может возникнуть угроза отставания, неиспользования передовых технологий и т. п. В случае кризиса у монополиста страна и граждане могут столкнуться с трудностями из-за отсутствия необходимых товаров.

*Недобросовестная конкуренция* — это использование вместо нормальной состязательности производства и товаров нечестных и неза-

конных приемов в отношении конкурентов, направленных на их дискредитацию, остановку хозяйственных операций, причинение убытков и ущерба деловой репутации, вплоть до полного исключения из экономической деятельности.

Для проведения государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, а также предупреждения и пресечения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и иных ограничивающих конкуренцию действий создана Федеральная антимонопольная служба, руководство которой осуществляет Правительство РФ.

## 2. Право частной собственности

### *Литература*

(см. гл. 13 настоящего учебного курса)

Как указывалось выше, частная собственность является одной из форм собственности, существующих и гарантируемых в Российском государстве. Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Право наследования гарантируется (ст. 35 Конституции РФ).

Впервые частная собственность была предусмотрена Законом РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР».

В советский период частная собственность была отменена, поскольку социалистический строй в качестве экономической основы признавал общественную собственность в формах государственной, колхозно-кооперативной и собственности общественных организаций.

Допускалась личная собственность граждан на предметы домашнего обихода и личного потребления.

Различие понятий «частная собственность» и «личная собственность» надо видеть в том, что в частной собственности могут находиться и средства производства, и предметы обихода и личного потребления человека. Иначе говоря, категория «частная собственность» шире по объему и включает в себя личную собственность.

Право частной собственности относится к числу основных прав граждан. Его закрепление в Конституции, с одной стороны, формально необходимый момент, раз уж она отражает все основные права граждан, с другой — признание ведущей роли частной собственности как фундамента статуса личности. Однако было бы неверно говорить о приоритете данной формы перед иными формами собственности в Российской Федерации. Напомним, что по ст. 8 Конституции РФ признаются и равным образом защищаются все допускаемые ею формы собственности.

Положение ч. 1 ст. 35 Конституции РФ — «право частной собственности охраняется законом» — подразумевает, что все законодательство страны (конституционное, гражданское, уголовное и т. д.) направлено на защиту собственности.

Содержание права собственности достаточно понятно: каждый (и гражданин России, и иностранец, и лицо без гражданства) вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Гарантируется и право наследования.

Разновидностью частной собственности является собственность на землю. Согласно ст. 36 Конституции, граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (эти задачи выполняет прежде всего Земельный кодекс РФ).

## 3. Право на свободный труд

### *Литература*

*Беймлер П. Ю.* Конституционно-правовое регулирование права человека и гражданина на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012; *Бережной В. А.* Конституционные принципы и права в сфере труда и их защита в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Егоров В. В.* К развитию права на труд в советском законодательстве // Сов. государство и право. 1980. № 10; *Колобова С. В.* Забастовка как одна из

форм защиты трудовых прав граждан // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. трудов. Саратов, 2001. Вып. 2; *Командиров А. А.* Конституционный принцип запрета дискриминации в сфере труда в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Крусс В. И.* К вопросу о праве на труд и сущностном содержании правоотношений в сфере общественного разделения труда // Государственно-правовые проблемы обеспечения и защиты прав граждан. Тверь, 1997. Вып. 2; *Мелешенко Н. Т.* Право на труд в международно-правовых актах и его интерпретация в Конституции Российской Федерации // Вестник Тверского гос. ун-та. 2009. № 9. Сер. «Право». Вып. 15; *Мельников Н. В.* Право граждан в России на труд как необходимый элемент конституционной свободы труда // Права человека в России: время надежд и разочарований: материалы докладов и сообщений участников межвуз. науч.-практ. конф., посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека. 10 декабря 1998 г. Ростов н/Д, 1998; *Смирнов О. В.* О понятии права на труд // Вестник Ленинградского ун-та. 1962. Вып. 3. № 17; *Чоксум Ч. Д.* Конституционное право на защиту от безработицы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

В ч. 1—4 ст. 37 Конституции РФ закреплено:

«1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

2. Принудительный труд запрещен.

3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

4. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку».

Данное право традиционно именовалось правом на труд, без слова «свободный». В это право вкладывалось неодинаковое содержание на разных этапах развития нашего государства.

В советский период право на труд связывалось, во-первых, с возможностью получения гарантированной работы (оно обеспечивалось государством), во-вторых, с необходимостью (обязанностью) трудиться на благо общества, а уж затем для себя, в-третьих, с занятием трудовой деятельностью не вообще, а преимущественно в сфере общественного производства.

В постсоветском обществе в развитие международных документов это право рассматривается с позиций индивидуального использования каждым гражданином — и в целом, и в плане выбора сферы приложения своих сил. К тому же государство в условиях преобладания частного сектора в экономике и рыночных методов хозяйствования в любых видах производства не в состоянии директивно обеспечивать рабочие места, а может лишь своей политикой содействовать их созданию.

Отсюда можно (для удобства восприятия) назвать следующие *элементы права на свободный труд*.

1. *Право распоряжаться своими способностями к труду.* Данный момент отражен в ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, которая гласит, что труд свободен и каждый имеет право свободно распорядиться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Как говорилось ранее, это означает для каждого возможность работать по найму либо самому быть работодателем, заниматься индивидуальной трудовой деятельностью (ремеслом, сельским хозяйством, торговлей и т. д.) или иным законным способом добывать деньги к существованию (например, игрой на биржевом курсе рубля, дачей денег в заем под проценты).

Сейчас не требуется иметь определенное место работы. Согласно ст. 1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» незанятость граждан не может служить основанием для привлечения к административной и иной ответственности. Соответственно, в Конституции снято указание на обязанность трудиться, а из законодательства исключена ранее существовавшая категория «тунеядство», означавшая отсутствие официального места работы, — за это наступала не только административная, но и уголовная ответственность как крайняя мера принудительного привлечения человека к труду. Теперь Конституцией принудительный труд запрещен.

Разумеется, не является принудительным трудом выполнение ряда публичных обязанностей, например воинская служба, привлечение к ликвидации стихийных бедствий.

Российское законодательство предусматривает такую возможность, как *общественные работы*. В соответствии с названным выше Законом (ст. 24) органы службы занятости организуют в целях обеспечения временной занятости населения проведение оплачиваемых общественных работ. По такими работами понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан,

ищущих работу. К общественным работам не относится деятельность, связанная с необходимостью срочной ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций и требующая специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий в кратчайшие сроки. Право на участие в общественных работах имеют граждане, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, безработные граждане. Участие граждан в общественных работах допускается только с их согласия. С лицами, желающими участвовать в общественных работах, заключается срочный трудовой договор. Оплата труда граждан, занятых на общественных работах, производится в соответствии с законодательством РФ.

Однако наше законодательство предусматривает, что в качестве меры уголовного наказания к осужденным возможны по УК РФ *обязательные работы* или *исправительные работы*. Ранее указывалось, что в КоАП РФ в 2012 г. включен такой вид административного наказания, как *обязательные работы*. Как определяют названные кодексы, обязательные работы состоят в выполнении физическим лицом, совершившим правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время *бесплатных общественно полезных работ*. Исправительные работы назначаются осужденному, имеющему основное место работы, а равно не имеющему его. Осужденный, имеющий основное место работы, отбывает исправительные работы по основному месту работы. Осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного. Названные виды принудительного труда должны способствовать перевоспитанию человека, к тому же он должен приносить пользу обществу своим трудом. Это и объясняет наличие данных мер юридической ответственности.

2. *Право работающих на соответствующие условия, охрану и оплату труда.* Отсутствие гарантий в получении работы в условиях, когда большинство населения являются наемными работниками, далеко не лучший вариант интерпретации права на свободный труд. С учетом этого центр тяжести в праве на труд сместился на содействие тем, кто ищет работу (об этом чуть далее), и на гарантии имеющим работу — по условиям труда, его охране, оплате и сохранению рабочего места. Поэтому в ч. 3 ст. 37 Конституции РФ записано, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискри-

минации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Требования, касающиеся условий труда, традиционно были и остаются предметом регулирования норм ТК РФ. Что касается оплаты труда, то до появления действующей Конституции РФ был принят Закон РФ от 30 марта 1993 г. «О минимальном размере оплаты труда», формально он и сейчас считается действующим актом, однако имеет, образно говоря, минимальное значение. Кроме того, принят Федеральный закон от 19 июня 2000 г. с тем же названием.

Более конструктивное действие имеют нормы ТК РФ. В его ст. 133 определено, что минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории РФ федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Для работников бюджетной сферы он обеспечивается соответственно федеральным бюджетом, бюджетом субъекта РФ или местным бюджетом. В принципе все работодатели независимо от форм собственности обязаны присоединиться к общим нормативным требованиям при установлении заработной платы своих работников. И какие бы условия оплаты труда работодатели ни устанавливали в трудовом договоре с работником, в коллективном договоре, они не могут быть ухудшены по сравнению с общими предписаниями законодательства.

На установление условий труда определенным образом влияет сам работник, поскольку при приеме на работу и заключении трудового договора уже оговариваются вид трудовой деятельности и связанные с этим условия труда. Участие в определении условий труда принимают профсоюзы и иные органы представительства работников. Характерно, что при этом затрагиваются зачастую не только непосредственно производственные вопросы, но и другие, смежные, социальные интересы работников.

Более того, есть основания для общего вывода: спецификой законодательства, относящегося к трудовой деятельности, стало то, что оно охватывает как трудовые отношения, так и связанные с ними *иные социальные отношения*. Это прямо отражено в ст. 5 ТК РФ. То есть налицо расширение предмета регулирования, в ряде случаев соединение в нормах, включенных в ТК РФ, их как *отраслевого, так и конституционно-правового назначения*.

Возьмем, к примеру, коллективные договоры и соглашения работников и работодателей. Ранее соответствующие вопросы регулировались Законом РФ от 11 марта 1992 г. «О коллективных договорах и со-

глашениях», с 2006 г. они включены в ТК РФ, указанный Закон утратил силу.

ТК РФ определяет, что коллективный договор — правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей. Коллективный договор может заключаться в организации в целом, в ее филиалах, представительствах и иных обособленных структурных подразделениях.

Содержание и структура коллективного договора определяются сторонами. В коллективный договор могут включаться обязательства работников и работодателя по следующим вопросам (ст. 41 ТК РФ): формы, системы и размеры оплаты труда; выплата пособий, компенсаций; механизм регулирования оплаты труда с учетом роста цен, уровня инфляции, выполнения показателей, определенных коллективным договором; занятость, переобучение, условия высвобождения работников; рабочее время и время отдыха, включая вопросы предоставления и продолжительности отпусков; улучшение условий и охраны труда работников, в том числе женщин и молодежи; соблюдение интересов работников при приватизации государственного и муниципального имущества; экологическая безопасность и охрана здоровья работников на производстве; гарантии и льготы работникам, совмещающим работу с обучением; оздоровление и отдых работников и членов их семей; частичная или полная оплата питания работников; контроль за выполнением коллективного договора, порядок внесения в него изменений и дополнений, ответственность сторон, обеспечение нормальных условий деятельности представителей работников, порядок информирования работников о выполнении коллективного договора; отказ от забастовок при выполнении соответствующих условий коллективного договора; другие вопросы, определенные сторонами. В коллективном договоре с учетом финансово-экономического положения работодателя могут устанавливаться льготы и преимущества для работников, условия труда, более благоприятные по сравнению с установленными законами, иными нормативными правовыми актами, соглашениями.

Таким образом, положения ТК РФ и коллективных договоров имеют важное значение как для трудовой деятельности, так и для социального статуса работника, из чего обязаны исходить и сам работающий, и работодатель.

Безопасность и охрана труда — важное требование, обозначенное в Конституции РФ. Оно развито в ТК РФ.

Конституция говорит о праве работника на получение вознаграждения за труд не ниже установленного на федеральном уровне минимального размера оплаты труда. Кроме того, вознаграждение должно выплачиваться в установленные сроки и без задержек. Хотя это требование зафиксировано в ТК РФ, российские ученые предлагают поднять его на конституционный уровень.

3. *Право на защиту от безработицы.* Государство гарантирует гражданину бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости.

Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» безработными признает трудоспособных граждан, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней (ст. 3). Безработными не признаются граждане: не достигшие 16-летнего возраста; те, кому назначена пенсия; отказавшиеся от двух вариантов подходящей работы; не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы в органы службы занятости для предложения им подходящей работы, а также не явившиеся в срок, установленный органами службы занятости для регистрации их в качестве безработных; осужденные по решению суда к исправительным работам, а также к наказанию в виде лишения свободы; представившие документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка, а также представившие другие недостоверные данные для признания их безработными.

Государство гарантирует безработным гражданам: социальную поддержку; осуществление мер активной политики занятости населения, включая бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости; бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение; компенсацию в порядке, определяемом Правительством РФ, материальных затрат в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность по предложению органов службы занятости; выплату пособия по безработице; выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости; возможность участия в оплачиваемых общественных работах (под ними понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной

поддержки граждан, ищущих работу) (ст. 12, 28 Закона «О занятости населения в Российской Федерации»).

4. *Право на защиту интересов работников путем разрешения трудовых споров.* Конституция признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Более детально соответствующие вопросы решаются в ТК РФ (ст. 409—414).

Сначала используются примирительные процедуры. Если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель (представители работодателя) или работодатели (представители работодателей) не выполняют соглашения, достигнутые сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения этого спора, или не исполняют решение трудового арбитража, то работники или их представители имеют право приступить к организации забастовки за исключением случаев, когда в соответствии со ст. 413 Кодекса в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена.

Участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке. Причем представители работодателя не вправе организовывать забастовку и принимать в ней участие.

Решение об объявлении забастовки принимается собранием (конференцией) работников по предложению представительного органа работников, ранее уполномоченного ими на разрешение коллективного трудового спора. Решение об участии работников данного работодателя в забастовке, объявленной профессиональным союзом (объединением профессиональных союзов), принимается собранием (конференцией) работников данного работодателя без проведения примирительных процедур.

В период рассмотрения коллективного трудового спора примирительной комиссией работниками может быть однократно проведена часовая предупредительная забастовка. При проведении предупредительной забастовки орган, ее возглавляющий, обеспечивает минимум необходимых работ (услуг) в соответствии с ТК РФ.

О начале предстоящей забастовки работодатель должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за пять рабочих дней, о начале забастовки, объявленной профессиональным союзом (объединением профессиональных союзов), — не позднее чем за семь рабочих дней. Работодатель предупреждает о предстоящей забастовке

соответствующий государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров.

Забастовку возглавляет представительный орган работников. Этот орган имеет право созывать собрания (конференции) работников, получать от работодателя информацию по вопросам, затрагивающим интересы работников, привлекать специалистов для подготовки заключений по спорным вопросам. Орган, возглавляющий забастовку, имеет право приостановить забастовку.

В период проведения забастовки стороны коллективного трудового спора обязаны продолжить разрешение этого спора путем проведения переговоров. Работодатель, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и орган, возглавляющий забастовку, обязаны принять зависящие от них меры по обеспечению в период забастовки общественного порядка, сохранности имущества работодателя и работников, а также работы машин и оборудования, остановка которых представляет непосредственную угрозу жизни и здоровью людей.

Минимум необходимых работ (услуг), выполняемых в период проведения забастовки, определяется соглашением работодателя (представителя работодателя) и представительного органа работников совместно с органом местного самоуправления на основе перечней минимума необходимых работ (услуг) в трехдневный срок со дня принятия решения об объявлении забастовки. В случае недостижения соглашения минимум необходимых работ (услуг) устанавливается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Статья 413 ТК РФ гласит, что в соответствии со ст. 55 Конституции РФ являются незаконными и не допускаются забастовки:

— в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил РФ, других военных, военизированных и иных формированиях, организациях, непосредственно ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях (филиалах, представительствах или иных обособленных структурных подразделениях), непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

— в организациях, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Помимо этого, в ст. 413 ТК РФ есть более широкое положение: право на забастовку может быть ограничено федеральным законом.

Решение о признании забастовки незаконной принимается судом общей юрисдикции субъекта РФ по заявлению работодателя или прокурора. Решение суда доводится до сведения работников через орган, возглавляющий забастовку, который обязан немедленно проинформировать участников забастовки о решении суда. Решение суда о признании забастовки незаконной, вступившее в законную силу, подлежит немедленному исполнению. Работники обязаны прекратить забастовку и приступить к работе не позднее следующего дня после вручения копии указанного решения суда органу, возглавляющему забастовку.

В случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей суд вправе неначавшуюся забастовку отложить на срок до 15 дней, а начавшуюся — приостановить на тот же срок. В случаях, имеющих особое значение для обеспечения жизненно важных интересов Российской Федерации или отдельных ее территорий, Правительство РФ вправе приостановить забастовку до решения вопроса соответствующим судом, но не более чем на 10 календарных дней.

Согласно ТК РФ участие работника в забастовке не может рассматриваться в качестве нарушения трудовой дисциплины и основания для расторжения трудового договора, за исключением случаев неисполнения обязанности прекратить забастовку. На время забастовки за участвующими в ней работниками сохраняются место работы и должность. Работодатель имеет право не выплачивать работникам заработную плату за время их участия в забастовке, за исключением работников, занятых выполнением обязательного минимума работ (услуг). Коллективным договором, соглашением или соглашениями, достигнутыми в ходе разрешения коллективного трудового спора, могут быть предусмотрены компенсационные выплаты работникам, участвующим в забастовке.

В процессе урегулирования коллективного трудового спора, включая проведение забастовки, запрещается локаут — увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке.

#### 4. Право на отдых

##### Литература

*Тышкунова Н. Н.* К вопросу о понятии и содержании конституционного права на отдых // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2006. Вып. 7; *Она же.* Конституционное право человека и гражданина на отдых в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; *Она же.* Конституционное право человека и гражданина на отдых в Российской Федерации. М., 2009.

В ч. 5 ст. 37 Конституции установлено: «Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск».

Ранее продолжительность рабочего времени в целом определялась в Конституции. Однако в действующий Основной закон такую норму не включили. Она вошла в ТК РФ. Согласно ст. 91 ТК РФ нормальная продолжительность рабочего времени не может превышать 40 часов в неделю. А в соответствии со ст. 92 ТК РФ сокращенная продолжительность рабочего времени устанавливается: для работников в возрасте до 16 лет — не более 24 часов в неделю; в возрасте от 16 до 18 лет — не более 35 часов в неделю; для работников, являющихся инвалидами I или II группы, — не более 35 часов в неделю; для работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, — не более 36 часов в неделю в порядке, установленном Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Продолжительность рабочего времени учащихся образовательных организаций в возрасте до 18 лет, работающих в течение учебного года в свободное от учебы время, не может превышать половины норм, названных выше для лиц соответствующего возраста. ТК РФ и иными федеральными законами может устанавливаться сокращенная продолжительность рабочего времени для других категорий работников (педагогических, медицинских и др.).

Продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать: для работников в возрасте от 15 до 16 лет — пять часов, в возрасте от 16 до 18 лет — семь часов; для учащихся общеобразовательных учреждений, образовательных организаций начального и среднего профессионального образования, совмещающих в течение учебного года учебу с работой, в возрасте от 14 до 16 лет — два с половиной часа, в возрасте от 16 до 18 лет — четыре часа; для инвалидов — в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке,

установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Всем работникам предоставляются выходные дни (еженедельный непрерывный отдых). Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха не может быть менее 42 часов. Общепринятым выходным днем является воскресенье, второй день отдыха устанавливается коллективным договором или правилами внутреннего распорядка; дни отдыха, как правило, должны следовать подряд.

Нерабочими праздничными днями в Российской Федерации являются: 1—6 и 8 января — Новогодние каникулы; 7 января — Рождество Христово; 23 февраля — День защитника Отечества; 8 марта — Международный женский день; 1 мая — Праздник Весны и Труда; 9 мая — День Победы; 12 июня — День России; 4 ноября — День народного единства.

Ежегодные оплачиваемые отпуска работникам предоставляются с сохранением места работы (должности) и среднего заработка. Продолжительность такого отпуска — 28 календарных дней. Ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью более 28 календарных дней (удлиненный основной отпуск) предоставляется работникам в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами. Ряду категорий работников (занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, имеющим особый характер работы и др.) предоставляются ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска.

### 5. Право на защиту материнства, детства и семьи государством

#### Литература

*Аверкина Н. А.* Конституционные основы государственной защиты материнства, детства и семьи в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2003. Вып. 4; *Бондаренко О. А.* Реализация конституционных прав и свобод ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012; *Кордуба С. Б.* Конституционная обязанность родителей заботиться о воспитании детей в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Кузнецова О. В.* Конституционно-правовая защита семьи, материнства, отцовства и детства в России: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004; *Лазарева Е. В.* Конституционно-правовые основы социальной защиты молодых семей в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; *Нализко Н. А.* Обеспечение и охрана прав детей в Российской Федерации и Республике Казахстан: конституционно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Челя-

бинск, 2012; *Рыбаков О. Ю., Ситкова О. Ю.* Российская правовая политика в сфере защиты прав детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения. Саратов, 2009; *Старшова У. А.* Защита семьи, материнства, отцовства и детства — необходимое условие становления социального государства в современной России // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2008. Вып. 9; *Шуилова Т. А.* Конституционно-правовое регулирование равенства родительских прав и обязанностей в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.

Статья 38 Конституции РФ провозглашает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. На этой основе можно говорить о таком основном праве граждан России, как право на защиту материнства, детства и семьи государством. В значительной мере положения ст. 38 развивают и гарантируют принцип равноправия женщины и мужчины (ч. 3 ст. 19 Конституции РФ), но направлены на обеспечение учета функций, в силу природы и по традиционному общественному раскладу выполняемых женщиной. Это предполагает специальные гарантии в связи с материнством, оказание помощи женщинам и детям, поддержку многодетных и малообеспеченных семей. В основе государственной политики — учет интересов детей и родителей, равные права супругов в браке, в том числе по воспитанию детей. В этом плане ст. 38 перекликается со ст. 7 Конституции РФ, провозглашающей Российскую Федерацию социальным государством. В ч. 2 ст. 7 говорится, в частности, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства.

Таким образом, праву на защиту материнства, детства и семьи корреспондируют обязанности государства по обеспечению такой защиты. Этому служат многие российские законы: Семейный кодекс РФ, федеральные законы (например, от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»), нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ (например, постановление Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. «Об утверждении Правил разработки и распространения государственного доклада о положении детей в Российской Федерации»).

Государственная политика отражается также в различных концепциях и федеральных целевых программах, утверждаемых Президен-

том или Правительством на определенный временной период. К примеру, в целях решения наиболее острых и значительных проблем детства Указом Президента РФ от 14 сентября 1995 г. «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)» была утверждена президентская программа «Дети России», включавшая федеральные целевые программы «Дети-инвалиды», «Дети Чернобыля», «Дети Севера», «Дети-сироты», «Планирование семьи», «Одаренные дети», «Организация летнего отдыха детей», «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» и др. Правительство РФ постановлением от 21 марта 2007 г. утвердило федеральную целевую программу «Дети России» на 2007—2010 годы, постановлением от 8 января 1996 г. утверждена Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации. Правда, приходится говорить о весьма скромной роли этих документов в реальном улучшении положения соответствующих категорий граждан РФ.

В определенной мере ст. 38 Конституции РФ корреспондирует нравственным категориям, предполагая гармонию отношений между родителями и детьми. Вместе с тем в ст. 38 отражено и то, что в этих отношениях у сторон возникают юридические обязанности, что связано как с воспитанием детей, так и с оказанием помощи взрослыми детьми нетрудоспособным родителям. Конституционные нормы находят развитие в гражданском, семейном и других отраслях законодательства.

В последнее время обострилась проблема усыновления российских детей-сирот родителями-иностранцами. В связи с плохим отношением отдельных родителей к нашим усыновленным детям некоторые из детей погибли или же с большими трудностями возвратились на Родину. Появилась и абсолютно нежелательная перспектива усыновления наших детей «семьями» в связи с легализацией в ряде стран однополых браков. В России принимаются меры для ограничения усыновления наших детей-сирот иностранными гражданами из-за названных причин, обсуждается перспектива полного запрета в будущем подобного усыновления.

## 6. Право на социальное обеспечение и социальную защиту

### Литература

Гусева Т. С. Конституционное право на социальное обеспечение и роль государства в его реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18; Ибраева Б. С. Конституционно-правовые осно-

вы организации и функционирования системы управления социальной защитой населения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Мацурская Е. Е., Горбачева Ж. А. Право социального обеспечения: учеб. пособие. М., 2000; Мозолева О. С. Конституционное право граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011; Соловьева С. Д. Правовое регулирование социальной защиты населения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997; Солосин С. В. Конституционно-правовые основы социальной защиты в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002.

В ст. 39 Конституции РФ говорится, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Традиционно принято на базе таких положений Конституции говорить о конституционном праве на социальное обеспечение.

*Социальное обеспечение* — это прежде всего материальные выплаты гражданам, имеющим на то право (пенсионеры, инвалиды, дети, больные, женщины и др.), из специальных источников (бюджет, фонды), являющихся государственными либо находящимися под патронажем государства. Конституция называет два основных вида выплат — государственные пенсии и социальные пособия. Пенсии назначаются тем, кто уже отработал определенное время, либо может не работать по состоянию здоровья или при наличии заслуг перед государством, либо в силу несовершеннолетия не в состоянии работать. Это пенсии по возрасту (старости), инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет. Социальные пособия — выплаты, предоставляемые для компенсации (взамен) утраченного заработка либо для поддержания жизненного стандарта (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком, по безработице, на детей, ритуальное и др.).

*Пенсионное обеспечение* в нашей стране осуществляется на основе федеральных законов от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также Закона РФ от 12 февраля 1993 г. «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборо-

том наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Пособия выплачиваются на основе ряда федеральных законов: от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», от 12 января 1996 г. «О погребении и похоронном деле»; Закона РФ «О занятости населения» и др.

Денежные выплаты могут сочетаться, дополняться и заменяться так называемыми натуральными формами — помещение в дом для престарелых, инвалидов, детский дом, интернат и др. Одни ученые считают эти формы разновидностью социального обеспечения, другие — самостоятельным направлением обслуживания населения, *социальной защитой, или социальным обслуживанием*.

Социальная защита — социальное обслуживание населения постепенно получает распространение. Принят ряд важных нормативных актов, в частности федеральные законы от 12 января 1995 г. «О ветеранах», от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», от 17 июля 1999 г. «О государственной социальной помощи» и др.

Созданы государственная и муниципальная системы социального обслуживания, практически во всех районах и городах страны действуют комитеты социальной защиты населения. Возможно оказание социальной помощи населению гражданами и организациями на основе лицензии. Законодательство говорит о возможности создания таких учреждений социального обслуживания (независимо от форм собственности), как: комплексные центры социального обслуживания населения; территориальные центры социальной помощи семье и детям; центры социального обслуживания; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; социальные приюты для детей и подростков; центры психолого-педагогической помощи населению; центры экстренной психологической помощи по телефону; центры (отделения) социальной помощи на дому; дома ночного пребывания; специальные дома для одиноких престарелых; стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками); геронтологические центры; иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Социальные услуги зависят от категории лиц, которым они оказываются, а также от места их нахождения (на дому или в стационарном учреждении). Например, гражданам пожилого возраста и инвалидам, нуждающимся в посторонней помощи вследствие частичной утраты способности к самообслуживанию, на дому оказываются услуги по организации питания, быта и досуга, социально-медицинские услуги, содействие в трудоустройстве, правовые услуги, ритуальные услуги. С учетом категорий лиц социальные услуги оказываются бесплатно либо на условиях частичной и полной оплаты.

Современная политика строится также на непосредственном участии самих граждан в создании материальной базы указанных конституционных прав. В этом плане важными являются федеральные законы от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования», от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

В Конституции говорится также о том, что в Российской Федерации поощряются социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность. Этим целям служат, в частности, федеральные законы от 7 июля 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 7 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах».

## 7. Право на жилище

### Литература

*Малюкова Л. В.* Реализация конституционного права человека на жилище в Российской Федерации в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Понов С. Н.* Особенности реализации конституционного права на жилище в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011; *Скрипко В. Р.* Конституционное право граждан Российской Федерации на жилище // Государство и право. 2002. № 12; *Снежко О. А.* Проблемы участия государства в осуществлении конституционного права на жилище // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9; *Черкашина И. Л.* Проблемы судебной защиты конституционного права на жилище граждан Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Право на жилище в отечественной практике впервые было закреплено в Конституции СССР 1977 г. В ст. 40 Конституции РФ записано:

«1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

Суть права на жилище заключается в возможностях граждан:

1) иметь жилье, т. е. пользоваться благоустроенным помещением той или иной формы собственности;

2) получить жилье в установленном порядке, построить его либо купить;

3) находиться под защитой государства в части жилищных интересов, включая неприкосновенность жилища, невозможность выселения из жилища, его изъятия без законных оснований;

4) претендовать на создание благоприятных среды обитания в жилище и вокруг него (например, на подведение к жилищу освещения, воды, газа, отопления, соблюдения санитарных норм строительства, в том числе сохранение санитарной зоны вокруг домов).

Праву на жилище гражданина корреспондирует жилищная политика государства. Ее основы закреплены в Конституции РФ: органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Раньше основная часть жилья возводилась и предоставлялась гражданам самим государством. Теперь Конституция ориентирует на то, что граждане в большей мере сами должны обеспечивать право на жилище и строить себе жилье.

Жилищный кодекс РФ в ст. 2 определяет, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе: содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище; используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений; в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений

государственного или муниципального жилищного фонда; стимулируют жилищное строительство; обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда; обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда; организуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования; осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства; осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль.

Помимо Жилищного кодекса РФ, вопросы реализации права на жилище регулируют ГК РФ, Закон РФ от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Был принят также Закон РФ от 24 декабря 1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики», но он утратил силу в 2005 г. в связи с принятием Жилищного кодекса РФ, правда, законы субъектов РФ об их жилищной политике в ряде субъектов продолжают действовать.

## 8. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

### Литература

*Балашова Г. В.* Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Бушуева В. П.* Конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь: новое измерение // Право и управление. XXI век. 2007. № 1 (4); *Вронская М. В.* Государственно-правовая политика в сфере охраны здоровья российских граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009; *Дронова Ю. А.* Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в Конституции Российской Федерации // Вестник Тверского гос. ун-та. 2009. № 9. Сер. «Право». Вып. 15; *Дюжиков С. А.* Конституционное обеспечение права на охрану здоровья в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001; *Егоричев А. Н.* Конституционно-правовые основы физкультурной деятельности: российский и зарубежный опыт: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Еникеев О. А.* Конституционное право на медицинскую помощь: теория и практика:

дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Каменская Н. А.* Конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь: современные гарантии обеспечения, принципы реализации и механизмы защиты: дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011; *Колоцей И. А.* Право на охрану здоровья и медицинскую помощь как конституционная ценность: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010; *Коровина Ю. В.* Конституционные основы охраны нравственного здоровья населения Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Морозова О. В.* Конституционная природа платных медицинских услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18; *Отставнова Е. А.* Конституционное право человека и гражданина на охрану здоровья в Российской Федерации: понятие и содержание // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2008. Вып. 9; *Ращупкина Е. И.* Право на охрану здоровья и медицинскую помощь: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012; *Холодова Т. Ю.* Конституционно-правовое обеспечение права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Это право закреплено в ст. 41 Конституции РФ. Право на охрану здоровья обеспечивается многими путями, включая создание для граждан необходимых условий труда, быта, возможностей хорошего отдыха, в том числе с занятиями физкультурой и спортом, производство продуктов питания должного качества и т. д. Право на медицинскую помощь обеспечивается наличием государственных, муниципальных и негосударственных медицинских учреждений, обязанных оказывать населению такую помощь. Конституция РФ указывает, что *бесплатная медицинская помощь* оказывается гражданам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Согласно Конституции в Российской Федерации финансируются *федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения*, принимаются меры по развитию *государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения*, поощряется *деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физкультуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию*.

Одной из гарантий права на охрану здоровья является своевременная информированность общества о санитарном состоянии населенных пунктов, вспышках инфекций, распространенности заболеваний и т. п. Поэтому в ч. 3 ст. 41 Конституции указано, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для

жизни и здоровья людей, влечет ответственность в соответствии с федеральным законом.

Защита интересов граждан в области здравоохранения регулируется Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Законом РФ от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», федеральными законами от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 30 марта 1995 г. «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» и др.

Постановлением Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г. (утратило силу) созданы Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования — самостоятельные государственные некоммерческие финансово-кредитные учреждения. Граждане РФ получили страховые полисы обязательного медицинского страхования, которые дают право получения необходимой медицинской помощи в медицинских учреждениях, работающих в системе такого страхования.

В развитие норм Конституции РФ принимается значительное число федеральных и региональных концепций и программ в сфере охраны здоровья граждан и оказания медицинской помощи.

Что касается физкультуры и спорта, в одних правовых работах они рассматриваются как гарантии права на охрану здоровья, в других — как самостоятельное конституционное право человека и гражданина в социальной сфере. Государственная политика в области физкультуры и спорта, поощрения граждан, занимающихся физкультурой и спортом как на любительской, так и на профессиональной основе, отражена в Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

## 9. Право на благоприятную окружающую среду

### Литература

*Велиева Д. С.* Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации / под ред. *В. Т. Кабышева*. М., 2009; *Она же*. Понятие конституционных экологических прав и их значение в системе действующего правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3; *Она же*. Конституционная обязанность российского государства по обеспечению благоприятной окружающей среды // Российское правосудие. 2010. № 7 (51); *Давае-*

ва К. К. Конституционное право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации: правовое регулирование и судебная защита: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Железинский А. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; Морозова М. В. Конституционно-правовые гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Назарова И. С. Экологические права личности: конституционно-правовое преломление // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9; Пономарева И. П. Конституционные основы экологической политики в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000; Стариков В. И. Проблемы реализации и защиты конституционных прав на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии граждан, подвергшихся радиационному воздействию (по материалам Южного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007; Ястребов А. Е. Актуальные проблемы судебной защиты конституционных экологических прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12.

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. На основе указанной статьи Конституции одни специалисты пишут о конституционном праве на благоприятную окружающую среду, включая в его содержание все компоненты, названные в данной статье; другие предпочитают говорить о конституционных экологических правах граждан. В любом случае данное право надо трактовать достаточно широко.

В его основе лежит государственная политика, направленная: на обеспечение качества окружающей среды и экологически чистых производств, предотвращение загрязнений воздуха, воды, почв; установление нормативов предельно допустимого вредного воздействия на окружающую среду; ликвидацию аварий и иных отрицательных последствий; создание государственных экологических и иных фондов, аккумулирующих средства на охрану природы.

Граждане могут требовать соблюдения экологического законодательства, соответствующей информации, создавать общественные объединения в данной сфере, проявлять гражданские инициативы, ставить вопрос о привлечении виновных к ответственности и т. д. Они могут получать полное возмещение ущерба их здоровью и имуществу в результате экологических катастроф, при этом учитываются все неблагоприятные последствия, включая меру утраты трудоспособности, затраты на лечение, изменение профессии и образа жизни,

места жительства, различные медицинские патологии, ставшие прямым последствием катастроф, и т. д.

Вопросы охраны природы регулируются федеральными законами от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе» и другими, в той или иной мере касающимися охраны природы. Многие вопросы регулируются подзаконными актами.

## 10. Право на образование

### Литература

Акбаев А. А. Осуществление прав граждан РФ на образование: конституционные гарантии и социально-экономическое обеспечение. М., 1999; Андиева М. С. Государственное регулирование образовательной деятельности в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Богданов А. В. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права на образование: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008; Дащинская Э. П. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности общеобразовательных учреждений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Деманова С. В. Конституционное право на получение бесплатного высшего образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; Матюшева Т. Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999; Смирнова М. В. Становление конституционного права на образование в негосударственных образовательных учреждениях России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11; Стульникова О. В. Конституционное право граждан на образование и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; Третьяк Н. В. Конституционное право на образование в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Тяпкина И. В. Правовой механизм реализации конституционного права на образование в средних и высших профессиональных учебных заведениях в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Право на образование заключается в возможности обучения в каком-либо образовательной организации, которая дает человеку общие знания, являющиеся основой его кругозора, а также специальные знания, в том числе необходимые для трудовой деятельности. И конечно же право на образование включает и самостоятельное удовлетворение образовательных интересов личности — с тем услови-

ем, что человек может для этих целей пользоваться возможностями соответствующих учреждений.

В соответствии со ст. 43 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются *общедоступность и бесплатность* дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных организациях и на предприятиях. При этом *основное общее образование обязательно*. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Длительное время действовал Закон РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании», обросший многочисленными изменениями и дополнениями. Теперь ему на смену пришел Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации», правда, и в него уже внесены поправки.

Согласно ст. 2 Закона «образование — единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования в соответствии с Законом (ст. 3) основываются на следующих принципах:

- 1) признание приоритетности образования;
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
- 4) единство образовательного пространства на территории РФ, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов РФ в условиях многонационального государства;
- 5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования РФ с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;

б) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные указанным Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;

10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Законом предусмотрено, что Правительство РФ ежегодно в рамках обеспечения проведения единой государственной политики в сфере образования представляет Федеральному Собранию РФ доклад о реализации государственной политики в сфере образования и публикует его на официальном сайте Правительства РФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Конституция РФ гласит (ч. 5 ст. 43), что *Российская Федерация поддерживает различные формы образования и самообразования*. Образовательная политика — важная часть политики государства, она находит воплощение в программах образования.

Закон «Об образовании в Российской Федерации» развивает положения Конституции РФ и гласит, что в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни *общего* образования: 1) дошко-

льное образование; 2) начальное общее образование; 3) основное общее образование; 4) среднее общее образование. А к уровням *профессионального* образования относятся: 1) среднее профессиональное образование; 2) высшее образование — бакалавриат; 3) высшее образование — специалитет, магистратура; 4) высшее образование — подготовка кадров высшей квалификации. *Дополнительное* образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

Система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования.

Согласно ч. 3 ст. 43 Конституции РФ *каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственной или муниципальной образовательной организации и на предприятии*. Наряду с бесплатным образованием в России распространено получение высшего образования на платной основе в государственных и негосударственных высших учебных заведениях.

В нашей стране получила широкое распространение система послевузовского профессионального образования — в виде повышения квалификации, получения второго высшего образования, обучения в аспирантуре, ординатуре, адъюнктуре и докторантуре, создаваемых в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, имеющих соответствующие лицензии. Имеется Федеральный закон от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в него ранее вносилось немало изменений и дополнений, после появления нового Закона об образовании 2012 г. Закон 1996 г. остается формально действующим актом.

Закон «Об образовании в Российской Федерации» тоже говорит о повышении квалификации, связывает ее с повышением профессионального уровня, получением новой компетенции в рамках имеющегося документа об образовании, а также с получением документа о профессиональной подготовке, о защите диссертации. Что касается послевузовского профессионального образования, то названный Закон в ст. 108 говорит о том, что существовавшие до этого уровни образования должны быть приравнены к образовательным уровням, ус-

тановленным новым Законом, в том числе: послевузовское профессиональное образование в аспирантуре (адъюнктуре) — к высшему образованию — подготовке кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре); послевузовское профессиональное образование в ординатуре — к высшему образованию — подготовке кадров высшей квалификации по программам ординатуры; послевузовское профессиональное образование в форме ассистентуры-стажировки — к высшему образованию — подготовке кадров высшей квалификации по программам ассистентуры-стажировки. Получается, что по названному выше Закону все перечисленное есть формы не послевузовского образования, а высшего образования.

Конституция РФ предусматривает (ч. 5 ст. 43), что *Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты*. Развивая это конституционное положение, новый Закон об образовании (ст. 11 и др.) говорит, что федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования обеспечивают: единство образовательного пространства РФ; преемственность основных образовательных программ; вариативность содержания образовательных программ соответствующего уровня образования, возможность формирования образовательных программ различных уровня сложности и направленности с учетом образовательных потребностей и способностей обучающихся; государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения. Федеральные государственные образовательные стандарты, за исключением федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, образовательные стандарты являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и соответствующей направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения.

Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования: 1) к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему; 2) условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финан-

совым, материально-техническим и иным; 3) результатам освоения основных образовательных программ. Федеральными государственными образовательными стандартами устанавливаются сроки получения общего образования и профессионального образования с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий обучающихся.

### **11. Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания**

#### *Литература*

*Авакьян С. А.* Свобода преподавания: конституционно-правовая интерпретация // Актуальные проблемы преподавания конституционного и муниципального права: материалы Всероссийского науч.-практ. семинара / отв. ред. *Н. В. Витрук*. М., 2008; *Андреева В. П.* Проблемы конституционно-правового обеспечения свободы творчества и охраны интеллектуальной собственности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009; *Корчагина Д. П.* Конституционное право на свободу творчества и охрану интеллектуальной собственности в России и США: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Пасешикова Л. А.* Конституционно-правовые основы академической свободы в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011; *Сазонникова Е. В.* Конституционно-правовые аспекты творчества // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16; *Халипова Е. В.* Конституционно-правовая концепция интеллектуальной собственности (становление и эволюция). М., 1998; *Шапорева Д. С.* К вопросу о понятии конституционного права человека и гражданина на свободу творчества в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов, 2006. Вып. 7; *Она же.* Конституционное право человека и гражданина на свободу творчества в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; *Она же.* Конституционное право человека и гражданина на свободу творчества в современной России / под ред. *В. Т. Кабышева*. Саратов, 2010; *Она же.* Конституционные основы права на свободу творчества и научных исследований в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей / редкол. *В. Т. Кабышев* и др. Саратов, 2011. Вып. 12.

Данная свобода отражена в ч. 1 ст. 44 Конституции РФ, гласящей, что *каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.*

Свобода творчества имеет разные формы проявления, выражаемые в возможности как профессионального, так и любительского (са-

модельного) творчества. Граждане могут заниматься творчеством индивидуально; создавать различные творческие кружки, клубы, объединения.

Свободу преподавания, о которой говорит Конституция, надо понимать следующим образом. Учитель школы, преподаватель вуза вправе использовать свою методику изложения материала, ведения урока, семинара, чтения лекции и т. д. Однако свобода преподавания не означает, что педагог может игнорировать учебную программу и не давать учащимся те знания, которые предполагаются государственным образовательным стандартом. Преподаватель вправе высказывать свою точку зрения по рассматриваемым вопросам, но учебное занятие не может быть превращено в политический диспут, шоу — все это позволительно во внеучебное время. Свобода преподавания означает и соблюдение этических норм — преподаватель должен пользоваться культурным языком, не допускать оскорбительных высказываний в адрес учащихся, а также своих коллег.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 47 говорит о том, что педагогические работники пользуются рядом академических прав и свобод, в числе которых: свобода преподавания, свободное выражение своего мнения, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность; свобода выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания; право на творческую инициативу, разработку и применение авторских программ и методов обучения и воспитания в пределах реализуемой образовательной программы, отдельного учебного предмета, курса, дисциплины (модуля); право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой и в порядке, установленном законодательством об образовании.

Вместе с тем согласно ст. 48 Закона педагогические работники обязаны: осуществлять свою деятельность на высоком профессиональном уровне, обеспечивать в полном объеме реализацию преподаваемых учебных предмета, курса, дисциплины (модуля) в соответствии с утвержденной рабочей программой; соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики; уважать честь и достоинство обучающихся и других участников образовательных отношений. Педагогическим работникам запрещается использовать образовательную деятельность для политической агитации, принуждения обучающихся к принятию политических, религиозных или иных убеждений либо отказу от них, для разжигания социальной, расовой, национальной или религиоз-

ной розни, для агитации, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии.

Понятие «интеллектуальная собственность», употребленное в Конституции РФ, воспринято и гражданским законодательством. Оно предполагает возможность прав индивида на результаты своей творческой (интеллектуальной) деятельности, материализованные в виде каким-то образом высказанных, изложенных, показанных, записанных, опубликованных идей. Охраняются плоды интеллектуальной деятельности в виде не только открытий и изобретений, литературных и научных произведений (причем как книг, статей, так и рукописей, докладов и т. п.), но и музыкального, театрального и других видов творчества.

### **12. Право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям**

#### *Литература*

*Морозова А. Н.* Конституционно-правовые гарантии участия граждан в культурной жизни российского общества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Рубанова М. Е.* Конституционное право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Сазонникова Е. В.* Конституционное право и концепт «культура». Воронеж, 2011; *Она же.* Конституционно-правовое регулирование культурных отношений в России. Воронеж, 2011; *Она же.* Наука конституционного права России и концепт «культура»: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; *Степанова И. В.* Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации в области культуры: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Согласно ч. 2 и 3 ст. 44 Конституции РФ каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. в разд. II «Права и свободы человека в области культуры» определяют довольно широкий перечень таких прав. В их числе неотъемлемое право каждого человека на культурную деятельность независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, полити-

ческих, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств. Каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями.

Каждый человек имеет право на личную культурную самобытность, т. е. на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на защиту государством своей культурной самобытности. У человека есть право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности. Ограничения доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются законодательством РФ. Лицам, не достигшим 18 лет, гарантируется право бесплатного посещения музеев один раз в месяц. Каждый без ограничения возраста имеет право на эстетическое воспитание и художественное образование, на выбор его форм и способов в соответствии с законодательством об образовании.

Каждый человек имеет право собственности в области культуры. Оно распространяется на имеющие историко-культурное значение предметы, коллекции и собрания, здания и сооружения, организации, учреждения, предприятия и иные объекты. Порядок приобретения, условия владения, пользования и распоряжения объектами собственности в области культуры регламентируются законодательством. Граждане имеют право создавать организации, учреждения и предприятия (именуемые в дальнейшем организациями) по производству, тиражированию и распространению культурных ценностей, благ, посредничеству в области культурной деятельности в порядке, определяемом законодательством РФ. Они имеют право создавать ассоциации, творческие союзы, гильдии или иные культурные объединения.

Граждане вправе вывозить за границу в целях экспонирования, иных форм публичного представления, а также в целях продажи результаты своей творческой деятельности в порядке, определяемом законодательством. Кроме того, граждане РФ имеют право осуществлять культурную деятельность в зарубежных странах, создавать организации культуры на территории других государств, если последнее не противоречит законодательству этих государств.

Народы и иные этнические общности в Российской Федерации имеют право на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания. Политика в области сохра-

нения, создания и распространения культурных ценностей коренных национальностей, давших наименования национально-государственным образованиям, не должна наносить ущерб культурам других народов и иных этнических общностей, проживающих на данных территориях.

Российская Федерация гарантирует право всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности, на культурно-национальную автономию, которая означает право указанных этнических общностей на свободную реализацию своей культурной самобытности посредством создания на основании волеизъявления населения или по инициативе отдельных граждан национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств.

По Конституции культурные права предоставляются каждому человеку, пребывающему на территории нашего государства, будь это гражданин РФ, иностранный гражданин или лицо без гражданства. Эти права сочетаются и с соответствующими обязанностями всех этих лиц.

Международные пакты о правах человека исходят из равенства лиц в пользовании образовательными и культурными правами, из обязанности государств создавать условия для доступа к культурным ценностям всех, кто находится на их территории. Общие предпосылки соответствующей политики Российского государства отражены в ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, гласящей, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Основы законодательства РФ о культуре передают право на установление цен на посещение музеев и других культурных заведений в их руки. Российские граждане за границей пользуются музеями и иными выставочными комплексами на равных основаниях с гражданами соответствующих государств.

### § 5. Основные права по защите других прав и свобод граждан

#### *Литература*

*Адзинова Е. А.* Конституционное право на судебную защиту // Российское правосудие. 2008. № 4 (24); *Бабинков А. М.* Конституционный принцип состязательности и равноправия сторон при осуществлении правосудия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Баранова С. Г.* Консти-

туционное право человека и гражданина на правовую защиту: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; *Беляевская О. Я.* Конституционное право человека и гражданина на судебную защиту: понятие, проблемы реализации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007; *Бондарь О. Н.* Квалифицированная юридическая помощь — конституционная гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008; *Васильев А. А.* Конституционное право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; *Глотов С. А., Петренко Е. Г.* Права человека и их защита в Европейском суде. М., 2000; *Кривонослова О. Ю.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Она же.* Финансовое обеспечение конституционного права на бесплатную юридическую помощь // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11; *Крылатова И. Ю.* Конституционно-судебная защита экономических прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007; *Любовенко Е. С.* Конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи и механизм его гарантирования (российский и зарубежный опыт). Тверь, 2008; *Миرونнов А. Л.* Реализация конституционного права человека и гражданина на получение квалифицированной юридической помощи при осуществлении правосудия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Плетень А. С.* К вопросу о содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23; *Смагин Г. А.* Конституционно-правовые вопросы оказания юридической помощи населению в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Торкунова Е. А.* Правовая основа реализации конституционного права российских граждан на судебную защиту в Европейском суде: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997; *Черняков И. Г.* Реализация конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации: проблемы и перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

Как говорилось выше, есть четвертая группа основных прав и свобод человека и гражданина — по защите других прав и свобод. Они выражаются либо в возможностях для человека охранять свои интересы в целом независимо от сферы, либо специально в правах и гарантиях на справедливое правосудие и применение закона. В эту четвертую группу включаются права:

- 1) на сочетание государственной защиты прав и свобод с возможностями самозащиты;
- 2) на судебную защиту прав и свобод;

- 3) на рассмотрение дела в надлежащем суде;
- 4) на получение квалифицированной юридической помощи;
- 5) на презумпцию невиновности;
- 6) на гуманизм правосудия;
- 7) на защиту интересов пострадавших от нарушений закона;
- 8) на применение действующего закона.

### **1. Право на сочетание государственной защиты прав и свобод с возможностями самозащиты**

Это ключевое право в целом для всех прав и свобод граждан, а также для рассматриваемой группы прав. Развивая данное положение, Конституция РФ (ст. 45) закрепила: государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (ч. 1); каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2).

Часть 1 ст. 45 предполагает, что *защита прав и свобод человека и гражданина является составным элементом политики Российского государства*. На это направлены законодательство и деятельность всех государственных органов. В соответствии со ст. 80 Конституции Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина в нашей стране, многие его полномочия направлены именно на обеспечение и защиту прав и интересов личности. К ведению Правительства РФ отнесено осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан (п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Тем же целям служит деятельность судов и иных органов государства. Все государственные и муниципальные служащие обязаны руководствоваться в своей деятельности принципом уважения прав и свобод человека и гражданина.

Но немыслимо поставить возле каждого гражданина государственную охрану. К тому же соответствующие службы могут охранять лишь жизнь человека, а защита прав и свобод — понятие многообразное. В ряде случаев нужны инициативные усилия самой личности, например, без личного обращения в суд не будет рассмотрения дела, без подачи заявления с сопроводительными документами не назначат пенсию и т. д. Но Конституция предполагает и собственные действия гражданина по защите своих прав и свобод, отсюда и конституционная формула о праве каждого «защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Это может быть защита «и словом, и делом», вплоть до физической самозащиты от посягательства на здоровье, честь и жизнь.

### **2. Право на судебную защиту прав и свобод**

Помимо общей возможности защиты прав и свобод, согласно ст. 46 Конституции РФ «*каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод*». Эта норма Конституции формирует у граждан преувеличенное представление о судебной защите прав и свобод: если права нарушены, надо пойти в суд, и справедливость тут же будет восстановлена. Когда же люди обращаются в суд, многих охватывает разочарование. Оно наступает как от бездушного отношения судебных работников, так и от реально возможных последствий. Закон предполагает состязательные судебные процедуры рассмотрения дел. Формально это означает, что внимание обеспечивается в суде и другой стороне, не может быть поддержки одного гражданина в ущерб другому.

В общем-то, в приведенной норме Конституции проглядывает явная пропагандистская начинка. Реально же подразумевается *право человека на обращение в суд* за защитой своего права. Он действительно вправе прийти в суд, быть принятым и выслушанным судьей, а также подать жалобу, заявление, иск. Но дело будет разрешено в соответствии с законом и в его пределах, да еще и с учетом искусства ведения судебной тяжбы.

Право на судебную защиту по Конституции РФ сочетается с правом обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46). Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» к действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относит коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности (ст. 2). Гражданин вправе обжаловать как действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.

Если гражданин считает, что его конституционные права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, он может обратиться в Конституционный Суд РФ (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции, если гражданин исчерпал все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, он может обратиться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. В последние годы появляется практика обращения граждан России в Европейский Суд по правам человека, функционирующий на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

### 3. Право на рассмотрение дела в надлежащем суде

Определение надлежащего суда для рассмотрения соответствующего дела обусловлено его *подсудностью*. Исходя из этого Конституция РФ в ч. 1 ст. 47 предусматривает: «Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом». Таким образом, дело направляется в ту судебную инстанцию, к ведению которой законом отнесено его рассмотрение. Причем суд не может отказываться от рассмотрения такого дела. Подсудность по уголовным делам определяется Уголовно-процессуальным кодексом, по гражданским делам — Гражданским процессуальным и Арбитражным процессуальным (до прекращения его действия) кодексами РФ.

В определенных случаях граждане могут ходатайствовать о передаче их дела на рассмотрение в иной суд, если они сомневаются в объективности соответствующего суда. Вместе с тем и судьи, считающие, что они не могут быть беспристрастными в конкретном деле, вправе ставить вопрос о передаче его на рассмотрение в другую судебную инстанцию.

Дополнительная гарантия характеризуемого права установлена в ч. 2 ст. 47: «Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом» (выделено мной. — С. А.). Речь идет о ситуациях, когда лицо обвиняется в совершении преступлений, представляющих повышенную общественную опасность.

### 4. Право на получение квалифицированной юридической помощи

Право на получение квалифицированной юридической помощи закреплено в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ. Там же говорится, что *в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно*.

В реализации данного права гражданину обязаны помогать в принципе любые органы и должностные лица. Например, если он пришел на прием к судье или работнику местной администрации с заявлением, в котором есть неточности, должностное лицо обязано подсказать человеку, что и на основе какого акта следует исправить. Прокурор, принимая гражданина и выслушивая его, обязан разъяснить, какой закон и каким образом применяется в конкретной ситуации.

Специализированной организацией, оказывающей юридическую помощь гражданам, является *адвокатура*. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» гласит, что адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном данным Федеральным законом, физическим и юридическим лицам (доверителям) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию (ст. 1).

Адвокат является независимым советником по правовым вопросам. Он не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности. Оказывая юридическую помощь, адвокат: дает консультации и справки по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме; составляет заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера; представляет интересы доверителя в конституционном судопроизводстве; участвует в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве и т. д.

Статус адвоката в Российской Федерации вправе приобрести лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации высшего образования, либо ученую степень по юридической специальности. Указанное лицо также должно иметь стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании в сроки, установленные Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Претендент, успешно сдавший квалификационный экзамен, приносит присягу адвоката. Со дня принятия присяги претендент получает статус адвоката и становится членом адвокатской палаты.

Адвокаты иностранного государства могут оказывать юридическую помощь на территории РФ по вопросам права данного ино-

странного государства. Адвокаты иностранных государств, осуществляющие адвокатскую деятельность на территории РФ, регистрируются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции в специальном реестре. Без регистрации в указанном реестре осуществление адвокатской деятельности адвокатами иностранных государств на территории РФ запрещается.

Адвокатская деятельность осуществляется на основе соглашения между адвокатом и доверителем. *Соглашение* представляет собой гражданский правовой договор, заключаемый в простой письменной форме между доверителем и адвокатом (адвокатами), на оказание юридической помощи самому доверителю или назначенному им лицу. Вознаграждение, выплачиваемое адвокату доверителем, и (или) компенсация адвокату расходов, связанных с исполнением поручения, подлежат обязательному внесению в кассу соответствующего адвокатского образования либо перечислению на расчетный счет адвокатского образования в порядке и сроки, предусмотренные соглашением.

Труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета. Расходы на эти цели учитываются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год в соответствующей целевой статье расходов. Размер дополнительного вознаграждения, выплачиваемого за счет средств адвокатской палаты адвокату, участвующему в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, и порядок выплаты вознаграждения за оказание юридической помощи гражданам РФ бесплатно устанавливаются ежегодно собранием (конференцией) адвокатов.

Бесплатная юридическая помощь адвокатами оказывается гражданам России, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам, доходы которых ниже указанной величины, в следующих случаях: истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью; ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью; гражданам РФ — при составлении заяв-

лений о назначении пенсий и пособий; гражданам РФ, пострадавшим от политических репрессий, — по вопросам, связанным с реабилитацией. Юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В ч. 2 ст. 48 Конституции РФ говорится, что *каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения*. В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ защитник допускается к участию в деле практически с момента заключения лица под стражу, в остальных случаях — с момента привлечения в качестве обвиняемого. Следователь и суд обязаны разъяснять и обеспечивать право обвиняемого иметь своего защитника.

Освещая право на получение специальной и квалифицированной юридической помощи, следует отметить, что начиная с 2005 г. в Российской Федерации внедряется *целевая система* такой помощи, адресно предназначенная для малообеспеченных граждан, а также тех, кто лишен возможности самостоятельной защиты своих интересов.

Для этого сначала было принято постановление Правительства РФ от 22 августа 2005 г. «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам». Эксперимент был задуман в ряде субъектов РФ на 2006 г., затем его продлили. Создаются *государственные юридические бюро*, правда, сначала в ограниченном количестве, каждому установили предельную численность работников и объемы государственного финансирования, утвердили Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам. Эксперимент продолжили в последующие годы.

Но затем принято более радикальное решение — появляется Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Этим актом устанавливаются основные гарантии реализации права граждан РФ на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в нашей стране, организационно-правовые основы формирования *государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения*.

В Законе говорится, что он нацелен на создание условий для реализации установленного Конституцией РФ права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов РФ; формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства; создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

В ст. 6 Закона, посвященной видам бесплатной юридической помощи, говорится о том, что она оказывается в виде: 1) правового консультирования в устной и письменной форме; 2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера; 3) представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов РФ. Вместе с тем определено, что бесплатная юридическая помощь может оказываться в иных не запрещенных законодательством РФ видах.

В Законе подчеркнуто, что все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные Законом, могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование, если иное не предусмотрено федеральными законами. Вместе с тем федеральными законами могут быть установлены дополнительные квалификационные требования к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь в виде представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Как было указано выше, Закон говорит о государственной и негосударственной системах бесплатной юридической помощи.

В соответствии со ст. 15 участниками соответствующей государственной системы являются: 1) федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения; 2) органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения; 3) органы управления государственных внебюджетных фондов; 4) государственные юридические бюро.

Адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь, могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи в поряд-

ке, установленном названным Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов РФ.

С названными выше субъектами Закон связывает конкретные виды бесплатной юридической помощи. Так, для федеральных и региональных органов исполнительной власти, подведомственных им учреждений, а также для органов управления государственных внебюджетных фондов это *правовое консультирование* в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции, в порядке, установленном для рассмотрения обращений граждан. Однако в случаях, когда это установлено законодательством, они оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, *в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов* правового характера *и представляют интересы* гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Закон определяет (ст. 17), что для обеспечения функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи, а также для оказания гражданам бесплатной юридической помощи *в соответствии с законами субъектов РФ могут создаваться государственные юридические бюро и (или) могут привлекаться к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи адвокаты.*

Государственные юридические бюро оказывают *все виды бесплатной юридической помощи*, предусмотренные данным Законом.

Организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте РФ осуществляется адвокатской палатой субъекта РФ.

Нотариусы в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий, исходя из своих полномочий путем консультирования по вопросам совершения нотариальных действий в порядке, установленном законодательством РФ о нотариате (ст. 19).

Важный вопрос, урегулированный Законом (ст. 20), — категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Это широкий круг — малоимущие граждане; инвалиды I и II группы; ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда; дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, несовершеннолетние, а также представители названных

категорий лиц, если они обращаются по вопросам обеспечения и защиты их прав и законных интересов, и др.

Вопросы, с которыми граждане могут обращаться в государственные юридические бюро и к адвокатам, являющимся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, самые разнообразные. Это и правовое консультирование в устной и письменной форме, и составление для них заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера по широкому кругу вопросов, и представительство в судах, государственных и муниципальных органах, организациях интересы соответствующих граждан.

Что касается *негосударственной* системы бесплатной юридической помощи, согласно ст. 22 Закона она формируется на добровольных началах. Участниками такой системы являются, во-первых, *юридические клиники* (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и, во-вторых, *негосударственные центры* бесплатной юридической помощи. Такие центры в целях оказания гражданам бесплатной юридической помощи могут создавать некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов РФ, нотариусы, нотариальные палаты. Центр может быть создан в качестве юридического лица — некоммерческой организации или структурной единицы юридического лица. Центр может не являться юридическим лицом. Негосударственные центры вправе оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера. При этом виды бесплатной юридической помощи, категории граждан, имеющих право на ее получение, и перечень правовых вопросов, по которым такая помощь оказывается, определяются негосударственными центрами самостоятельно, при этом особое внимание уделяется тем, кто оказался в бедственном положении, и не должно быть дискриминационных подходов.

Закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» определил, что финансирование оказания бесплатной юридической помощи органами публичной власти и подведомственными им учреждениями осуществляется за счет соответствующего бюджета. Государственные юридические бюро и деятельность адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, финансируются из бюджетов субъектов РФ. Во всех остальных случаях соответствующие субъекты осуществляют такую деятельность за счет своих расходов.

### 5. Право на презумпцию невиновности

Презумпция невиновности — важнейшее условие неприкосновенности личности, один из основных принципов правосудия. В соответствии со ст. 49 Конституции РФ *каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда*. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Изложенное содержание презумпции невиновности известно с незапамятных времен. Закрепление этого принципа и соответствующего права гражданина в Конституции РФ отражает гуманизм нашего общества и политики государства в отношении к личности. Нельзя исходить заведомо из того, что привлекаемый к ответственности человек виновен. Не должны быть решающими факторами *досудебное признание человеком своей вины*, очевидность обстоятельств, показания потерпевших и т. д. Практике известны тысячи примеров, когда признававшийся в совершении преступления потом оказывался невиновным, а у задержанного с поличным выявлялись психические отклонения, исключающие его признание виновным.

Только суд, оценивая всю совокупность доказательств, вправе признать вину человека в совершении преступления. Более того, обязанность доказывать вину возлагается на специально уполномоченные государственные органы. Эту обязанность нельзя переложить на другие органы и на других лиц, в том числе на потерпевших, свидетелей и т. д. Тем более нельзя возложить эту обязанность на обвиняемого.

Конституция гласит, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Выявлять обстоятельства, говорящие как о вине, так и о невиновности лица, обязаны органы следствия и суд. «Обвинительный» характер деятельности не должен быть свойствен соответствующим государственным органам.

### 6. Право на гуманизм правосудия

Развитием презумпции невиновности надо считать право личности на гуманизм правосудия. Оно отражено в ст. 50, 51 Конституции РФ и выражается в следующих требованиях.

Во-первых, согласно ч. 1 ст. 50 *никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление*. Речь идет именно о преступлении, т. е. уголовно наказуемом деянии. Не следует смешивать повторное

осуждение с иными видами последствий (мер ответственности), которые сами по себе возможны наряду с уголовной ответственностью. Например, при подделке бюллетеней на выборах результаты голосования могут быть признаны недействительными, а члены избирательной комиссии освобождены от обязанностей (а то и вся избирательная комиссия расформируется). Но это не исключает уголовной ответственности виновных лиц.

Во-вторых, в соответствии с ч. 2 ст. 50 *при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона*. Порядок производства следствия устанавливается Уголовно-процессуальным кодексом РФ, порядок сбора и использования доказательств — соответственно этим и Гражданским процессуальным, Арбитражным процессуальным кодексами РФ и связанными с ними некоторыми иными актами. Следовательно, все другие пути и приемы недопустимы.

В-третьих, согласно ч. 3 ст. 50 *каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания*. Здесь предполагаются разные варианты: осужденный вообще не считает себя виновным, не согласен с квалификацией своих деяний, не находит убедительными приведенные в деле доказательства его вины и т. д. Он может считать суровым вынесенный приговор, исходить из того, что его деяние заслуживает более мягкого наказания. Наконец, он может как бы взывать к жалости по отношению к себе, прося о помиловании.

В-четвертых, в соответствии с ч. 1 ст. 51 Конституции РФ *никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом*. Это конституционное положение предполагает право (но не обязанность) индивида на отказ от дачи показаний в любом уголовном либо гражданском деле. Надо лишь подтвердить, что соответствующее лицо является супругом или близким родственником, каковыми уголовно-процессуальное и семейное законодательство считает родственников по прямой восходящей и нисходящей линии (родители и дети, родные братья и сестры, в том числе с одним общим родителем, бабушка, дедушка и внуки, усыновители и усыновленные).

Согласно ч. 2 ст. 51 федеральным законом могут устанавливаться случаи *освобождения от обязанности давать свидетельские показания*. Речь идет о тех категориях лиц, которые в силу должностного положения могут получить доверительную информацию от гражданина, рассчитывающего на то, что она не пойдет дальше и не будет исполь-

зована ему во вред. В частности, по законодательству вправе отказаться от дачи свидетельских показаний депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, священнослужители — в отношении сведений, полученных на исповеди, нотариусы — в отношении тайны завещания, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — по поводу ставших ему известными в силу должности обстоятельств по гражданскому или уголовному делу, врач — по поводу сведений, составляющих врачебную тайну, и др.

### **7. Право на защиту интересов пострадавших от нарушения закона**

Статья 52 Конституции РФ гласит, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Эта норма развита в текущем законодательстве. В частности, уголовно-процессуальный закон предусматривает признание лица потерпевшим от преступления специальным актом лица, ведущего дознание или следствие, прокурора либо суда (судьи). На этой основе человек получает специальные возможности представления и защиты своих интересов.

Пострадать можно и от злоупотребления властью, не выражающегося в совершении преступления. Однако и в этом случае Конституция РФ предполагает охрану прав потерпевших. В частности, гражданин вправе обжаловать в суде или по инстанции действия либо бездействие должностных лиц, ограничивающие его права, не позволяющие реализовать право вообще либо в полном объеме.

В дополнение к этому ст. 53 Конституции РФ устанавливает, что *каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц*. По сути, в этой статье просматривается принцип ответственности государства за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц. Государство как бы заявляет: я гарантирую, что они будут действовать в соответствии с законом и не причинят вам материального вреда, если же они нарушили закон и вы от этого понесли ущерб, тогда я — государство — возмещаю вам этот ущерб, вы не должны материально страдать, а с органами и должностными лицами мы разберемся.

Этот принцип ответственности развит в ГК РФ и даже расширен, поскольку там говорится, что возмещается вред, причиненный гражд-

данину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием), включая издание актов, не только государственных органов и их должностных лиц, но также и органов местного самоуправления и их должностных лиц, — за счет казны соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

### 8. Право на применение действующего закона

Это важнейшее право граждан отражено в ст. 54 Конституции РФ. Оно связано с обратной силой закона и действием закона во времени.

В ст. 54 Конституции РФ говорится, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ч. 1). Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (ч. 2).

Таким образом, в ст. 54 отражен давно известный человечеству универсальный принцип права и правоприменения: если в момент совершения деяния оно не считалось правонарушением, а впоследствии законом установлено обратное, данный закон не распространяется на прошлое. То же имеет место и в случае, если деяние считалось правонарушением, но стала строже ответственность, — судить надо по закону на момент совершения правонарушения. Однако правило обратной силы применяется, если ответственность стала мягче или вообще отменена — тогда лицо «выигрывает».

## § 6. Основные обязанности граждан

### Литература

Докучаева И. М. Альтернативная гражданская служба Российской Федерации (административно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Колосова Н. М. Конституционное право граждан на альтернативную службу и его защита // Журнал российского права. 1997. № 6; Масленников В. А. Конституционные обязанности граждан. М., 1970; Он же. Конституционные обязанности граждан СССР: сущность и проблемы реализации // Сов. государство и право. 1983. № 6; Матузов Н. И., Семенов Б. М. Исследование проблемы юридических обязанностей граждан СССР // Сов. государство и право. 1980. № 12; Попов А. П. Система конституционных обязанностей граждан РФ: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; Пчелинцев А. В. Право не служить. Альтернативная гражданская служба. М., 1997; Семакин А. С. Конституционно-правовое регулирование военной службы в Россий-

ской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Украинцева В. С. Конституционное право граждан РФ на альтернативную гражданскую службу: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

Обращаясь к основным обязанностям граждан, еще раз обратим внимание на то, что многие обязанности можно считать корреспондирующими правам и свободам граждан.

В одних случаях они *подразумеваются в силу логической связи с соответствующими правами и свободами — как необходимость уважать их*. Например, если у каждого человека есть право на жизнь, значит, у каждого есть и обязанность уважать право других на жизнь; поэтому любые формы покушения на жизнь человека влекут меры юридической ответственности. Закрепляя право на защиту персональных данных, Конституция содержит запрет: сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч. 1 ст. 24). Это требование можно отнести не только к органам государства и местного самоуправления, общественным объединениям, должностным лицам, но в равной мере и ко всем гражданам; оно может трактоваться как обязанность, корреспондирующая указанному конституционному праву.

В других случаях *обязанности, развивающие права и свободы, специально закрепляются в нормах Конституции совместно с этими правами и свободами*. Например, в ч. 2 ст. 38 Конституции РФ сказано: «Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей», а в ч. 3 той же статьи говорится: «Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях». Статья 43 Конституции закрепляет право на образование. Но в ч. 4 этой статьи читаем: «Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования». В ст. 44 закреплены свобода творчества и право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. И вместе с тем в ч. 3 ст. 44 записано: «Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры».

Наряду с этим некоторые статьи Конституции РФ специально посвящены только обязанностям граждан. Речь идет о следующих обязанностях.

*Обязанность платить законно установленные налоги и сборы* (ст. 57). Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

*Обязанность сохранять природу и окружающую среду* (ст. 58). Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

*Обязанность защиты Отечества* (ст. 59). Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина РФ. Он несет военную службу в соответствии с федеральным законом. В ч. 3 ст. 59 Конституции РФ предусмотрено: «Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой».

В Российской Федерации действует Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «Об альтернативной гражданской службе». Положение о порядке прохождения альтернативной гражданской службы утверждено постановлением Правительства РФ от 28 мая 2004 г.

Альтернативная гражданская служба — особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву (ст. 1 названного Федерального закона). Гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если: несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию; он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйство и занимается традиционными промыслами (ст. 2).

На альтернативную гражданскую службу направляются граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, которые не пребывают в запасе, имеют право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, лично подали заявление в военный комиссариат о желании заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой и в отношении которых в соответствии с Федеральным законом «Об альтернативной гражданской службе» призывной комиссией военного комиссариата принято соответствующее решение. Граждане, изъявившие желание заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой, должны обосновать, что несение военной службы противоречит их убеждениям или вероисповеданию.

Срок альтернативной гражданской службы в 1,75 раза превышает установленный Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» срок военной службы по призыву и составляет: для граждан, направленных для ее прохождения до 1 января 2007 г., — 42 месяца; с 1 января по 31 декабря 2007 г. — 31,5 месяца; для граж-

дан, окончивших государственные, муниципальные или аккредитованные негосударственные вузы и направленных для ее прохождения до 1 января 2008 г., — 21 месяц; для граждан, направленных для ее прохождения после 1 января 2008 г., — 21 месяц. Срок альтернативной гражданской службы для граждан, проходящих данную службу в организациях Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в полтора раза превышает установленный Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» срок военной службы по призыву и составляет: для граждан, направленных для ее прохождения до 1 января 2007 г., — 36 месяцев; с 1 января по 31 декабря 2007 г. включительно — 27 месяцев; для граждан, окончивших государственные, муниципальные или аккредитованные негосударственные вузы и направленных для ее прохождения до 1 января 2008 г., — 18 месяцев; для граждан, направленных для ее прохождения после 1 января 2008 г., — 18 месяцев.

Началом альтернативной гражданской службы гражданина считается день его убытия к месту прохождения альтернативной гражданской службы, указанный в предписании военного комиссариата. Окончанием альтернативной гражданской службы гражданина считается день прекращения работодателем срочного трудового договора с гражданином при его увольнении с альтернативной гражданской службы. Сделать это надо в день истечения срока альтернативной гражданской службы.

В срок альтернативной гражданской службы не засчитываются: прогулы (отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня); время нахождения в дополнительных отпусках, предоставляемых работодателем гражданам, обучающимся в образовательных организациях; время отбывания уголовного или административного наказания в виде ареста; появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными федеральным законодательством. Время прохождения гражданином альтернативной гражданской службы засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж и стаж работы по специальности. За гражданином, проходящим альтернативную гражданскую службу, сохраняется жилая площадь, занимаемая им до направления на альтернативную гражданскую службу. В течение трех месяцев после увольнения за ним сохраняется право вернуться на работу в ту же организацию и на ту же должность, откуда он

пошел на службу, а при отсутствии работы (должности) — на другую равноценную работу (должность) в той же или, с согласия работника, другой организации. Если человек был направлен на альтернативную гражданскую службу в период его обучения в образовательной организации, за ним сохраняется право быть зачисленным для продолжения учебы в ту же образовательную организацию и на тот курс, где он обучался до направления на службу. Граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, имеют право на обучение во внеурочное время в образовательных организациях по заочной или очно-заочной (вечерней) форме обучения.

### § 7. Проблема ограничений прав, свобод и обязанностей

#### Литература

Агеев В. Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика. Казань, 2006; Ашихмина А. В. Вопросы ограничения прав и свобод на современном этапе конституционного развития России // Закон и право. 2008. № 1; Она же. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Она же. Понятие правовых ограничений и правовое ограничение свободы человека // Вестник Московского гос. открытого ун-та. 2008. № 2 (31); Ашихмина А. В., Епифанов А. Е., Абрашитов В. М. Механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Волгоград, 2008; Должиков А. В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003; Малиновская В. М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Москаленко Т. О. Конституционно-правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Мурадян Э. Р. Конституционно-правовые основы взаимодействия человека и государства в сфере обеспечения безопасности личности: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Рассолова Е. Ш. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Смирнов А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации при обеспечении обороны страны и безопасности государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Смирнов А. В. К вопросу о критериях ограничения конституционных прав и свобод: принцип компенсации // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 1 (13);

Троицкая А. А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Шапсигов А. М. Индивидуальное ограничение прав и свобод гражданина как правовой институт // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18; Якубовская Д. Д. Механизм реализации ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Итак, мы рассмотрели основные права и свободы, а также обязанности человека и гражданина по Конституции РФ. Вместе с тем надо исходить из требования, закрепленного в ч. 1 ст. 55 Конституции РФ: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

Возникают вопросы: что значит «общепризнанных», кто должен назвать какие-то права общепризнанными? Мы выше обращались к этим вопросам. И здесь лишь кратко отметим: по всей вероятности, речь идет о том, что мировое сообщество в своем документе (декларации, уставе и т. д.) решил обозначить важность каких-то прав, свобод; если Россия подписала эти документы, т. е. признала их для себя обязательными, то в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ такие документы стали частью нашей национальной правовой системы. И тогда соответствующие права и свободы становятся такими же для нас общепризнанными, как и то, что записано в Конституции РФ. Есть два дальнейших пути: либо внести дополнения в Конституцию, либо объявить равенство соответствующих прав и свобод записанным в Конституции. Конечно, предпочтительнее первый путь, поскольку отражение в Конституции РФ прав или свобод оказывает более сильное влияние на граждан страны, а также на совершенствование текущего законодательства. К тому же давно сложилось, что именно закрепленные в основном законе положения являются исходными для всех других прав и свобод. Но пока в Конституцию не внесли дополнение, приходится «мириться» с тем, что основные права или свободы отражены в ином акте.

Ограничения прав и свобод могут устанавливаться в Российской Федерации. Об этом говорится в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия».

Как видим, Конституция содержит ряд условий — *ограничения прав и свобод* могут быть, но только: 1) отдельные; 2) в условиях введе-

ния чрезвычайного положения; 3) для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя; 4) в соответствии с федеральным конституционным законом.

Последнее положение — «в соответствии с федеральным конституционным законом» — не означает принятия специального федерального конституционного закона об ограничениях прав и свобод. Здесь подразумевается другое: в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя принимается федеральный конституционный закон о чрезвычайном положении, он-то и определяет ограничения прав и свобод в соответствующих условиях. Не случайно ст. 56 Конституции содержит ч. 2, которая гласит: «Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом». Такой акт имеется — это Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении».

Вместе с тем Конституция (ч. 3 ст. 56) называет права и свободы, которые не подлежат ограничению ни в каких ситуациях. Они предусмотрены ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46—54 Конституции РФ. Это права и свободы: на жизнь; достоинство личности; неприкосновенность частной жизни; право на защиту персональных данных; свобода совести, свобода религиозного вероисповедания; свобода предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности; право на жилище; право на судебную защиту, на рассмотрение дела надлежащим судом, получение юридической помощи, презумпция невиновности, право на гуманизм правосудия, на защиту интересов потерпевших, на применение действующего закона.

Интересен и такой вопрос: можно ли ограничить (уменьшить) круг основных прав и свобод, обязанностей путем их исключения из Конституции РФ? Предшествующий опыт отечественного конституционного регулирования свидетельствует о том, что подобное может происходить. В частности, в Конституции СССР 1977 г., в Конституции РСФСР 1978 г. было записано право на критику, которое не нашло места в Конституции РФ 1993 г. В тех же конституциях говорилось о праве участвовать в управлении государственными и общественными делами, теперь — только в управлении делами государства. В конституциях советского периода говорилось об обязанностях трудиться, беречь и укреплять социалистическую собственность, оберегать интересы государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета, их теперь нет в Конституции РФ.

Однако здесь есть два момента.

Во-первых, были и могут быть в Конституции какие-то права, свободы и обязанности, обусловленные системой и идеологией, а также концепцией предмета и пределов конституционного регулирования. Если они меняются, неизбежен и отказ от определенных положений. Конечно, это не снимает вопроса о том, лучше или хуже прежние и новые подходы.

Во-вторых, при следовании государства общепризнанным международным стандартам в регулировании прав, свобод и обязанностей граждан исключение тех или иных положений из конституции необходимо соотносить и оценивать с позиций следования таким стандартам. Если вдруг Российская Федерация исключит из своей Конституции нормы, отражающие соответствующие права, свободы и обязанности, ей придется как-то объяснять свои действия международному сообществу.

## § 8. Гарантии осуществления и охраны основных прав и свобод, исполнения обязанностей человека и гражданина

### Литература

*Алжеев И. А.* Защита конституционных прав граждан РФ (теория и практика): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993; *Амирова Р. Р.* Конституционно-правовые вопросы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан). Казань, 2008; *Бегаева А. А.* Уполномоченный по правам человек в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Белясов С. Н.* Конституционная обязанность российского государства по защите прав и свобод в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996; *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М., 1997; *Вершинина И. Ф.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. М., 2010; *Волков С. А.* Конституционные средства охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999; *Гасанов К. К.* Конституционные механизмы защиты основных прав человека. М., 2004; *Глуценко П. П.* Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика). СПб., 1998; *Глуценко П. П., Кикоть В. Я., Степанов Д. Ю., Гревцов О. В.* Государственно-правовая защита прав, свобод и законных интересов граждан в Российской Федерации: юридический справочник. СПб., 2007; *Денисова А. С.* Обеспечение основных прав и свобод

человека и гражданина Российской Федерации в условиях особых правовых режимов: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2008; *Зражевская Т. Д.* Правовые проблемы развития института омбудсмена как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен. 2012. № 1; *Ибраева Б. С.* Конституционно-правовые основы организации и функционирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Институт Уполномоченного по правам человека в России: Опыт ветеранов и позиции экспертов / под ред. *А. Ю. Сунгурова*. СПб., 2011; *Князькин С. А.* Омбудсмен в России: международно-правовой анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации. Казань, 1999; *Кузьминых Н. В.* Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) / под ред. *О. О. Миронова*. М., 2005; *Лысенко В. В.* Механизмы защиты прав человека: некоторые внутригосударственные и международные аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16; *Маркелова Е. Г.* Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003; *Миронов О. О.* Очерки государственного правозащитника. М., 2009; *Николаев А. М.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; *Оробинский А. Ю.* Конституционное право человека и гражданина Российской Федерации на самозащиту прав и свобод: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Рыбаков О. Ю.* Российская правовая практика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004; *Снежко О. А.* Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999; Теория и практика защиты прав человека / под ред. *О. О. Миронова*. М., 2004; *Федорова Л. Н.* Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007; *Хаманева Н. Ю.* Уполномоченный по правам человека — защитник прав граждан. М., 1998; *Шабанова З. М.* Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Эмих В. В.* Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. Екатеринбург, 2010; *Ягудин Р. А.* Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

Под гарантиями следует понимать материальные, организационные, духовные и правовые условия и предпосылки, делающие реальностью осуществление основных прав и свобод, исполнение обязан-

ностей человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконных ограничений и посягательств.

Соответственно этому можно выделить следующие группы данных гарантий.

*Материальные гарантии.* Для реализации большинства прав и свобод, а также выполнения обязанностей должны быть созданы экономические предпосылки. Можно себе представить, например, однобокость свободы труда при недостатке рабочих мест, когда данная свобода превращается всего лишь в свободу вынужденного безделья. Или: как человеку обеспечить право на медицинскую помощь при бедности лечебных учреждений; право на отдых при дороговизне путевок в санатории и дома отдыха и т. д.

Материальные предпосылки означают наличие в государстве какого-то *среднего минимума, стандарта экономической обеспеченности* прав, свобод (и обязанностей) для каждого гражданина. Речь не идет о шаблоне, как бы означающем: если человек хочет осуществить право, то делает это лишь в заранее предлагаемом объеме. Если человек хочет больше, для этого тоже должны быть предпосылки, но не исключено, что они будут связаны с конкурсом, доплатами и т. п. К примеру, ученик ходит в школу и имеет обязательный набор предметов, преподавание которых материально обеспечивается: государство платит соответствующим преподавателям, в учебном заведении есть оборудованные кабинеты и т. д. Если же родители хотят большего, гимназия, лицей, школа могут это также обеспечить, но не исключено, что не для всех, а лишь для наиболее талантливых учеников, и не бесплатно, а за дополнительную плату родителей.

*Организационные гарантии.* Они выражаются в том, что имеется *система органов и должностных лиц* — государственных и местного самоуправления, целью деятельности которых являются обеспечение и охрана прав и свобод граждан, выполнения ими обязанностей. Эту задачу осуществляют все традиционно существующие органы: представительные, исполнительные, судебные. Одни из них занимаются делами обеспечения и защиты прав граждан наряду с иными своими функциями (например, парламент). Другие специально созданы для решения вопросов по реализации прав граждан — министерства образования, здравоохранения и социального развития и др. Большую часть объема деятельности третьих составляют вопросы законности, обеспечения прав и свобод, например прокуратура, суды.

Наряду с традиционными институтами появляются новые, которые служат выполнению данной задачи.

Например, в области уголовного судопроизводства введен институт *присяжных заседателей*, призванный обеспечить в большей степени объективность при рассмотрении определенных категорий дел и гарантировать право человека на жизнь и свободу (ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 47 Конституции РФ).

В России функционирует *Конституционный Суд*, одной из сфер деятельности которого является проверка по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ). Во многих субъектах РФ появились свои конституционные (уставные) суды.

Конституция РФ (п. «д» ч. 1 ст. 103) предусмотрела пост *Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*. Он назначается на должность Государственной Думой и действует в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Должность Уполномоченного учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином РФ, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Уполномоченный не может быть депутатом, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачи-

ваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

К компетенции Уполномоченного относится *рассмотрение жалоб граждан РФ и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства*. Жалобы *на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих* рассматриваются Уполномоченным, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе: беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения; запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; проводить проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется *правом безотлагательного приема* руководителями и другими должностными лицами любых органов власти и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава любых воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое *заключение, содержащее рекомендации* относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Кроме того, по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе: направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои *замечания и предложения* общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур; обращаться к субъектам права законодательной инициативы с

предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы. Он вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях.

Согласно дополнениям от 10 июня 2008 г. в Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный осуществляет взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах РФ в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Указанные общественные наблюдательные комиссии ежегодно направляют Уполномоченному материалы по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Общественная палата РФ информирует Уполномоченного о том, что в соответствующем субъекте РФ сформирована в правомочном составе общественная наблюдательная комиссия, а также об изменениях в ее составе.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Генеральному прокурору и Председателю Следственного комитета РФ. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу *специальные доклады*.

В настоящее время введена должность *уполномоченного по правам человека в субъектах РФ*. Наряду с общим институтом уполномоченных учреждаются также должности уполномоченных по защите прав детей (ребенка), женщин и других категорий граждан.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» введена указанная должность на федеральном уровне.

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Уполномоченному для выполнения возложенных на него обязанностей предоставлено право: запрашивать и получать в установленном

порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц; беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации; проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения; направлять в названные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов, и др.

Указом рекомендовано органам государственной власти субъектов РФ учредить должность уполномоченного по правам ребенка. Эта рекомендация принята к исполнению субъектами РФ.

Еще один пост специализированного уполномоченного введен Федеральным законом от 7 мая 2013 г. «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». В ст. 1 Закона сказано, что он «определяет правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации». Таким образом, Закон не оставляет субъектам РФ возможности усмотрения — им положено ввести такой пост.

В Законе содержится интересное положение: *Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица*, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный назначается Президентом РФ с учетом мнения предпринимательского сообщества сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть назначено Уполномоченным более чем на два срока подряд. Требования к претенденту: гражданин РФ, не моложе 30 лет, с высшим образованием. Уполномоченный не вправе быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, депу-

татом законодательного органа субъекта РФ, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. В своей деятельности Уполномоченный не может руководствоваться решениями политической партии или иного общественного объединения, членом которого он состоит.

Задачи Уполномоченного понятны — призван содействовать обеспечению прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Он рассматривает жалобы указанных субъектов. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан выполнить одно или несколько из следующих действий: он *разъясняет* заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе форм и способов их защиты; *передает жалобу* в компетентный орган или должностному лицу. Но у него есть и более сильные рычаги влияния: направить в орган или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, *заключение* с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов таких субъектов. Кроме того, Уполномоченный *вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействительными* ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета РФ, органов судебной власти), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности. Уполномоченный *может обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов* других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности; *обжаловать вступившие в законную силу судебные акты* арбитражных судов, принятые в отношении заявителя, в порядке, установленном законодательством РФ. Наконец, он вправе направить в органы публичной власти *обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или*

уголовной ответственности в установленном законодательством РФ порядке.

Уполномоченному предоставлены и другие возможности. В частности, в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, подозреваемых, обвиняемых и осужденных по ряду статей УК РФ, он вправе без специального разрешения *посещать места содержания под стражей* подозреваемых и обвиняемых и учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы. Он может принимать с письменного согласия заявителя *участие в выездной проверке*, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, Уполномоченный вправе выносить *подлежащие немедленному исполнению предписания* о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного.

По ряду позиций возможности Уполномоченного по защите прав предпринимателей сходны в возможностях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: он также вносит предложения о принятии нормативных правовых актов, о приостановлении действия незаконных актов или об их отмене. Уполномоченный наделен правом давать заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, являющиеся обязательными для рассмотрения Правительством РФ и иными органами, и т. д.

Задачи и возможности уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ во многом похожи на те, которые существуют на федеральном уровне, только реализуются они, естественно, в рамках соответствующего субъекта РФ.

Возможности этой категории правозащитников, особенно Уполномоченного при Президенте РФ, были существенно расширены дополнениями, внесенными 2 ноября 2013 г. в Закон «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и еще ряд федеральных законов.

Итак, как видим, организационные гарантии заключаются в необходимых действиях соответствующих органов и должностных лиц, благодаря которым реализуются права, свободы, обязанности граждан и предпринимаются шаги по их защите.

*Духовные гарантии.* Раньше эту группу гарантий назвали бы идеологическими. Не вдаваясь в споры о терминах, отметим, что одна из важнейших групп гарантий связана с правильным пониманием и отношением в обществе к любым праву, свободе, обязанности. Меняются концепции, в существующие слова вкладывается новый смысл. Все это следует разъяснять гражданам, добиваясь такого восприятия ими своих возможностей, которое соответствует современному этапу развития общества. Надо заниматься и воспитанием, это помогает делать из каждого человека достойного гражданина своей страны, законопослушного и небезразличного к происходящему в обществе.

*Правовые гарантии.* Определяя такие гарантии, надо четко формулировать и устанавливать *механизмы (процедуры) осуществления соответствующих прав, свобод, исполнения обязанностей.* Должна быть определена *ответственность* граждан, их объединений, а также должностных лиц и государственных органов, органов местного самоуправления за правильное осуществление прав и свобод, злоупотребление ими, нарушение их, проявленный произвол по отношению к человеку и гражданину.

### **Глава 17. Конституционные основы политики Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, пострадавших от конфликтов за рубежом или внутри страны, а также российских соотечественников вне пределов страны**

#### *Литература*

*Авакьян С. А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003; *Андрюченко Л. В., Белоусова Е. В.* Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах. М., 1998; *Антипов А. Н.* Становление и развитие права убежища в России (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Васильева Т. А.* Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии (сравнительно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010; *Гаврилова И. Н.* К проблеме государственной миграционной политики в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8; *Галиахметова К. Д.* Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Жеребцов А. Н.* Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999; *Ильин А. Д.* Конституционно-правовые

основы государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011; Конституционно-правовые основы миграционной политики России и стран АТР / отв. ред. А. И. Коробеев. Владивосток, 2010; Коробеев В. А. Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Лялякин Ю. А. Конституционно-правовые основы регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Меркулова А. П. Конституционно-правовые основы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом и ее реализация Федеральной миграционной службой Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Оздобов М. Д. Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Петухов Д. В. Конституционные основы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Плюгина И. В. Конституционные основы правового регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Сокольникова А. В. Конституционно-правовое обеспечение и защита прав вынужденных мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; Стаханова Е. Ю. Миграционная политика России — объект конституционно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Тоцкий Н. Н. Введение в миграционное право / отв. ред. Н. А. Михалева. М., 1999; Тюнина И. И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Тюркин М. Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. М., 2004; Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008; Шуршалова Е. С. Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; Ястребова А. Ю. Правовые основы современной миграции и формирование иммиграционной политики Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15; Она же. Институт убежища в международном и конституционном праве: современные доктрины и особенности регулирования в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9.

Включение настоящей главы в данное издание обусловлено двумя соображениями.

Во-первых, после распада СССР на территориях ряда республик начались внутренние, в том числе вооруженные, конфликты. Кроме того, ухудшилось отношение к проживавшему на территории этих республик русскому и русскоязычному населению. В своем большинстве эти люди сохранили либо стали получать российское гражд-

данство. Почувствовав угрозу своей жизни и резкое ухудшение положения, они были вынуждены переезжать в Россию, причем зачастую бросая жилье, работу, оставляя собственность. Более того, гражданам РФ, живущие на территории одного субъекта РФ, по причине внутренних катаклизмов стали уезжать в другие субъекты РФ. Таким образом, государству пришлось определять основы, в том числе конституционные, своей специальной политики в отношении этой категории граждан РФ — вынужденных переселенцев.

Во-вторых, в бывших республиках СССР остается на жительстве большое число граждан РФ. Кроме того, сегодня резко возросло число россиян, которые выезжают в зарубежные страны для длительного, а то и постоянного проживания. Поэтому пришлось формировать основы, в том числе конституционные, политики государства в отношении граждан РФ, находящихся за рубежом.

### § 1. Вынужденные переселенцы

Понятие «вынужденные переселенцы» — изобретение российско-го законодательства. Международные документы в отношении лиц, которые вынуждены покидать насиженные места в силу угрозы их жизни, используют понятие «беженец». Однако беженцы — это *иностранцы*, оказавшиеся в силу обстоятельств на территории другого государства. Понятие «вынужденные переселенцы» относится к гражданам нашего государства, которые уезжают в Россию с заграничных территорий или из одного региона своей страны в другой, чтобы спасти себя и своих близких. Согласно Закону РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» *вынужденный переселенец* — гражданин РФ, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка (п. 1 ст. 1).

Вынужденным переселенцем признается *гражданин РФ*, вынужденный покинуть место жительства на территории: 1) иностранного государства и прибывший на территорию РФ; 2) одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта РФ. Думается, второе положение может быть не совсем адекватным реальной ситуации —

при огромных территориях граждан может подвергаться преследованию и, соответственно, спасать себя в рамках одного и того же субъекта РФ.

*Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории РФ и изменившие место жительства в пределах ее территории по названным выше обстоятельствам.* Вынужденным переселенцем признается также *гражданин бывшего СССР*, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением ее гражданства, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории РФ.

Вынужденными переселенцами не признаются лица: совершившие преступление против мира, человечества или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством России; не обратившиеся без уважительных причин с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением российского гражданства; покинувшие место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, претендующее на признание его вынужденным переселенцем и уже покинувшее место жительства, обращается лично или через уполномоченного представителя с *ходатайством о признании его вынужденным переселенцем* в территориальный орган миграционной службы по месту своего нового пребывания. До оставления места жительства можно обратиться с ходатайством в ФМС России или ее территориальный орган по месту предполагаемого переселения либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ в государстве своего пребывания для направления данного ходатайства в ФМС России или территориальный орган миграционной службы по месту предполагаемого переселения.

Территориальный орган миграционной службы принимает решение о регистрации ходатайства и выдает либо направляет каждому лицу, претендующему на признание вынужденным переселенцем, *свидетельство о регистрации ходатайства*. Лицо, получившее свидетельство о регистрации ходатайства, и прибывшие с ним члены семьи, не достигшие 18 лет, имеют право: на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи; получение направления на

проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев; содействие в обеспечении их проезда и провоза багажа к месту временного поселения в порядке, определяемом Правительством РФ; проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами, до решения вопроса о признании их вынужденными переселенцами; бесплатные медицинскую и лекарственную помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в соответствии с законодательством РФ.

*Решение о признании лица вынужденным переселенцем* принимается соответствующим территориальным органом миграционной службы в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности. Решение о признании лица вынужденным переселенцем является основанием для предоставления ему гарантий, установленных Законом РФ «О вынужденных переселенцах», федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается соответствующее удостоверение. *Статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет*. При наличии обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства, срок действия его статуса *продлевается* территориальным органом миграционной службы *на каждый последующий год* по заявлению переселенца.

Вынужденные переселенцы имеют право самостоятельно выбрать место жительства, проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади; при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории РФ получить у ФМС России или территориального органа миграционной службы направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев; на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания. Право на проживание в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев вынужденный переселенец утрачивает при получении (приобретении) другого жилья или при завершении строительства индивидуального жилья, при утрате или лишении статуса вынужденного пере-

селенца, а также в случае, если он отсутствует без уважительных причин свыше шести месяцев.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления оказывают всестороннюю помощь вынужденным переселенцам — особенно в получении жилья и жилищном строительстве, трудоустройстве, образовании детей. Федеральными программами предусматривается даже создание компактных поселений вынужденных переселенцев.

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий оказывают содействие вынужденному переселенцу в возвращении оставленного им на территории РФ имущества, находящегося в его собственности. При невозможности возвращения имущества вынужденному переселенцу выплачивается компенсация. Эти органы также содействуют вынужденному переселенцу в организации в соответствии с международными договорами РФ перевозки имущества, находящегося в его собственности на территории иностранного государства. При невозможности возвращения имущества вынужденному переселенцу выплачивается компенсация в соответствии с международными договорами РФ и ее нормативными правовыми актами РФ. Надо сказать откровенно, что эти нормативные требования пока не реализуются в полной мере, особенно если речь идет о приезде вынужденного переселенца из другого государства.

Закон предусматривает возможность утраты и лишения статуса вынужденного переселенца. Утрата следует при прекращении российского гражданства, а также при выезде для постоянного проживания за пределы территории РФ; в связи с истечением срока предоставления статуса. Лишение лица статуса вынужденного переселенца осуществляет ФМС России или ее территориальный орган, если лицо умышленно сообщило ложные сведения или предъявило заведомо фальшивые документы, послужившие основанием для признания его вынужденным переселенцем.

## § 2. Российские соотечественники за рубежом

Как отмечалось выше, за пределами России после распада СССР оказались миллионы русских, а также представителей других национальностей страны.

Общие направления государственной политики в отношении российских соотечественников за рубежом формировались не так легко.

В частности, был принят Указ Президента РФ от 11 августа 1994 г. «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом». Правительство РФ постановлением от 31 августа 1994 г. «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» утвердило Основные направления государственной политики. Государственная Дума 8 декабря 1995 г. приняла Декларацию о поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам.

Далее был принят Федеральный закон от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Закон исходит из того, что отношения с соотечественниками за рубежом являются важным направлением внешней и внутренней политики России. Соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку России в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности. Советы (комиссии) соотечественников представляют интересы соотечественников за рубежом в органах государственной власти РФ и субъектов РФ. Деятельность в области отношений с соотечественниками за рубежом должна проводиться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ с учетом законодательства государств проживания соотечественников.

Наиболее сложным является вопрос о том, что охватывается понятием «российские соотечественники». Названный Федеральный закон (ст. 1) дает общее понятие соотечественников — ими являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Соотечественниками за рубежом в рассматриваемом Законе (ст. 1) признаются граждане РФ, постоянно проживающие за ее пределами. Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории РФ и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории РФ, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории РФ, в том числе:

— лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

— выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской Республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Россия не заявляет никаких особых прав на соответствующих лиц, на их особое положение в государстве пребывания. Статья 3 Закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» гласит, что граждане РФ, проживающие за пределами территории РФ, являются соотечественниками в силу *гражданской принадлежности*. Документом, подтверждающим их принадлежность к соотечественникам, служит документ, удостоверяющий наличие гражданства Российской Федерации. В силу той же статьи признание своей принадлежности к соотечественникам для других лиц, названных в Законе, является *актом их самоидентификации*, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией.

В прежних редакциях названного Закона предусматривалась выдача специального документа (свидетельства), подтверждающего принадлежность лица к российским соотечественникам, по его письменному заявлению дипломатическим представительством или консульским учреждением РФ за границей, на территории РФ — органом ФМС России по месту пребывания лица. Но в ред. от 23 июля 2010 г. эти положения из Закона исключены.

Предусмотрено, что соотечественники вправе регистрироваться в общественных объединениях соотечественников в соответствии с уставами этих объединений и получать документы (свидетельства), подтверждающие их членство в общественных объединениях соотечественников.

Цели государственной политики России в отношении соотечественников заключаются в оказании государственной поддержки и помощи соотечественникам — в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ и ее законодательством, а также с учетом законодательства иностранных государств — в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права: свободно выра-

жать, сохранять и развивать свою самобытность, поддерживать и развивать духовный и интеллектуальный потенциал; устанавливать и свободно поддерживать всесторонние связи между соотечественниками и связи с Российской Федерацией, получать информацию из России; создавать национально-культурные автономии, общественные объединения, СМИ и участвовать в их деятельности; участвовать в работе неправительственных организаций на национальном и международном уровнях; участвовать в развитии взаимовыгодных отношений между государством проживания и Российской Федерацией; осуществлять свободный выбор места жительства или права на возвращение в Российскую Федерацию.

Политика государства в отношении соотечественников учитывает необходимость защиты их основных прав и свобод человека и гражданина, но в то же время не может вести к вмешательству России во внутренние дела соответствующего государства. Вместе с тем указанный Закон (ст. 14) гласит, что дискриминация российских граждан, проживающих за рубежом, может быть основанием для пересмотра политики России в отношении иностранного государства, в котором такая дискриминация имеет место. Несоблюдение иностранным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина в отношении соотечественников является достаточным основанием для принятия органами государственной власти России предусмотренных нормами международного права мер по защите интересов соотечественников.

Особо отметим, что есть специальная система мер по защите россиян за границей при возникновении угрозы их жизни. Президент РФ принял 2 ноября 1994 г. Указ «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом». Такую чрезвычайную ситуацию образуют следующие обстоятельства при условии, что создается угроза жизни и здоровью российских граждан: крайнее обострение международных отношений и возникновение непосредственной угрозы агрессии против России; агрессия против России; осуществление вооруженного нападения на страну пребывания; участие страны пребывания в вооруженных конфликтах; ведение военных действий в странах, сопредельных со страной пребывания; крайнее обострение внутривнутриполитической обстановки в стране пребывания; экстремистские проявления, террористические акты в отношении загранучреждений и отдельных граждан РФ в стране пребывания; возникновение стихийных бедствий, эпидемий,

крупных аварий и катастроф в стране пребывания или сопредельных странах; иные экстремальные случаи.

Президентом в случае возникновения чрезвычайных ситуаций принимаются решения: об эвакуации российских граждан; об использовании сил и средств для обеспечения эвакуации российских граждан; о временном прекращении (ограничении) деятельности заграничных учреждений. По поручению Президента РФ постановлением от 30 декабря 1994 г. Правительство РФ утвердило «Комплекс мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций». На МИД России возложены координация работ по выполнению этих мер и обеспечение взаимодействия соответствующих министерств и ведомств. В посольствах разрабатываются общие планы, предусматривающие мероприятия и действия всех заграничных учреждений при возникновении чрезвычайной ситуации в стране пребывания.

В приведенных документах не решается вопрос о возможности применения вооруженных средств защиты российских граждан при возникновении серьезной угрозы их жизни на территории иностранного государства. Может ли государство силой защищать интересы своих граждан за границей, например послать войска в другое государство для их защиты и прежде всего для спасения жизни, особенно когда речь идет о борьбе с террористами? Такие меры не исключены. Подобная акция в международном праве получила наименование «гуманитарная интервенция». Нередко предупреждение о возможности ее применения сказывается положительно.

Если на территории какого-либо иностранного государства возникают обстоятельства, серьезно затрудняющие принятие мер по защите российских граждан и оказанию им покровительства со стороны Российской Федерации, Правительство РФ принимает меры по доведению до сведения граждан РФ рекомендаций о нежелательности въезда в это государство. Такие рекомендации не являются основанием для временного ограничения права на выезд из Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» предусматривает определенные направления их целевой поддержки применительно к экономической и социальной областям. В частности, органы государственной власти РФ и субъектов РФ стимулируют сотрудничество российских организаций с хозяйствующими субъектами соотечественников, содействуют созданию совместных организаций, товариществ и обществ, участию соотечественников в инвестициях в рос-

сийскую экономику, поощряют связи российских организаций независимо от форм собственности с иностранными предприятиями, на которых работают преимущественно соотечественники, развитие взаимовыгодной кооперации между ними в соответствии с законодательством РФ и законодательством иностранных государств. Российская Федерация активно содействует изучению соотечественниками русского языка и русской культуры, помогает в подготовке учебников, а также преподавателей.

Нельзя сказать, что все прошедшее время, в том числе после принятия указанного Закона, политика Российской Федерации по отношению к данной категории лиц была всесторонней и успешной. Реально она была последовательной в части общей поддержки соотечественников и внешнеполитических шагов в этом направлении.

Однако в другом вопросе — относительно стимулирования переезда соотечественников на историческую Родину — четкой политики не было. В чем-то даже и наоборот. Например, сначала российским соотечественникам дали право на льготное приобретение гражданства Российской Федерации именно в силу статуса соотечественников. Но с принятием нового Федерального закона «О гражданстве в Российской Федерации» в 2002 г. это положение утратило силу. И относительно въезда в страну, передвижения по ее территории и выезда соотечественников из России в основном действуют общие правила российского законодательства, касающиеся иностранцев, и международных договоров.

Ситуация стала меняться с принятием Указа Президента РФ от 22 июня 2006 г. «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», которым утверждены «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» и План мероприятий по реализации данной программы. Была также образована Межведомственная комиссия по реализации программы. Кроме того, в Указе дано поручение Правительству РФ утвердить типовую программу субъекта РФ по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

В конституционно-правовом плане особенно нужно отметить то, что решение об участии в Государственной программе принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им места проживания и работы на территории РФ. Соотечественнику, ставшему участником Государственной программы, выдается *свидете-*

*тельство* установленного Правительством РФ образца. Участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки.

Участник Государственной программы имеет право выбирать территорию вселения в субъектах РФ из определенных в установленном порядке. Территория вселения — часть территории субъекта РФ, куда целенаправленно привлекаются переселенцы в рамках реализации проектов переселения, предусмотренных соответствующей региональной программой переселения.

Особенно надо отметить: *участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи, являющимся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в приоритетном порядке право на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и на приобретение гражданства Российской Федерации.*

Новеллами от 23 октября 2010 г. в Законе была восстановлена статья «Вопросы гражданства в отношениях с соотечественниками» (ст. 11<sup>1</sup>). Она гласит, что соотечественники имеют право на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с международными договорами РФ и законодательными правовыми актами РФ в сфере гражданства. Российская Федерация способствует сокращению количества лиц без гражданства среди соотечественников на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Как было показано в настоящем учебном курсе при рассмотрении гражданства Российской Федерации, участник программы при предъявлении своего удостоверения в упрощенном порядке приобретает российское гражданство, в частности освобождается от подтверждения наличия средств к существованию в России и знания русского языка.

## Глава 18. Конституционные основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

### Литература

Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003; Акименко В. Ф. Особенности правового регулирования реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.,

2012; Аникеева Е. Д. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Басик В. П. Правовое положение граждан РФ и иностранцев в России. М., 2004; Галенская Л. Н. Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1982; Делев Д. И. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008; Жемчужников А. А. Конституционный статус иностранцев в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Корсик К. А. Теория правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации. М., 1999; Сиренко И. Н. Конституционные основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Смирнова Е. С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. 2-е изд. Тверь, 2012; Сулейманов С. В. Участие иностранных лиц в приватизации в Российской Федерации // Законодательство. 2003. № 8; Яковлева Е. В. К вопросу о содержании конституционно-правового статуса иностранных граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2; Яниц М. А. Равенство прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

### § 1. Общие основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

В гл. 15 настоящего учебного курса мы писали о том, что иностранными гражданами считаются лица, находящиеся на территории РФ, не принадлежащие к ее гражданам и обладающие документами, доказывающими наличие у них гражданства (подданства) иностранного государства.

Другой категорией лиц, находящихся в Российской Федерации и не обладающих ее гражданством, могут быть *лица без гражданства*. Они не являются гражданами РФ и не имеют доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Именно такое определение этих категорий лиц дает ключевой нормативный источник в данной области — Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Во многих отношениях правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства имеет общую конституционно-правовую основу. Конституция РФ (ч. 3 ст. 62) гласит: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут

обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». В дальнейшем мы будем называть обе категории лиц общим термином «иностранцы». В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 2) говорится: «В целях настоящего Федерального закона понятие “иностранный гражданин” включает в себя понятие “лицо без гражданства”, за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан».

### 1. Виды режимов и статусов иностранцев

В международном праве подход, при котором иностранцы имеют в целом такой же статус, как и свои граждане, за определенными изъятиями, получил наименование *национальный режим*. Россия в отношении иностранных граждан также применяет прежде всего национальный режим, это отражено в приведенной выше ч. 3 ст. 62 Конституции РФ.

Российская Федерация использует по отношению к иностранным гражданам также *режим наибольшего благоприятствования*. Его общий смысл состоит в том, что государство предоставляет гражданам данного государства такие же возможности, какие оно гарантирует гражданам третьего государства. Однако используется и такое толкование режима наибольшего благоприятствования, при котором государства договариваются, что их граждане на территории друг друга будут иметь несколько большие возможности, нежели граждане третьих стран, хотя ряд авторов предпочитает это именовать *принципом взаимности*.

Естественно, Россия соблюдает и *дипломатические иммунитеты*, обозначенные в международных документах и предполагающие несколько особое положение иностранных граждан с дипломатическими рангами на территории государства — в особенности применительно к юридической ответственности. Обо всем этом ниже будет сказано подробнее.

Характеризуя положение иностранцев в России, прежде всего подчеркнем, что понятия «статус», «конституционно-правовой статус» в полном их объеме подходят для тех иностранных граждан и лиц без гражданства, которые *на законных основаниях* находятся на ее территории. В понятийном аппарате Федерального закона «О право-

вом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дается следующее определение: «Законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации» (ст. 2).

Строго говоря, любое лицо на территории государства имеет какой-то юридический статус. Иностранцу, незаконно находящемуся на территории нашей страны, обеспечиваются все конституционные гарантии как индивиду. Однако такой иностранец не может претендовать на права и свободы, которые существуют для иностранных граждан, на законных основаниях находящихся на территории РФ (например, легальная возможность трудиться, получать образование). Иностранцы, незаконно оказавшиеся на территории РФ, не ходатайствующие об узаконении их пребывания либо получившие отказ, обязаны покинуть страну.

*Иностранцы, находящиеся в России на законных основаниях*, с точки зрения срока пребывания делятся на три категории:

1) *временно пребывающие* — иностранные граждане, прибывшие в Россию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание;

2) *временно проживающие* — лица, получившие разрешение на временное проживание;

3) *постоянно проживающие* — иностранные граждане, получившие вид на жительство.

*Временно пребывающие иностранцы*. В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» срок временного пребывания иностранного гражданина в России определяется *сроком действия выданной ему визы*. Если иностранец прибыл в порядке, не требующем получения визы, срок пребывания *не может превышать 90 суток*, за исключением случаев, предусмотренных самим Законом. В частности, по новелле от 20 марта 2011 г. для высококвалифицированного специалиста и членов его семьи время пребывания определяется сроком действия разрешения на работу.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из нашей страны по истечении срока дей-

ствия его визы или иного срока временного пребывания, за исключением случаев, когда на день истечения указанных сроков ему продлены срок действия визы или срок временного пребывания, либо ему выданы новая виза, или разрешение на временное проживание, или вид на жительство, либо у него приняты заявление и иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Решение о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается МИД России либо ФМС России или ее территориальными органами.

Для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований рассматриваемого Закона срок временного пребывания продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию и поступающего на военную службу по контракту, устанавливается в порядке, определяемом Правительством РФ. В постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. установлено, что этот срок определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и устанавливается Министерством обороны РФ по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

При внесении дополнений от 18 июля 2006 г. в рассматриваемый Федеральный закон введены более, образно говоря, эластичные правила относительно сроков временного пребывания. Статья 5<sup>1</sup> Закона гласит, что в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан РФ, а также для решения иных задач внутренней и внешней политики государства Правительство РФ *вправе увеличить до 180 суток или сократить установленный названным Законом 90-суточный срок* временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или

нескольких субъектов РФ, так и на всей территории РФ — в отношении отдельных категорий временно пребывающих в стране иностранных граждан. Если срок сокращается, тогда Правительство РФ также устанавливает срок, в течение которого временно пребывающие иностранные граждане обязаны выехать из Российской Федерации.

*Временно проживающие иностранцы.* Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ, или без учета квоты в случаях, установленных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». *Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.* Разрешение на временное проживание — это подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство. Разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки в документе, удостоверяющем личность, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

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 его возможностей по обустройству иностранных граждан.

Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание согласно ст. 6 названного выше Федерального закона может быть выдано довольно широкому кругу лиц, в том числе иностранному гражданину: родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории РФ; признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации; имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации; состоящему в браке с гражданином РФ, имеющим место жительства в Российской Федерации; осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством РФ; поступившему на военную службу — на срок его военной службы; являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, прожи-

вающих за рубежом, и членам их семей, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию; имеющему ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации; имеющему сына или дочь, достигших возраста 18 лет, состоящих в гражданстве Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности; не достигшему возраста 18 лет, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) — иностранным гражданином; не достигшему возраста 18 лет, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) — гражданина РФ; достигшему возраста 18 лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) — иностранным гражданином; достигшему возраста 18 лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) — гражданина РФ; в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Если иностранец временно пребывает в Российской Федерации, разрешение на временное проживание дает территориальный орган ФМС России; если он живет за границей — дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания. Вопрос решается в пределах шестимесячного срока. При отказе возможна подача (но не ранее чем через год) повторного заявления.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание *обязан лично подать в территориальный орган ФМС России уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации* с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник своего дохода за прошедший год. Кроме того, в уведомлении он сообщает: место проживания; место (места) работы и продолжительность осуществления трудовой деятельности в течение прошедшего года; выезжал ли он за прошедший год и на какое время за пределы Российской Федерации (с указанием государств выезда).

В ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержится обширный перечень оснований *отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание*. Отказ либо аннулирование имеют место, если иностранец:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя, иными действиями создает угрозу безопасности России или ее гражданам;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) в течение пяти предшествовавших лет подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии либо в течение предшествовавших 10 лет неоднократно (два и более раз) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии;

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, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов;

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) неоднократно (два раза и более) в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в России или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории РФ, или совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов;

8) в течение очередного года со дня выдачи разрешения на временное проживание не осуществлял трудовую деятельность в течение 180 суток или не получал доходов либо не имеет достаточных средств в размерах, позволяющих содержать себя и членов своей семьи, находящихся на его иждивении, не прибегая к помощи государства, на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного законом субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание (правда, действие этого требования не распространяется на ряд групп иностранцев: со среднемесячным доходом не ниже прожиточного минимума в субъекте РФ, где он проживает; обучающихся по очной форме обучения в профессиональной образовательной организации РФ; студентов или аспирантов очной формы обучения в вузе Российской Федерации; пенсионеров или инвалидов; относящихся к иным категориям лиц, перечень которых устанавливается Правительством РФ);

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

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

11) находится за пределами России более шести месяцев;

12) заключил брак с российским гражданином, 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 (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих;

14) прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и не представил в установленный срок требуемые документы.

Естественно, что каждое из перечисленных оснований может применяться по отдельности.

Помимо перечисленных случаев, разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется *в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного гражданина в Российской Федерации.*

Любое отказное решение может быть обжаловано данным иностранным гражданином в ФМС России или в суд в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления о принятии такого решения.

В период рассмотрения жалобы граждан не утрачивает право на временное пребывание в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

*Постоянно проживающие иностранцы.* Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривает, что в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан *вид на жительство*. «Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность» (ст. 2).

Выдача этого документа и есть разрешение на постоянное проживание в России. Документ выдается территориальным органом ФМС России. Заявление о выдаче вида на жительство подается не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. *До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание* (ч. 2 ст. 8 рассматриваемого Федерального закона).

*Вид на жительство выдается на пять лет.* По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению лица *может быть продлен на пять лет*. Число продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин *обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации* территориальный орган ФМС России по месту получения вида на жительство. В уведомление вносятся сведения: о месте проживания гражданина; месте (местах) его работы и продолжительности осуществления трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им вида на жительство; периоде нахождения гражданина за пределами Российской Федерации в течение этого года (с указанием государств выезда); размере и источниках его доходов за данный год.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 9) содержит основания отказа в выдаче либо аннулирования ранее выданного вида на жительство. Это такие же основания, которые мы привели ранее применительно к отказу в выдаче либо аннулированию разрешения на временное проживание.

## 2. Въезд, регистрация, передвижение, проживание

Иностранцы граждане и лица без гражданства обязаны при въезде в Российскую Федерацию и выезде из нее предъявить действительные документы, удостоверяющие их личность и признаваемые Российской Федерацией в этом качестве, и визу, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Согласно Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранные граждане могут въезжать в нашу страну и выезжать из нее при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом, международными договорами РФ или указами Президента РФ (ст. 24). Но те, у кого есть вид на жительство, осуществляют въезд и выезд на основании действительных документов, удостоверяющих их личность, и вида на жительство. Иностранцы граждане и лица без гражданства, признанные в Российской Федерации беженцами, могут выезжать из Российской Федерации и въезжать в Российскую Федерацию на основании проездного документа беженца.

И все же большинство иностранцев въезжает в Россию по визе. Основаниями для выдачи визы является надлежаще оформленное приглашение на въезд в Российскую Федерацию. Выдача таких приглашений осуществляется двумя органами — МИД России и ФМС России. МИД России выдает приглашения по ходатайству: 1) федеральных органов государственной власти; 2) дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации; 3) международных организаций и их представительств в Российской Федерации, а также представительств иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации; 4) органов государственной власти субъектов РФ.

ФМС России непосредственно выдает приглашения только в случаях, установленных федеральным законом. В остальном такие приглашения на въезд выдаются территориальными органами ФМС России по ходатайству: 1) органов местного самоуправления; 2) юридических лиц, в уведомительном порядке вставших на учет в ФМС России или ее территориальном органе; 3) граждан РФ и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан.

В оформлении приглашений для отдельных категорий иностранцев есть свои процедурные особенности. Например, территориаль-

ный орган ФМС России оформляет приглашение тому, кто приезжает на учебу, по ходатайству образовательной организации, а приглашение для трудовой деятельности — по ходатайству работодателя.

Приглашение — наиболее распространенное основание для получения (выдачи) визы. Но есть и другие. Например, это может быть договор на оказание услуг по туристическому обслуживанию и подтверждение о приеме иностранного туриста организацией, осуществляющей туристическую деятельность в Российской Федерации. Если иностранец подал в наше дипломатическое представительство или консульское учреждение за границей заявление о признании себя беженцем, и по этому заявлению ФМС России или ее территориальный орган принял положительное решение, это тоже основание для выдачи ему визы.

*Виза — выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и транзитный проезд через территорию РФ по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве (ст. 25<sup>1</sup> Закона).*

Виза выдается дипломатическим представительством, консульским учреждением Российской Федерации, непосредственно МИД России, его представительством на территории РФ, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу РФ, а также ФМС России или ее территориальным органом.

В зависимости от цели въезда и цели пребывания в Российской Федерации выдаваемая иностранному гражданину виза может быть дипломатической (в основном на срок до трех месяцев), служебной (в основном тот же срок), обыкновенной (частные — на срок до трех месяцев, деловые — до одного года, туристические — до одного месяца, учебные — до одного года, рабочие — на срок осуществления трудовой деятельности, но не более одного года, гуманитарные — до одного года и визы на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища — на срок до трех месяцев), транзитной (на срок до 10 дней) и визой временно проживающего лица (до четырех месяцев, но если срок проживания продлен, на тот же период продлевается и виза).

Определенными документами должны быть подтверждены гарантии предоставления средств для проживания иностранцев на территории РФ и выезда из нее. Такими гарантиями признаются: приглашение; оформленный надлежащим образом договор о туристической поездке; действительные для выезда из страны проездные билеты;

подтверждение российскими юридическими лицами или международными организационными комитетами предоставления ими средств для проживания иностранцев в Российской Федерации и выезда из нее; подтверждение российскими физическими лицами обеспечения ими пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и выезда из нее; оформленный надлежащим образом полис медицинского страхования.

В федеральных законах «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» содержатся нормы о принятии мер к иностранцам, незаконно находящимся на территории РФ, а также о возможности сокращения сроков пребывания в стране тех, кто прибыл законным путем, но чье пребывание признается нежелательным в силу интересов государства и соответствующего поведения таких лиц.

Так, согласно ч. 3 ст. 25<sup>10</sup> Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории РФ, либо лица, которому не разрешен въезд в Россию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в России, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято *решение о нежелательности пребывания (проживания)* данного иностранного гражданина или лица без гражданства в России. Соответствующие иностранцы обязаны выехать из нашей страны в порядке, предусмотренном федеральным законом. Если они этого не делают добровольно, то подлежат депортации. Кроме того, решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации является основанием для последующего отказа во въезде в страну.

Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. утверждено Положение о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Иностранец, въехавший в Российскую Федерацию, подлежит *регистрации и миграционному учету*. Сначала это осуществлялось на основе Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Затем появился Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее — Закон о миграционном учете). В соответствии с этим Законом постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. утверждены Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также форма заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства и форма уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания.

Основные правила в этой сфере таковы: при въезде в страну иностранный гражданин получает *миграционную карту*, на которой делается отметка органа пограничного контроля о въезде. Эта карта предъявляется далее при регистрации в территориальный орган ФМС России. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривалось, что иностранец обязан зарегистрироваться в течение трех рабочих дней со дня прибытия. На практике соблюдение этого срока было весьма затруднительно, поскольку данный Закон не закрепил обязанности органов (тогда — внутренних дел) провести регистрацию в этот срок.

Сегодня ситуация изменилась. Закон о миграционном учете предусматривает (п. 2 ст. 4): «Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом». Указанный Закон говорит о том, что постоянно и временно проживающие в России иностранцы подлежат регистрации, а временно пребывающие — миграционному учету.

В принципе, если судить по Закону о миграционном учете, для тех, у кого есть разрешение на временное проживание или вид на жительство, проблем с регистрацией вообще нет. Согласно ст. 18 данного Закона орган миграционного учета «при предъявлении данным иностранным гражданином заявления о регистрации по месту жительства и необходимых документов в тот же день проставляет соответствующую отметку в виде на жительство или в разрешении на временное проживание данного иностранного гражданина и не позднее следующего рабочего дня фиксирует сведения о месте жительства данного иностранного гражданина в своих учетных до-

кументах и в государственной информационной системе миграционного учета».

Несколько больше времени требует учет иностранцев по месту пребывания. Закон о миграционном учете выделяет две группы.

Первая группа — *только что прибывшие в Россию из-за рубежа иностранные граждане или те, кто уже временно проживает в стране, но прибыл на новое для себя место*. Эти иностранцы обязаны встать на учет по истечении трех рабочих дней со дня прибытия в место пребывания. Правда, если иностранец находится в гостинице, на турбазе, в больнице, в спецучреждении социальной реабилитации, а также в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание, соответствующее учреждение само обеспечивает его учет и уведомление территориального органа ФМС России.

Вторая группа — *постоянно проживающие в Российской Федерации иностранцы*. Они обязаны встать на учет, если приехали на новое для себя место, по истечении семи рабочих дней со дня прибытия. Иностранцы этой группы не обязаны становиться на учет на новом месте, если у них здесь нет места жительства (например, человек отдыхает в палатке на берегу реки). Если же у них та же ситуация, о которой мы сказали для первой группы (находятся в гостинице и т. д.), или же они осуществляют трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом, соответствующее учреждение, предприятие само обеспечивает их учет и уведомление территориального органа ФМС России.

Обратим внимание на то, что согласно ст. 22 Закона о миграционном учете иностранному гражданину по месту пребывания теперь не надо обращаться в орган миграционной службы. Это делает принимающая сторона. Иностранец предъявляет принимающей стороне документ, удостоверяющий его личность, а также миграционную карту.

Лишь «при наличии документально подтвержденных уважительных причин, препятствующих принимающей стороне самостоятельно направить уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в орган миграционного учета, указанное уведомление должно быть в установленном порядке принято органом миграционного учета непосредственно от указанного иностранного гражданина». Правда, постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин с письменного согласия принимающей стороны вправе самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания соответствующий орган миграционного учета непосредственно либо в установленном порядке почтовым отправлением.

Новеллы от 19 июля 2009 г. и 28 июля 2012 г., включенные в ст. 22 Закона о миграционном учете, свидетельствуют о дальнейшей либерализации российских правил миграционного учета: при наличии у иностранца права собственности на жилое помещение, находящееся на территории РФ, он может заявить такое помещение в качестве своего места пребывания. В этом случае для постановки на учет по месту пребывания такой иностранец лично представляет уведомление о своем прибытии в место пребывания непосредственно в орган миграционного учета либо через многофункциональный центр.

Вообще следует отметить, что в миграционной политике все должно строиться на взаимном учете интересов иностранца и России. В Закон о миграционном учете включена ст. 5 «Гарантии соблюдения прав человека и обеспечения интересов государства при осуществлении миграционного учета». Она гласит (п. 1), что иностранные граждане «пользуются в Российской Федерации правом свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами или международными договорами Российской Федерации». Внимательный читатель заметил, что это положение Закона перекликается с ч. 1 ст. 27 и ч. 3 ст. 62 Конституции РФ.

Правда, при необходимости вместо уведомительного порядка миграционного учета иностранцев в соответствии с федеральными конституционными законами или федеральными законами разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен: 1) в пограничной зоне; 2) в закрытых административно-территориальных образованиях; 3) в закрытых военных городках; 4) на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение; 5) на территории, на которой в соответствии с указом Президента РФ введено чрезвычайное или военное положение; 6) в зонах экологического бедствия; 7) на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; 8) в зоне проведения контртеррористической операции; 9) в период мобилизации и в военное время; 10) в иных случаях, установленных федеральными законами (п. 2 ст. 5 Закона о миграционном учете).

Действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц или иных организаций, должностных лиц или физических лиц, нарушающие право иностранных граждан на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Иностранцы при осуществлении миграционного учета имеют право на ознакомление со своими персональными данными, содержащимися в государственной информационной системе миграционного учета; на их защиту, исправление, внесение изменений и дополнений, а также на получение в установленном порядке справок персонального характера в органах миграционного учета.

Особо отметим, что в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о миграционном учете иностранцы *имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации* на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с законодательством, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, где требуется специальное разрешение на въезд.

*Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменить место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ* (ст. 9 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Однако *постоянно проживающий в Российской Федерации иностранец вправе свободно избрать себе место жительства*.

Иностранец также имеет право свободно покинуть Российскую Федерацию. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливает перечень случаев, когда выезд из страны иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен (ст. 28). Это имеет место в случаях, если они: в соответствии с законодательством задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых — до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда; осуждены за совершение преступления на территории РФ — до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания; уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, — до исполнения обязательств либо до дос-

тижения согласия сторонами; не выполнили предусмотренные законодательством обязательства по уплате налогов — до выполнения этих обязательств; привлечены к административной ответственности за совершение административного правонарушения на территории РФ — до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

### 3. Права и обязанности

Мы приводили выше положения Конституции РФ, согласно которым иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в нашей стране правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Каждый иностранец воспринимается в России как личность, как человек со всеми своими естественными и приобретенными правами. Иностранец не только пользуется обозначенными законом правами и свободами, но и несет обязанности в рамках своего статуса. Особенности статуса имеют иностранные граждане с дипломатическим иммунитетом (и шире — с правовым иммунитетом), которые на основании международных договоров и соглашений, участниками которых стала Россия, и по принципу взаимности не привлекаются к уголовной и административной ответственности. Это не означает освобождения таких лиц от ответственности. Они могут быть привлечены к ответственности за совершенные в России правонарушения в своих странах и по их законам, если последние предусматривают ответственность за подобные деяния.

В наиболее полном объеме иностранным гражданам обеспечиваются *конституционные (основные) личные права и свободы*. Хотя и здесь есть ряд особенностей. Например, иностранцы не могут быть учредителями религиозных организаций. Они могут обучать детей родному языку, но не вправе претендовать на то, чтобы наше государство организовало и финансировало учебу их детей на родном языке.

Большинство *публично-политических прав и свобод* также доступны иностранным гражданам — свобода мысли и слова, право на информацию, право на объединение, свобода манифестаций, право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и др., хотя и со своими особенностями. Например, есть ограничения для иностранцев в учреждении СМИ в России. На распространение иностранного издания требуется разрешение федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами печати, если только нет соответствующего межгосударственного догово-

ра РФ. Представительства зарубежных СМИ в России создаются с разрешения МИД России, а зарубежные корреспонденты подлежат аккредитации. Иностранцы могут создавать собственные общественные объединения, вступать в одни российские общественные объединения (например, в профсоюзы), но не могут состоять в других (политические партии). Только у граждан РФ есть право на участие в управлении делами государства. Иностранцы не могут быть работниками органов суда, прокуратуры, полиции, безопасности, таможни, пожарной безопасности, не вправе работать нотариусами. Но разрешен допуск иностранцев к адвокатской деятельности.

Избирательное законодательство запрещает иностранцам избирать и быть избранными при выборах депутатов и выборных должностных лиц на уровнях Федерации и субъектов РФ. Вместе с тем устанавливает, что на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и российские граждане. Иностранцы могут быть также иностранными наблюдателями на российских выборах.

Законодательство предоставляет иностранцам возможности осуществления многих *экономических, социальных и культурных прав*.

Иностранцы и лица без гражданства имеют в России право частной собственности. Практически без изъятий реализуется это право в отношении объектов личного характера (автомшины, квартиры и т. д.).

В отношении отдельных объектов право собственности иностранцев имеет особенности. В частности, по Земельному кодексу РФ они не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях. Кроме того, земельные участки предоставляются им в собственность только за плату, а земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения они могут владеть только на праве аренды. Закон допускает включение иностранцев в число пользователей недр, но с соответствующими особенностями. Для иностранцев обеспечивается достаточно стабильный режим участия в предпринимательской, в том числе и инвестиционной, деятельности на территории нашей страны.

Согласно ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «иностранцы пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом». Иностранец может зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя и быть работодателем или заказчиком услуг по гражданско-правовым договорам.

Иностранцы имеют право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу, выдаваемого органами миграционной службы. Это не распространяется на ряд категорий иностранных граждан, и прежде всего на постоянно проживающих, временно проживающих и обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул, ставших участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Вышеназванный Закон предусматривает, что временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему выдано разрешение на работу. А временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание. Однако с согласия Правительства РФ орган исполнительной власти может устанавливать некоторые особенности реализации приведенных требований указанного Закона.

Российское законодательство содержит ряд запретов на трудовую деятельность иностранцев в нашей стране. Иностранцы не имеют права на такой вид трудовой деятельности, как государственная или муниципальная служба. Есть и другие запреты. В частности, в состав экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, кроме российских граждан, могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, но они не могут занимать должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста. Иностранец не вправе быть членом экипажа военного корабля или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях суд-

на, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» запрещает иностранцу быть командиром воздушного судна гражданской авиации, что, в свою очередь, означает: в ином качестве такое лицо может входить в состав экипажа гражданской авиации. Запрещается принимать иностранцев на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности страны. Лица, получившие медицинскую и фармацевтическую подготовку в иностранных государствах, допускаются к медицинской или фармацевтической деятельности после экзамена в соответствующих учебных заведениях России.

Согласно названному Закону (ст. 15) иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу).

Этот же Закон гласит (ст. 15), что иностранные граждане могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Ранее упоминалось, что в определенной мере эта норма рассматриваемого Закона диссонирует с правилами, включенными в 2003 г. в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Они позволяют гражданам государств, входивших в состав СССР, не только поступить на такую службу, но и, пройдя ее в течение не менее трех лет, обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, причем без соблюдения условий о сроках проживания на ее территории и без предоставления вида на жительство. Таким образом, в части поступления на военную службу норма Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» шире, поскольку не ограничивает круг государств происхождения претендентов; однако в части приобретения гражданства отдает приоритет выходцам из бывших республик СССР.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на социальное обеспечение. Государственные пенсии и социальные пособия выплачиваются тем иностранцам, которые законно проживали и трудились в России, и на тех же основаниях, что и россиянам. Лицу, выезжающему на постоянное жительство за пределы территории РФ, сумма назначенной ему трудовой пенсии (части трудовой пенсии)

может выплачиваться на территории РФ в рублях по доверенности или путем зачисления на его счет в банке или иной кредитной организации либо может переводиться за границу в иностранной валюте по курсу рубля, установленному Центральным банком РФ.

Право на охрану здоровья и медицинская помощь обеспечиваются иностранным гражданам на началах взаимной договоренности с соответствующими государствами бесплатно, а также по страховым полисам либо на платной основе.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на образование. Им гарантируется на общих основаниях общедоступность дошкольного и основного общего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях. Иностранцы вправе получить в России и высшее образование, поступив в вуз на конкурсной основе, на основе межгосударственных договоров, договоров органов управления организаций и вузов Российской Федерации с зарубежными партнерами либо на основе прямых договоров иностранцев с вузами (на платной основе).

Иностранцам обеспечиваются свобода творчества и право на пользование культурными ценностями.

Как уже говорилось выше, иностранные граждане и лица без гражданства несут обязанности наравне с гражданами РФ. Они обязаны соблюдать нашу Конституцию и законы, платить налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, соблюдать общественный порядок и т. д.

На общих основаниях наступает и ответственность иностранцев по российскому законодательству, кроме лиц, обладающих правовым иммунитетом.

Иностранец, у которого истек срок пребывания (проживания) в России или который незаконно находится на ее территории либо в отношении его принято решение о нежелательности дальнейшего пребывания в Российской Федерации, должен покинуть страну, иначе он подлежит *депортации* или *административному выдворению*.

Четкости в употреблении этих понятий в законодательстве нет. Термин «депортация» употребляется в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ему дается в ст. 2 такая трактовка: «принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации». Кроме того, депортацией счита-

ется высылка иностранца с передачей его иностранному государству по международному договору о реадмиссии.

В названном Законе о применении депортации говорится в главе о миграционном учете, о применении административного выдворения — в главе об ответственности за нарушение закона.

Но в общем-то ясно, что депортация — это принудительная мера, в этом плане она не отличается от выдворения. Не случайно некоторые акты используют оба понятия как синонимы. Например, ст. 13 Федерального закона «О беженцах» именуется «Выдворение (депортация) лица за пределы территории Российской Федерации». Она предусматривает, что при отказном решении в части признании статуса беженца лицо, «не использующее право обжалования решения и отказывающееся от добровольного выезда, выдворяется (депортируется) совместно с членами семьи за пределы территории Российской Федерации».

КоАП РФ использует понятие «административное выдворение». В ч. 1 ст. 3.10 Кодекса определено: «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации». Далее из той же статьи следует, что административное выдворение за пределы Российской Федерации может быть мерой административного наказания, которая устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и «назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — соответствующими должностными лицами». По логике, следовательно, административное выдворение может и не быть административным наказанием, если принудительная высылка осуществляется без принятия решения об административном наказании.

Если исходить из норм законодательства, депортация и административное выдворение различаются и по порядку их осуществления. Депортация осуществляется миграционными органами во взаимодействии с органами внутренних дел, а также иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями. Административное выдворение производится органами внутренних дел. На деле оба варианта мало различаются.

## § 2. Особенности положения в Российской Федерации отдельных категорий иностранцев

### 1. Беженцы

#### Литература

*Авакьян С. А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003; *Анриченко Л. В., Белоусова Е. В.* Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах. М., 1998; *Гаврилова И. Н.* К проблеме государственной миграционной политики в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8; *Галиахметова К. Д.* Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Евтушенко В. И.* Правовой статус беженца в Российской Федерации. Белгород, 2006; *Жеребцов А. Н.* Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999; *Коробеев В. А.* Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Оздоев М. Д.* Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Плюгина И. В.* Конституционные основы правового регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Она же.* Унификация отдельных понятий, применяемых в области правового регулирования статуса мигрантов в нормативных актах Содружества Независимых Государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 4; *Стаханова Е. Ю.* Миграционная политика России — объект конституционно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Шуршалова Е. С.* Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; *Яковлева О. А.* Определение понятия «беженец» по законодательству стран СНГ и Балтии // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5.

Проблема беженцев будет существовать до тех пор, пока в мире не прекратится разрешение внутригосударственных и межгосударственных конфликтов с помощью силы. Мировое сообщество пытается посредством международных договоренностей создать беженцам определенные гарантии. Россия присоединилась к международным актам и приняла на себя обязательства по приему соответствующих лиц, признанию их беженцами и предоставлению им таких же экономических и социальных прав, что и другим иностранцам, законно находящимся на ее территории.

Оказание помощи беженцам осуществляется на основе международных актов или (и) национального законодательства страны, воплощающего главные положения международных документов.

Специальным российским актом в данной сфере является Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах». Закон определяет беженца как лицо, которое не является российским гражданином и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

В отношении ряда категорий лиц названный Закон исключает их признание беженцами, хотя и по разным основаниям. Это лица, с одной стороны, совершившие серьезные преступления, с другой — чьи права и обязательства признаются их государством, а также лица, пользующиеся защитой и (или) помощью других органов или учреждений ООН, кроме Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Кроме того, российский Закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего постоянного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Допустимы разные варианты обращения с ходатайством о признании беженцем: находящиеся за границей могут обратиться в наши дипломатические или консульские ведомства; прибывшие в Россию обращаются на границе в орган пограничного контроля; вынужденные незаконно пересечь границу РФ — в орган пограничного контроля, в орган внутренних дел или в орган ФМС России; пребывающие в России на законных основаниях — в ФМС России или ее территориальный орган. Однако органы пограничного контроля или органы внутренних дел передают соответствующие ходатайства в органы ФМС России.

Предварительное рассмотрение ходатайства осуществляется в следующем порядке:

1) ходатайство лица, находящегося вне пределов территории РФ, предварительно рассматривается дипломатическим представителем

вом или консульским учреждением в течение одного месяца со дня поступления ходатайства;

2) ходатайство лица, находящегося в пункте пропуска через Государственную границу РФ или на территории РФ, предварительно рассматривается территориальным органом ФМС России в течение пяти рабочих дней со дня поступления ходатайства.

Названные представительства, органы принимают решение о выдаче *свидетельства* — документа, удостоверяющего личность лица, ходатайствующего о признании беженцем (однако это еще не признание человека беженцем). Зарубежные представительства после выдачи свидетельства направляют документы в ФМС России для принятия дальнейших решений.

А внутри страны решение о выдаче свидетельства является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О беженцах». Территориальный орган ФМС России в течение суток со дня принятия решения вручает или направляет лицу свидетельство установленной формы. Свидетельство является документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем. Лицу, ходатайствующему о признании беженцем, не достигшему возраста 18 лет и прибывшему на территорию РФ без сопровождения родителей или опекунов, также вручается свидетельство, если данному лицу не определено иное правовое положение на территории РФ. Свидетельство является основанием для регистрации в территориальном органе ФМС России на срок рассмотрения ходатайства по существу. Лицо, находящееся на территории РФ, при получении свидетельства передает свой национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие его личность, на хранение в территориальный орган ФМС России на период рассмотрения ходатайства по существу.

Свидетельство является также основанием для получения лицом и членами его семьи направления в центр временного размещения беженцев, оплаты проезда в этот центр, а также единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством РФ. Названные центры обеспечивают питанием и коммунальными услугами лиц, как имеющих свидетельства, так и признанных беженцами. Размещенные лица обеспечиваются трехразовым питанием по талонам на платной и бесплатной основе. Бесплатное питание получают те, кто не имеет заработка (дохода). Коммунальные услуги являются бесплатными для всех.

Ходатайства о признании беженцами рассматривают: ФМС России — в отношении лица, находящегося вне пределов территории РФ, в течение двух месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства; территориальный орган ФМС России — в отношении лица, находящегося в центре временного размещения или ином месте пребывания на территории РФ, в течение трех месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства.

*Решение о признании беженцем* вручается или направляется лицу ФМС России либо его территориальным органом в течение трех рабочих дней со дня принятия решения. Если лицо находится вне пределов территории РФ, в решении указывается место пребывания данного лица и членов его семьи на территории. Лицу, признанному беженцем и достигшему 18 лет, ФМС России либо его территориальный орган выдает *удостоверение* установленной формы. Удостоверение действительно на всей территории РФ и является основанием для регистрации в установленном порядке лица, признанного беженцем, и членов его семьи в территориальном органе ФМС России на срок признания данного лица беженцем.

В соответствии с Федеральным законом «О беженцах» в прежней редакции (п. 9 ст. 7) лицо признавалось беженцем на срок до трех лет; при сохранении в государстве гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) лица обстоятельств, ставших основанием при признании беженцем, срок признания беженцем мог продлеваться территориальным органом ФМС России на каждый последующий год. Но по новелле от 12 ноября 2012 г. этот пункт утратил силу с 1 января 2013 г. Таким образом, можно говорить, что при принятии решения о признании лица беженцем срок не устанавливается. Однако в Законе установлены основания утраты статуса беженца (см. об этом далее).

У лиц, признанных беженцами, по Федеральному закону «О беженцах» много прав и обязанностей. В частности, они сохраняют право на получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации о своем положении. Если человек находится вне пределов территории РФ, он получает содействие российской стороны в оформлении документов для въезда в страну. В любом случае беженец получает содействие в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания. Он получает питание и пользуется коммунальными услугами в центре временного размещения до убытия к новому месту пребывания. В этом центре беженцы имеют также право на охрану представителями тер-

риториального органа внутренних дел в целях обеспечения своей безопасности.

Беженцы имеют право на пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом Правительством РФ, из фонда жилья для временного поселения, если они или члены их семей не имеют жилого помещения, предоставленного им по договору найма или принадлежащего им на праве собственности на территории России. Согласно Закону «О беженцах» они получают медицинскую и лекарственную помощь наравне с российскими гражданами, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. Беженцы имеют права: на получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве; работу по найму или предпринимательскую деятельность; социальную защиту, в том числе социальное обеспечение; получение содействия в устройстве их детей в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами РФ.

Беженец имеет право на обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории РФ или на приобретение российского гражданства в соответствии с законодательством РФ и международными договорами РФ. Беженец обладает правом на участие в общественной деятельности наравне с российскими гражданами, за исключением случаев, предусмотренных законодательством и международными договорами РФ.

За беженцем сохраняется право на добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), а также на выезд на место жительства в иностранное государство.

Беженцы обязаны соблюдать российские законы, сообщать о себе необходимые сведения в территориальные органы ФМС России, проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые этими органами.

Закон «О беженцах» предусматривает утрату и лишение лицом статуса беженца (ст. 9).

*Утрата* имеет место, если лицо получило разрешение на постоянное проживание на территории РФ либо приобрело ее гражданство, снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности, восстановило прежнее или приобрело новое гражданство либо прекратились обстоятельства, вынудившие лицо стать беженцем.

Возможно и *лишение статуса беженца*, это своего рода санкция, мера конституционно-правовой ответственности. Лицо лишается ФМС России либо ее территориальным органом статуса беженца, если оно: осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершенные преступления на территории РФ; сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ.

## 2. Временное убежище

Федеральный закон «О беженцах» определил категорию иностранных граждан и лиц без гражданства, которые близки к беженцам по своему положению и все же отличаются от них тем, что хотели бы довольствоваться не продолжительным, а лишь *временным пребыванием на территории РФ*. Согласно Закону «О беженцах» предоставление временного убежища осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» утверждены Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, Положение о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, образец бланка и описание свидетельства.

Временное убежище на территории РФ может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на ее территории; не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным Законом «О беженцах», но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы ее территории.

Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом ФМС России по месту подачи лицом письменного заявления о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища в срок, не превышающий трех месяцев со дня подачи заявления. Лицо, подавшее заявление, и прибывшие с ним члены его семьи подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации по месту подачи заявления.

Кроме того, они должны пройти обязательное медицинское освидетельствование в соответствии с установленным порядком и получить медицинское заключение.

На время рассмотрения заявления лица о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища территориальный орган ФМС России выдает ему справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища. Выдача справки является подтверждением законного пребывания лица, получившего справку, и прибывших с ним членов его семьи на территории РФ на период рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища.

На основании решения о предоставлении временного убежища территориальный орган ФМС России выдает лицу *свидетельство о предоставлении временного убежища* на территории РФ установленного образца. При получении свидетельства паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность владельца, передаются им на хранение в территориальный орган ФМС России, выдавший свидетельство.

Временное убежище предоставляется *на срок до одного года*. Срок *может продлеваться* на каждый последующий год решением территориального органа ФМС России, в котором лицо состоит на учете.

Лицо, получившее временное убежище, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на пользование жилыми помещениями на условиях найма (поднайма), оказание содействия в выезде за пределы Российской Федерации, а также могут пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством РФ, международными договорами РФ и законодательством субъектов РФ. Таким образом, Положение не предусматривает льготных условий нахождения данной категории лиц, в отличие от беженцев, в части условий проживания, получения пособий и т. д.

Лица, получившие временное убежище, обязаны сообщить в течение семи дней в территориальный орган ФМС России по месту своего учета сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории РФ; сняться с учета в территориальном органе ФМС России при изменении места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальный орган ФМС России. Лицо, получившее временное убежище, не может быть возвращено

против его воли на территорию государства, гражданином которого оно является (свое прежнее местожительство).

В определенных ситуациях следует *утрата временного убежища*: 1) в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления временного убежища; 2) при получении права на постоянное проживание на территории РФ либо при приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого государства; 3) при выезде к месту жительства за пределы территории РФ.

Возможно и *лишение временного убежища*, если лицо: осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории РФ; сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления этому лицу временного убежища, либо допустило иное нарушение Закона «О беженцах»; привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ.

Решение как об утрате, так и о лишении лица временного убежища принимает территориальный орган ФМС России. Этот орган принимает меры по организации добровольного выезда лица из Российской Федерации, а в случае отказа лица от выезда принимает меры по его выдворению (депортации) за пределы Российской Федерации.

### 3. Политическое убежище

*Лица, получившие политическое убежище*, — еще одна специфическая группа иностранцев в Российской Федерации. По общему понятию *политическое убежище* — это предоставление соответствующим государством возможности лицу, покинувшему по политическим мотивам (убеждения и общественно-политическая деятельность) государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), неограниченное время пребывать (проживать) на территории данного государства и пользоваться его защитой.

Российская Федерация гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства политическое убежище. Об этом говорится в ст. 63 Конституции РФ:

«1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации».

Согласно Положению о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденному Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г., политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов нашей страны на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией РФ и названным Положением.

Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим *убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования* в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства *за общественно-политическую деятельность и убеждения*, которые не противостоят демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища (п. 2 Положения).

В международных документах говорится в целом о праве убежища, а не о политическом убежище. Так, согласно Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право искать убежища от преследований в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении не политического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам ООН (ст. 14). В Декларации ООН о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г., основанной на Всеобщей декларации прав человека, сказано, что на право искать убежище и пользоваться убежищем не может ссылаться никакое лицо, в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества по смыслу тех международных актов, которые были выработаны для того, чтобы предусмотреть нормы относительно этих преступлений (ч. 2 ст. 1).

Таким образом, политический аспект убежища здесь не назван напрямую, хотя Всеобщая декларация прав человека, отрицая возможность пользоваться правом убежища при совершении *неполитического* преступления, тем самым подразумевает возможность убежища при преследовании за так называемые политические преступления, а они-то как раз и есть отражение неблагоприятных последствий для человека за его политическую деятельность и убеждения.

Главная ценность убежища в целом и политического убежища в частности в том, что этот гуманный акт государства имеет целью только спасение человеческих жизней. Не случайно в Декларации ООН о территориальном убежище есть призыв считать предоставление убежища мирным и гуманным актом, не рассматривать его никак другим государством как недружелюбный акт.

Но предоставление политического убежища все-таки может быть выражением определенной политической линии государства. Так, Конституция РСФСР 1918 г. гласила, что РСФСР предоставляет право убежища всем иностранцам, подвергающимся преследованию *за политические и религиозные преступления* (ст. 22). В Конституции РСФСР 1925 г. говорилось, что РСФСР предоставляет право убежища всем иностранцам, подвергающимся преследованиям *за политическую деятельность или за религиозные убеждения* (ст. 12). По Конституции СССР 1936 г. право убежища предоставлялось Союзом ССР иностранным гражданам, преследуемым *за защиту интересов трудящихся, или за научную деятельность, или за национально-освободительную борьбу* (ст. 129). В Конституции СССР 1977 г. говорилось, что Союз ССР предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым *за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность* (ст. 38).

В этом плане Конституция 1993 г. и Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища не имеют подобных политических окрасок и в большей мере ориентированы на то, что соответствующие деятельность и убеждения человека должны быть прогрессивными и отвечать демократическим идеалам человечества.

*Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится указом Президента РФ.* Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории РФ правами и свободами и несет обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства фе-

деральным законом или международным договором РФ. Они находятся под защитой нашего государства в такой же мере, что и российские граждане. Можно даже предположить, что, предоставив убежище, государство готово взять на себя повышенную защиту личной безопасности человека. Ведь не секрет, что спецслужбы отдельных государств пытаются похищать лиц, получивших политическое убежище в другой стране.

Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи соответствующего лица при условии их согласия с ходатайством. Согласия детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

*Политическое убежище Российской Федерацией не предоставляется* (п. 5 рассматриваемого Положения), если лицо: преследуется за действия (бездействия), признаваемые в России преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН; привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении лица имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории РФ; прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование; прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека; прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Федеральным законом «О беженцах»; представило заведомо ложные сведения; имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется; не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Устанавливается следующий *порядок предоставления политического убежища*. С ходатайством на этот счет лицо может обратиться только тогда, когда оно находится на территории РФ. В течение семи дней по прибытии на территорию РФ или с момента возникновения обстоятельств, не позволяющих вернуться в страну своей гражданской принадлежности либо страну собственного обычного местожительства, лицо обязано обратиться лично в территориальный орган ФМС России по месту своего пребывания с письменным ходатайством, которое при наличии достаточных оснований для его рассмотрения направляется в ФМС России.

Не принимаются к рассмотрению ходатайства о предоставлении политического убежища на территории РФ при наличии перечислен-

ных выше и отраженных в п. 5 рассматриваемого Положения оснований. МИД России ежегодно составляет список стран с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека и представляет его в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ и в ФМС России.

На период рассмотрения ходатайства обратившемуся лицу выдается *справка установленного образца*, которая наряду с его документом, удостоверяющим личность, является подтверждением законного пребывания на территории РФ. После принятия решения по ходатайству справка изымается органом, ее выдавшим.

В ходатайстве на имя Президента РФ о предоставлении политического убежища на территории РФ должны быть изложены обстоятельства, свидетельствующие о мотивах обращения, указанных в рассматриваемом Положении, а также необходимые автобиографические сведения.

ФМС России рассматривает поступившие ходатайства, запрашивает заключения МИД России, МВД России и ФСБ России, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища Российской Федерацией. Комиссия рассматривает ходатайства и материалы к ним и вносит свои предложения по каждому ходатайству Президенту РФ для принятия им решения. Срок рассмотрения ходатайств в ФМС, МИД, МВД и ФСБ России не должен превышать одного месяца в каждом из этих органов.

Указ Президента РФ о предоставлении Российской Федерацией политического убежища лицу вступает в силу со дня его подписания. ФМС России в семидневный срок со дня издания указа уведомляет лицо, ходатайствующее о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, через свои территориальные органы о принятом решении.

В случае отклонения ходатайства лицу сообщается, что его дальнейшее пребывание регулируется законодательством РФ, определяющим порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

Лицу, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, а также членам его семьи выдается *свидетельство установленного образца* по месту обращения лица с ходатайством. Территориальные органы ФМС России на основании свидетельства о предоставлении политического убежища оформляют соответствующим лицам вид на жительство.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, *утрачивает право на предоставленное политическое убежище* в случаях: возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства; выезда на жительство в третью страну; добровольного отказа от политического убежища; приобретения российского гражданства или гражданства другой страны. Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ по представлению ФМС России на основании заключений МИД и ФСБ России. Решение Комиссии доводится до сведения лица, утратившего политическое убежище.

Лицо может быть *лишено предоставленного ему политического убежища* по соображениям государственной безопасности, а также если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо если оно совершило преступление и в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Лишение политического убежища производится указом Президента РФ.

*Авакьян Сурен Адиебекович*  
**Конституционное право России**

Учебный курс

*5-е издание, переработанное и дополненное*

В двух томах

Том 1

ООО «Юридическое издательство Норма»  
101990, Москва, Колпачный пер., 9а  
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com  
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1  
Тел.: (495) 380-05-40, 380-05-43. Факс: (495) 363-92-12  
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *О. Ч. Кохановская*  
Разработка серии: *А. Л. Бондаренко*  
Верстка: *А. Ю. Виноградов*

Подписано в печать 00.00.14  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная  
Гарнитура «Ньютон». Печать офсетная  
Усл. печ. л. 00,0. Уч.-изд. л. 00,00  
Тираж 0000 экз. Заказ №

---

**По вопросам приобретения книг обращайтесь:**

**Отдел продаж «ИНФРА-М»**  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1  
Тел.: (495) 380-42-60  
Факс: (495) 363-92-12. E-mail: books@infra-m.ru

**Отдел «Книга — почтой»**  
Тел.: (495) 363-42-60 (доб. 232, 246)

---