

Краснодарский университет МВД России

Н. Ю. Завьялова
А. П. Светлова

**КОНСТИТУЦИЯ
В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ**

Учебное пособие

Краснодар
2020

УДК 342
ББК 67.400
3-13

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

А. А. Булавкин, кандидат социологических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

Е. Н. Степанова (Главное управление МВД России по Краснодарскому краю).

Завьялова Н. Ю.

3-13 Конституция в вопросах и ответах : учебное пособие / Н. Ю. Завьялова, А. П. Светлова. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2020. – 66 с.

ISBN 978-5-9266-1644-3

Содержится краткое изложение курса «Основы конституционного права» в форме вопросов и ответов: о сущности и функциях Конституции Российской Федерации 1993 года, ее основных чертах и юридических свойствах; об основах конституционного строя России; о правовом статусе личности, системе прав и свобод человека и гражданина и механизмах их обеспечения; о функционировании властных органов, конституционно-правовом регулировании организации государственного аппарата и органов местного самоуправления в России.

Для профессорско-преподавательского состава, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-9266-1644-3

© Краснодарский университет
МВД России, 2020

© Завьялова Н. Ю., Светлова А. П., 2020

Введение

Учебное пособие подготовлено в помощь слушателям, обучающимся по программам профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел по должности служащего «Полицейский», изучающим учебную дисциплину «Основы конституционного права». Оно содержит систематизированный материал, изложенный в порядке, определенном рабочей программой дисциплины, и раскрывающий основные ее вопросы.

В работе рассматриваются вопросы о сущности и функциях Конституции Российской Федерации 1993 г., ее основных чертах и юридических свойствах; анализируются основы конституционного строя России; освещаются вопросы правового статуса личности, рассматриваются система прав и свобод человека и гражданина и механизмы их обеспечения; особое внимание уделяется вопросам функционирования властных органов, конституционно-правового регулирования организации государственного аппарата и органов местного самоуправления в России.

Разрабатывая концепцию настоящего учебного пособия, авторы пришли к выводу о необходимости учесть два важных фактора. Во-первых, в ходе преподавания краткого учебного курса не представляется возможным акцентировать внимание слушателей на некоторых важных аспектах формирования и деятельности российского государственного аппарата, не предусмотренных программой, но имеющих значение для уяснения основ государственного и общественного устройства, принципов взаимоотношений органов власти между собой и с гражданским обществом. В связи с этим у обучаемых остаются вопросы, которые в дальнейшем могут возникнуть в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел. Это побудило авторов представить материал в форме диалога с читателем, с тем чтобы обучаемые могли найти ответы на вопросы, которые не обсуждались либо недостаточно освещались в процессе аудиторных занятий.

Во-вторых, слушатели должны не только освоить теоретический материал, изложенный в учебном пособии, но и получить знания о конкретных законах и других источниках конституционного права. Разумеется, в рамках учебного пособия невозможно ознакомить со всем нормативным материалом. Тем не менее, помимо Конституции Российской Федерации, в нем упоминаются и другие важные источники конституционного права.

Авторы надеются, что учебное пособие станет для обучающихся и всех изучающих учебную дисциплину «Основы конституционного права» начальным этапом для более глубокого и всестороннего изучения тенденций развития конституционного права.

I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

1. Для чего нужна конституция?

Сегодня в мире насчитывается не более десятка государств, не имеющих конституции. Во всех остальных странах этот нормативный правовой документ является главным законом и регулирует основы общества и государственного устройства.

Что же такое конституция и почему практически каждое государство ей придает невиданное значение и юридическую силу?

Под конституцией понимается основной закон (или система законов) государства, имеющий высшую юридическую силу, устанавливающий основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений личности, гражданского общества и государства, организации и деятельности системы государственных органов и органов местного самоуправления. Именно конституция, с одной стороны, придает легитимность деятельности всех органов власти и, с другой стороны, устанавливает основы взаимодействия между обществом и государством, между государственными структурами, а также порядок взаимоотношений государственных органов с иными субъектами права.

По сути, конституция – это общественный договор между личностью, обществом, государством, который регулирует основные устои, организацию власти, организацию территориального устройства и другие аспекты, которые наиболее важны для повседневной жизни общества.

2. В чем проявляется особая роль Конституции Российской Федерации по сравнению с остальными нормативными правовыми актами?

Конституция РФ является основным законом государства, возглавляющим иерархию законодательства. Эта ее роль обусловлена следующими факторами.

1. Нормы, зафиксированные в Конституции РФ, имеют учредительный характер и являются первичными по отношению к нормам других законов.

2. Через Конституцию РФ получают выражение принципиальные положения общего характера, являющиеся основополагающими для всего последующего государственно-правового регулирования.

3. Конституция РФ характеризуется особым предметом, широтой правового регулирования. Ее положения касаются практически всех сфер жизни общества, его политической организации, сущности и формы государства, механизма реализации власти, основ взаимодействия всех субъектов политической деятельности.

4. Выраженные в Конституции РФ нормы обладают высшей, по сравнению с другими источниками, юридической силой. Все остальные правовые акты издаются на основе Конституции РФ, в соответствии с ней и не могут ей противоречить.

5. Конституционно-правовые нормы являются воплощением воли всего народа, так как Конституция РФ принята всенародным голосованием на референдуме.

3. Что такое конституционный строй?

Конституционный строй – это система социальных, политических, экономических и иных правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых Конституцией РФ и другими конституционно-правовыми актами государства.

Понятие «конституционный строй» применимо к государству только в том случае, когда конституция этого государства не только провозглашает права и свободы человека и гражданина, но и реально охраняет их, а все право развивает положения конституции, соответствует ей.

М.В. Баглай отметил, что «конституционный строй не сводится к факту существования конституции, а становится реальностью только при двух условиях: если конституция соблюдается и если она демократическая»¹.

4. Что такое основы конституционного строя?

Фактически установление конституционного строя начинается с определения принципов организации и деятельности государства, его взаимоотношений с личностью и гражданским обществом на основе баланса различных интересов (личных, общественных, государственных).

Основы конституционного строя составляют первичную нормативную базу для всех остальных положений Конституции РФ, всей системы действующего законодательства. Под основами конституционного строя понимаются важнейшие принципы организации и функционирования государства.

Понятие и концепт основ конституционного строя были разработаны только в начале 1990-х гг.², но уже стали использоваться на постсоветском пространстве, в том числе в России. Так, раздел первый Конституции РФ 1993 г. начинается с гл. 1 «Основы конституционного строя», которая выполняет роль конституционного фундамента.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Норма, 2007. С. 115.

² Кравец И.А. Конституционное право как метаотрасль: роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации // Ученые записки юридического факультета. 2017. Вып. 44-45 (54-55). С. 179.

5. Какие принципы составляют гуманистические основы конституционного строя?

Гуманизм – своеобразный суперпринцип всего конституционного строя. Высшее проявление идеи гуманизма – признание, обеспечение и охрана государством и институтами гражданского общества прав и свобод человека и гражданина. Под гуманистическими основами конституционного строя понимаются такие основополагающие принципы взаимоотношений государства и его граждан, которые закрепляют ведущую роль граждан. Не человек создан для государства, а государство для человека – такова основа этих отношений. В этом состоит гуманистическая сущность Конституции РФ и всего нового конституционного права.

К гуманистическим основам конституционного строя относятся: принцип признания человека высшей ценностью, принцип равенства лиц и недискриминации, принцип народного суверенитета.

6. Что такое народный суверенитет?

Народный суверенитет – это признанное во всем мире естественное право любого народа создавать государство, владеть и управлять им в своих интересах. Наделенный полномочиями народ вправе самостоятельно устанавливать устраивающий его государственный, общественный, экономический строй, который впоследствии будет соблюдать, принципами которого будет руководствоваться. Именно народный суверенитет есть первопричина государственного и общественного строительства и первоисточник власти.

«Суверен – носитель верховной власти – не может и не должен никому и никак быть подчинен, а его власть не может быть ограничена юридически никаким другим субъектом властной деятельности внутри государственно организованного общества»¹. Это означает, что никто не может влиять на волю народа в решении вопросов самостоятельного выбора формы правления, формы государственного устройства, объема передаваемых государству властных полномочий, методов и способов осуществления власти и т. п.

В ч. 1 ст. 3 Конституции РФ закреплено: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Используя это право, народ России учредил государство под названием «Российская Федерация», наделил это государство правом применять принудительную силу в исключительных случаях, четко прописанных в законодательстве. Таким образом, именно народ, пользуясь своим суверенитетом, наделил Российскую Федерацию властью в определенном объеме.

¹ Грачев Н.И., Климова М.И. Государственный и народный суверенитет: соотношение, противоречия и тождество // Философия социальных коммуникаций. 2011. № 3 (16). С. 63.

7. Какие принципы составляют организационно-правовые основы конституционного строя?

В качестве важнейших организационно-правовых основ конституционного строя Конституция РФ признает такие принципы организации и осуществления власти, как суверенитет государства, принцип федерализма и принцип разделения государственной власти на ветви, а также соотношение с ними власти органов местного самоуправления.

Государственный суверенитет понимается как способность государственной власти самостоятельно и независимо ни от кого осуществлять свои функции как на своей территории внутри страны, так и на международном уровне во взаимоотношениях с другими государствами, международными организациями, другими публичными образованиями.

Государственная власть осуществляется органами государственной власти в двух независимых плоскостях: на уровне всей страны и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. При этом компетенция каждого уровня власти четко оговорена в Конституции РФ (ст. 71–73).

Вместе с тем власть не монолитна, она, согласно принципу разделения властей, по своему функциональному признаку делится между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, которые способны сдерживать друг друга от произвола.

Помимо власти государственной, Конституция РФ признает существование власти органов местного самоуправления, которые могут осуществлять исполнительно-распорядительные функции на территории своих муниципальных образований по вопросам местного значения. Эта власть также является независимой по вопросам своего ведения, в том числе от государства.

Если говорить о способах формирования органов власти, то следует отметить еще одну характеристику власти, закрепленную Конституцией РФ, – республиканскую форму правления. Республика (от лат. *res publica* – общее дело) – такая форма государственного правления, при которой все органы государственной власти либо избираются на определенный срок, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (например, парламентом).

8. Как соотносятся понятия «народный суверенитет», «национальный суверенитет» и «государственный суверенитет»?

Суверенитет государства представляет собой необходимый качественный признак страны как государства и характеризует ее правовой статус самостоятельного субъекта права. По смыслу ст. 3–5, 67 и 79 Конституции РФ суверенитет России предполагает верховенство и самостоятельность государственной власти, а также полноту и независимость законодательной, исполнительной и судебной власти как на территории

государства, так и в международном общении. Таким образом, понятие «суверенитет государства» имеет для страны тот же смысл, что и понятие «права и свободы» для человека.

Вместе с тем источником и основой государственного суверенитета является волеизъявление народа страны, который характеризуется независимостью и самостоятельностью в решении вопросов общенародного значения, в том числе и вопросов государственного строительства. А это и есть народный суверенитет. Именно суверенитет народа служит важнейшей социально-политической основой подлинно демократической государственной власти. В этом плане государственный суверенитет базируется на суверенитете народа. Государственный суверенитет тесно связан с народным суверенитетом еще и в том, что именно государство выступает в качестве главного выразителя воли народа.

В федеративном государстве (таком, как Российская Федерация) часто упоминают о суверенитете его субъектов. Зачастую этот тезис подвергается оспариванию¹. Так, А.Н. Кокотов подмечает: «Если мы признаем суверенное федеральное государство России, необходимо отрицать наличие государственного суверенитета у ее субъектов»².

Это противоречие правильно разрешает О.Р. Догузова, когда указывает: «Если содержание суверенитета свести к компетенции, то и субъекты федерации будут считаться суверенными»³.

Не следует также смешивать понятия «суверенитет народа» и «суверенитет нации». Как указал А.И. Аксенов, «у России уже были политические последствия идентификации двух разных категорий: «государственного суверенитета» и «национального суверенитета»⁴. В многонациональном государстве, таком как Российская Федерация, понятие суверенитета нации может употребляться единственно в значении независимости дальнейшего развития нации, ее культуры, обычаев, но никак не политической обособленности. Если же речь идет о национально-территориальном образовании (республика, автономия), то в этом случае суверенитет нации можно понимать в том же значении, что и суверенитет субъекта Российской Федерации.

¹ См., например: Аксенов А.И. Особенности соотношения понятий «народный суверенитет», «национальный суверенитет» и «государственный суверенитет» // Синергия наук. 2017. № 22. С. 1044; Володина Н.В. Проявления государственного суверенитета в современном мире и России // Правовая инициатива. 2013. № 5. С. 57; и др.

² Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность (конституционно-правовой аспект взаимоотношений): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 24.

³ Догузова О.Р. Государственный суверенитет в федеративном государстве // Перспективы развития АПК в современных условиях: материалы 7-й Междунар. науч.-практ. конф. Владикавказ: Горский гос. аграр. ун-т, 2017. С. 460.

⁴ Аксенов А.И. Указ. соч. С. 1043.

9. Какие принципы Конституции Российской Федерации составляют основы взаимоотношений государства и гражданского общества?

Государство и гражданское общество взаимосвязаны и взаимозависимы. Прежде всего совпадают цели и задачи государства и гражданского общества, которые представляют собой создание условий для дальнейшего развития как самого общества, так и государства, обеспечение нормальных условий жизнедеятельности и безопасности граждан, а также нормального функционирования государственных и гражданских структур. Это означает, что государство и гражданское общество нельзя ни противопоставлять друг другу, ни рассматривать в отрыве друг от друга. Вместе с тем гражданское общество и государство – несовпадающие категории, в связи с чем между ними возможны конфликты и непонимание. По точному выражению А.В. Лагуткина, «антагонизм и противостояние государства и гражданского общества, возникающие между ними длительные конфликты (как в организме человека – простуда, тяжелая болезнь), как правило, не идут на пользу всей системе, начиная разрушать ее изнутри»¹. В связи с этим Конституция РФ 1993 г. предусматривает ряд положений принципиального характера, направленных на обеспечение интересов обеих сторон (государства и общества), утверждение взаимной ответственности между государством и обществом, выработку компромиссных решений по вопросам управленческого характера, называемых политическими основами конституционного строя.

К таким положениям относят: признание идеологического и политического многообразия, многопартийности (соответственно, ни государство, ни какой бы то ни было иной субъект права не вправе устанавливать запрет на установление одной идеологии в качестве государственной или обязательной); утверждение принципов правового, социального государства; утверждение принципа отделения государства от церкви.

10. Что такое правовое государство?

Основоположником теории правового государства является И. Кант, который неоднократно в своих работах отмечал необходимость подчинения государства праву. Ни много ни мало приоритет закона, по его мнению, есть важнейший признак государственности, само государство он определил как «объединение множества людей, подчиненных правовым законам»². Что касается понятия «правовое государство», то оно впервые

¹ Лагуткин А.В. Диалог между гражданским обществом и государством в России: перспективы и возможности // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2013. № 3. С. 86.

² Беляева О.М. Политико-правовые воззрения И. Канта // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. № 1. С. 25.

было предложено известным немецким юристом, общественным и политическим деятелем Робертом фон Модем. Правовое государство, по мнению Моля, «представляет собой образование, обеспечивающее гарантию свободы, равенство перед законом, охрану прав и неприкосновенности граждан, правопорядка, правовую защиту, административное оказание услуг, сдерживание и контроль государственной власти»¹.

Вместе с тем понятие «правовое государство» представляет собой идеал, не привязанный к политическому опыту какого-либо государства мира. Действительно, абсолютное подчинение государства праву предполагает абсолютную справедливость в праве, а это утопия. Кроме того, право, отставая от развития общественных отношений, содержит пробелы и противоречия, что затрудняет его реализацию государством. С другой стороны, само государство должно быть устроено так, чтобы оно могло полностью выполнять свои функции и задачи, которые не являются постоянными и неизменными. Следовательно, структура государства должна мгновенно перестраиваться по мере изменения либо уточнения государственных функций и задач, а это нереально.

Объявив себя в Конституции РФ правовым государством, Россия (как и любые другие государства, позиционирующие себя в таком качестве) тем самым подтверждает свою нацеленность на такой идеал. Действительность же того, что конституционное положение реально и выполняется, удостоверяется рядом признаков:

- верховенством права и закона во всех сферах жизни общества;
- равенством всех перед законом;
- разделением властей на три ветви;
- реальностью прав и свобод человека, их защищенностью;
- признанием прав и свобод человека высшей ценностью;
- взаимной ответственностью личности и государства;
- стабильностью законности и правопорядка в обществе и др.

Верховенство права прежде всего означает верховенство закона. Оно проявляется в том, что главные, ключевые общественные отношения во всех сферах жизни регулируются законами. Не каждое государство можно считать правовым. Таковым является только то государство, в котором законы реально обеспечивают права и свободы человека, социальную справедливость, где законы сформулированы четко, однозначно, без пробелов и противоречий. Законы правового государства реальны и способствуют общественному развитию.

В правовом государстве действует эффективный государственный механизм, включающий органы государства, оптимально организованные

¹ Пирожок С.С. Роберт фон Моля о социальной политике правового государства // Genesis: исторические исследования. 2018. № 2. С. 85.

и способные с наименьшими затратами решать поставленные перед ними задачи.

Правовое государство работает для развитого гражданского общества, обладающего высокой правовой культурой, где каждый член общества осознает свою ответственность друг перед другом и перед государством.

В правовом государстве никто не вправе преступать закон – не только граждане и организации, но и государство в лице своих государственных органов, должностных лиц. За нарушение закона представители государства должны нести даже более строгую юридическую ответственность, чем представители гражданского общества. В правовом государстве предмет судебного разбирательства может явиться наряду с юридическим спором и сам закон, если он противоречит конституционным принципам и положениям. В Российской Федерации такие дела рассматриваются Конституционным судом РФ в особом порядке конституционного судопроизводства.

Итак, правовым государством может быть признана только такая организация политической власти в стране, которая основана на верховенстве гуманного, справедливого закона, действует строго в определенных законом границах, обеспечивает социальную и правовую защищенность своих граждан, создание в рамках закона условий для оптимального развития личности.

Следовательно, положение Конституции РФ, в котором утверждается, что Россия уже является правовым государством, следует понимать как программное, нацеливающее не только на совершенствование права и государства, но и на развитие гражданского общества.

11. Что такое социальное государство?

Как указали В.А. Каменецкий и В.П. Патрикеев, «история человечества достаточно убедительно показывает, что стремление следовать неправильно понимаемым «общественным принципам» всегда приводило к несправедливому распределению и вызывало соответственные общественные последствия»¹. Отсюда следует постоянный поиск справедливого устройства общества и государства, который привел к появлению понятия «социальное государство».

Появление этого понятия датируется 1850 г., когда оно было предложено немецким государствоведом и экономистом Лоренцем фон Штейном (1815–1890). В основу его понимания справедливого государства легли соответствующие идеи философии Гегеля и французских социалистических доктрин. Фон Штейн считал, что социальное государство «обязано

¹ Каменецкий В.А., Патрикеев В.П. Основы социальной экономики. М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2010. С. 21.

поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве»¹. Следует отметить, что здесь дано лишь общее представление о социальном государстве. В этом высказывании не усматриваются не только методы и способы преобразования государства, чтобы считать его социальным, но даже конечная цель, результат, к которому государство должно стремиться, чтобы считаться социальным.

Учитывая многогранность исходного понятия «справедливость», становится очевидным, почему ученым так и не удалось прийти к единому мнению относительно понятия «социальное государство». В отечественной научной литературе представителями разных научных направлений предложены различные определения этого понятия. Так, доктор социологических наук, профессор П.К. Гончаров констатирует: «Социальное государство представляет собой особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности»².

Несколько иначе звучит определение социального государства в статье политолога А.Ф. Храмцова: «Социальное государство – особый тип государства, возникший в результате широкого исторического компромисса разнонаправленных политических и социальных сил в интересах всех слоев общества, основанного на осознании зоны объективных общих интересов контрагентов социального противоборства и необходимости ее дальнейшего расширения с помощью активной, опирающейся на экономическую эффективность и политическую стабильность, социальной политики»³.

Представитель юридических наук М.В. Баглай полагает, что «социальное государство – это такое государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»⁴.

Практически все исследователи усматривают сущность социального государства в том, что оно, регулируя экономическую и другие сферы об-

¹ Цит. по: Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России. Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 1997. С. 82.

² Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник РУДН. Сер.: Политология. 2000. № 2. С. 51.

³ Храмцов А.Ф. Социальное государство. Практики формирования и функционирования в Европе и России // Социологические исследования. 2007. № 2. С. 23.

⁴ Баглай М.В. Указ. соч. С. 118–119.

публичной жизни, делает акцент на проведении социальной политики, то есть политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Именно в таком ракурсе социальное государство определено в ст. 7 Конституции РФ 1993 г.: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Социальное государство конструирует такой тип общества, который позволяет обеспечить равномерное распределение материальных и духовных благ, выровнять посредством социальных стандартов стартовые возможности граждан, создать для них благоприятную социально-культурную среду. Социальное государство выступает в роли гаранта обеспечения высокого уровня жизни и свободного развития человека.

12. Что такое светское государство?

Светское государство как одна из основ конституционного строя России означает, что государство и религиозные объединения отделены друг от друга и взаимно не вмешиваются в дела друг друга. Государство регулируется на основе нерелигиозных норм, решения государственных органов не могут иметь религиозного обоснования.

Согласно ст. 14 Конституции РФ никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

В светском государстве религиозные объединения признаются институтами гражданского общества, утверждается равноправие различных конфессий (так же как и атеистических организаций) в рамках права. Религиозные объединения равны между собой, поэтому государство равным образом охраняет законную деятельность всех религиозных объединений.

Статья 28 Конституции РФ закрепляет свободу совести и вероисповедания, а ч. 2 ст. 19 – равенство прав и свобод человека независимо от его отношения к религии.

Вместе с тем светскость предполагает отказ от вмешательства в мировоззренческой сфере, но не отказ от борьбы за духовную безопасность с религиозным экстремизмом, сектантством.

13. Какие принципы составляют экономические основы конституционного строя?

Основой существования и развития каждой страны является функционирующая экономическая система. Именно благодаря ей обеспечиваются удовлетворение потребностей населения и определенный уровень его благосостояния. Экономика современной России – хозяйство, организованное на рыночных принципах.

Поддержка экономики имеет не меньшее значение в достижении стабильности общества и государства, чем эффективность властеотношений.

От выверенной, активной роли соответствующих государственных институтов зависит не только социальный климат в стране, но и устойчивость финансовой системы, прозрачность фондового рынка, оптимизация открытости национальной экономики в мировом хозяйстве, создание правового поля на предпринимательской арене в связи с развитием интеллектуальной собственности и многое другое. Поэтому даже в рыночной модели важнейшая роль сохранения самой рыночной системы принадлежит государству.

К экономическим основам конституционного строя относятся следующие принципы.

1. Признание разнообразия и равенства всех форм собственности. Материальную основу социальной рыночной экономики составляет собственность. Право собственности предусматривает право каждого иметь имущество в собственности, в том числе на землю и другие природные ресурсы, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. В Конституции РФ выделяются государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8). «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» (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

2. Принцип свободы экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ). Этот принцип заключается в способности и возможности гражданина действовать в сфере экономики по собственному усмотрению, в соответствии со своими интересами и целями. Свобода экономической деятельности создает возможность беспрепятственного создания и преобразования предприятий, распоряжения продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли; предполагает свободу торговли, банковской и биржевой деятельности, создание хозяйственных объединений и т. п. Абсолютной свободы, разумеется, не бывает, но экономические отношения в наибольшей мере способны к саморегулированию. Задачей государства здесь является создание гарантий экономической свободы.

3. Единое рыночное пространство, которое объединяет всех агентов экономики страны, устанавливает для всех одинаковые правила «игры». Единство экономического пространства означает свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. Территория России представляет собой своеобразный общий рынок – рынок товаров, рынок капитала, рынок труда, рынок услуг, рынок информации и другие рынки.

4. Принцип добросовестной конкуренции. Рыночные отношения опираются на конкурентный механизм. Сам по себе рынок не в состоянии поддерживать конкуренцию. Поддержание и стимулирование конкуренции в экономической сфере – функция государства. Борясь с монополией и оттаивая конкуренцию, государство гарантирует стабильность рыночной системы в целом.

14. Какие основные функции выполняет Конституция Российской Федерации?

Конституция РФ 1993 г. выполняет следующие основные функции.

1. Регулятивная функция. Регулятивное воздействие Конституции РФ, как и любого закона, осуществляется посредством регулирования основополагающих государственно-правовых отношений. В частности, в Конституции РФ определен правовой статус различных субъектов – гражданина Российской Федерации, Президента РФ, Правительства РФ, прокуратуры, органов местного самоуправления и других, закреплены их права и обязанности. Кроме того, Конституция РФ регулирует и отношения между государством и обществом, государством и гражданином, между отдельными властными структурами.

2. Учредительная. Суть этой функции состоит в том, что Конституция РФ закрепила в правовом смысле появление нового государства, отличного от существовавшего ранее, установила новую для России систему органов государственной власти. С помощью учредительных норм определяется не только устройство государства, но и внедряются в общественную жизнь разнообразные политические структуры.

3. Системообразующая. Конституция РФ, являясь основным законом страны и реализуя, собственно, юридические функции, являет собой нормативную основу всего российского законодательства, а также всей правовой системы России. Помимо этого, Конституция РФ 1993 г. закрепила существование властных органов, установив их иерархию и взаимоотношения. Таким образом, Конституция РФ установила систему права, систему законодательства и систему органов власти России.

4. Идеологическая. Каждая конституция закрепляет свою систему общественных ценностей и нацелена на то, чтобы на ее основе формировались соответствующие воззрения каждого члена общества. Следует отметить, что Конституция РФ просто не может не быть идеологическим документом, ведь практически каждое ее слово, все закрепленные в ней положения выражают видение желаемой социально-политической системы России, формируют гражданский характер страны, помогают в самоидентификации нации.

5. Стабилизирующая. Конституция РФ направлена на сохранение сложившихся устоев общества, а текущее законодательство должно быть нацелено на необходимые для общества изменения в допускаемых Конституцией РФ пределах. Стабильность Конституции РФ состоит в том, что она рассчитана на длительный период, в течение которого ее нормы являются устойчивыми, так как отражают коренные, основополагающие общественные отношения. Все другие законы могут часто меняться. Стабильность Конституции РФ обеспечивается в числе прочего особым, усложненным порядком внесения дополнений, поправок и изменений в ее текст.

6. Информационная. Конституция РФ дала народу России и внешнему миру информацию о Российской Федерации, ее политической,

экономической, социальной, правовой системах, форме правления, государственном устройстве, статусе личности и т. д.

7. Программная. Любая юридическая конституция содержит положения, представляющие собой программу дальнейшего движения общества вперед, определяя его цели и задачи. Так, важное политическое и идеологическое значение имеют положения преамбулы, выступая в качестве своеобразных ориентиров. Подобные целенаправляющие положения имеются и в содержании первого раздела Конституции РФ. К числу таких норм относятся положения Конституции РФ, закрепляющие правовой (ст. 1), социальный (ст. 14) характер Российского государства.

Можно выделить и другие функции Конституции РФ.

15. В чем проявляется юридическое верховенство Конституции Российской Федерации?

Юридическое верховенство Конституции РФ впервые в истории страны было закреплено в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ 1993 г.

В признании верховенства Конституции РФ заложена несвойственная прежним, советским конституциям идея подчинения государства конституции, праву. С ее принципами, нормами, заложенными в ней концепциями должна соотноситься деятельность всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных структур, граждан во всех сферах жизни.

Верховенство Конституции РФ означает также, что ее нормы касаются каждого гражданина, каждого человека, находящегося в российской юрисдикции, как субъектов общественной деятельности.

16. Для чего нужна и как обеспечивается охрана Конституции Российской Федерации?

Важнейшим юридическим свойством конституции является ее реальность, которая означает, что предписания конституции не просто декларированы, но действительно исполнимы и гарантированы в условиях режима законности и правопорядка, народовластия, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Достижение реальности Конституции РФ обеспечивается ее особой охраной, в которой задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих эту охрану в различных формах.

Особая роль здесь принадлежит Президенту РФ, который является гарантом Конституции РФ (ст. 10) и обязуется соблюдать и защищать ее, принося присягу при вступлении в должность (ст. 82). В частности, Президент РФ вправе приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ (ч. 2 ст. 85).

Важное значение в охране Конституции РФ имеет деятельность Конституционного суда РФ. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов государственной власти, так и ее субъектов. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции РФ международный договор не подлежит введению в действие и применению.

17. Какова структура Конституции Российской Федерации?

Под структурой Конституции РФ понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливаются определенная система группировки однородных конституционных норм в разделы и главы, а также последовательность их расположения. Конституции разных государств различны по своей структуре. Это объясняется формой государства, его целями и задачами, историческими условиями принятия конституции и другими обстоятельствами. Конституция РФ 1993 г. по своей структуре состоит из преамбулы и двух разделов.

Положения преамбулы служат ориентиром для законодательной и исполнительной властей, закрепляют общие обязательства государства перед гражданами, имеют отправное значение для судебного толкования Конституции РФ, в частности, толкования Конституционным судом РФ ряда принципов.

Первый раздел содержит собственно Конституцию РФ и состоит из девяти глав.

Глава 1. Основы конституционного строя.

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина.

Следующие пять глав регламентируют распределение власти между Российской Федерацией и ее субъектами (по горизонтали), а также между высшими государственными органами Российской Федерации (по вертикали).

Глава 3. Федеративное устройство.

Глава 4. Президент Российской Федерации.

Глава 5. Федеральное Собрание.

Глава 6. Правительство Российской Федерации.

Глава 7. Судебная власть и прокуратура.

Обращает на себя внимание то, что перечень глав об органах государственной власти открывает глава о Президенте РФ. В этом проявляется статус Президента РФ как главы государства.

Восьмая глава регулирует осуществление власти негосударственными органами – органами местного самоуправления.

Глава 8. Местное самоуправление.

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Второй раздел носит название «Заключительные и переходные положения». В истории Конституции РФ он появился впервые. В данном разделе отражены вопросы, связанные с введением новой Конституции РФ

в действие одновременно с прекращением действия предыдущей Конституции РФ; регламентированы положения о соотношении Конституции РФ и Федеративного договора, о порядке применения законов и иных правовых актов, действовавших до вступления в силу настоящей Конституции; регламентированы основания, на которых продолжают действовать ранее образованные органы. Эти нормы необходимы для обеспечения преемственности власти и законодательства при смене конституционного строя.

В целом по своей структуре Конституция РФ 1993 г., в отличие от Конституции РСФСР 1978 г., является более компактной, четкой и юридически строгой по последовательности расположения ее глав. В структуре действующей Конституции РФ отражаются те концептуальные идеи, на которых она основана, зафиксирован переход на парламентскую систему, последовательно и четко проведен принцип разделения властей.

18. Чем Конституция Российской Федерации 1993 года отличается от предыдущих?

Конституция РФ 1993 г. – пятая по счету из принятых в России. Первая Конституция была принята в 1918 г., следующие – в 1924 и 1936 гг., предыдущая датируется 1978 г.¹

Ныне действующая Конституция РФ кардинально отличается от всех ранее принятых прежде всего тем, что в ней изменена вся система государственного управления. Впервые в истории России закреплён принцип разделения властей, но вместе с тем отсутствует положение о руководящей силе коммунистической партии. Четко разграничены задачи и компетенция различных ветвей власти.

Ликвидирована система Советов, в том числе Съезд народных депутатов, вместо которого создан постоянно действующий парламент – Федеральное Собрание РФ.

Президент РФ был наделен полномочиями главы государства, но при этом перестал считаться главой исполнительной власти, хотя его влияние на исполнительную власть в государстве очень значительное. Ликвидирована должность вице-президента Российской Федерации, согласно ныне действующей Конституции РФ второе должностное лицо государства – председатель Правительства РФ.

Серьезным изменениям подверглись положения о федеративном устройстве Российской Федерации. В частности, несмотря на то, что в Российской Федерации предусмотрены различные субъекты – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, образованные либо по территориальному, либо по национально-территориальному принципу², Конституция РФ устанавливает

¹ Баглай М.В. Указ. соч. С. 58–76, 101–104.

² В 1918–1992 гг. субъектами в России были только национальные образования – республики.

юридическое равенство субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Однако это не означает установления абсолютно одинакового правового статуса субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации вправе заключать федеративные договоры, что, безусловно, влияет на объем прав и обязанностей (а в конечном счете – на статус) того или иного субъекта.

Нормы об основах системы государственной власти субъектов Российской Федерации выведены из Конституции РФ в федеральные законы. В предыдущих конституциях система государственной власти во всех субъектах устанавливалась непосредственно Конституцией. Что же касается структуры органов власти местного самоуправления, то ее регламентация вообще отменена. В действующей Конституции РФ также отсутствуют главы «Народный депутат», «Государственный план экономического и социального развития Российской Федерации», «Государственный бюджет Российской Федерации».

Большим изменениям подвергнута процедура законотворчества, начиная с самой Конституции. Так, установлен усложненный порядок изменения гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» и гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Если действительно назрела необходимость изменения положений этих глав, решается вопрос о принятии новой Конституции. Ранее любые разделы конституций, включая основополагающие начала, могли быть изменены Съездом народных депутатов. Исключены положения о делегировании парламентом своих полномочий Верховному совету РФ.

Некоторые важные положения выведены из текста Конституции в другие законы, например, принципы избирательной системы содержатся в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ¹.

Конституция РФ 1993 г. получила высшую юридическую силу. В прежней Конституции РСФСР 1978 г. говорилось о том, что «все законы и иные акты государственных органов РСФСР издаются на основе и в соответствии с Конституцией РСФСР» (ст. 184)². Кроме того, в самом ее названии звучал статус «Основной Закон».

Введено деление законов на федеральные конституционные и федеральные, установлена их иерархия, предусмотрен различный порядок их принятия и пересмотра.

Государственная символика стала устанавливаться федеральными конституционными законами. Ранее герб, флаг и столица были регламентированы Конституцией (ст. 180, 181 и 183 Конституции РСФСР 1978 г.), а гимн утверждался Верховным советом РСФСР (ст. 182).

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 29.05.2019) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Конституция (Основной Закон) РСФСР: принята ВС РСФСР 12.04.1978 (утратила силу). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

II. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1. Что такое права человека и права гражданина?

В настоящее время выделяют две группы прав, различных по своей сущности. Одни являются врожденными, это так называемые естественные права: право на жизнь, на личную неприкосновенность, на человеческое достоинство, безопасность и т. п. Эти права являются основными, фундаментальными, чаще их называют правами человека. Без этих прав индивид не может существовать. Они появляются у человека в момент рождения и присутствуют до конца жизни.

Другие права зависят от усмотрения государства. К таким приобретенным правам следует отнести политические, экономические, социальные и культурные права. Эти права обычно предполагают возможность участия в государственных делах, а также возможность пользоваться определенными благами общества. Ввиду этого некоторые из таких прав по соображениям общенародных интересов не предоставляются иностранцам и лицам без гражданства. Соответственно, их называют правами гражданина.

В совокупности все права – и человека, и гражданина – составляют права личности.

«Права человека являются исходными, они присущи всем людям от рождения независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству (гражданство). Таким образом, каждый гражданин того или иного государства обладает всем комплексом прав, относящихся как к общепризнанным правам человека, так и ко всем правам гражданина, признаваемым в данном государстве, а негражданин – лишь первой частью этого комплекса»¹.

2. Чем отличаются категории «права личности» и «свобода личности»?

Права личности – это формально определенные, юридически гарантированные возможности пользоваться социальными благами, официальная мера возможного поведения человека в государственно-организованном обществе.

Свободы, по сути, также являются правами личности. Однако, предоставляя свободы, государство делает акцент на самостоятельном

¹ Мальцева Е.Н., Сердаров Д.С. К вопросу о разграничении прав и свобод человека и прав и свобод гражданина // Аллея Науки. 2019. № 5. С. 824.

определении человека в некоторых сферах общественной жизни. Поведение граждан в этом случае не регламентируется, свобода выбора обеспечивается невмешательством государства. Например, свобода вероисповедания предполагает самостоятельный выбор лица в вопросах отношения к религии.

3. В чем разница между понятиями «соблюдение прав человека», «защита прав человека» и «обеспечение прав человека»?

Понятия «соблюдение прав человека», «защита прав человека» и «обеспечение прав человека» обозначают деятельность уполномоченного или обязанного субъекта, направленную на создание условий для реализации человеком своих прав. Несмотря на близость этих терминов, они тем не менее не совпадают.

Понятие «соблюдение прав человека и гражданина» содержит обязательство государства не вмешиваться в личную сферу человека как члена гражданского общества, с одной стороны. С другой стороны, государство обязано (и любой человек вправе требовать выполнения этого обязательства) защищать жизнь, здоровье, достоинство, имущество каждого, ограждать человека не только от неправомерных действий, в том числе преступного характера, но и от нарушений прав человека на уровне законодательных, судебных и иных решений, действий органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц.

Защита прав человека – деятельность, осуществляемая государственными органами, общественными организациями и отдельными лицами, имеющая целью охрану прав и свобод человека, обеспечение их соблюдения. Многое зависит от самого человека, знания им своих прав, средств и способов их защиты. Каждый человек вправе защищать свои права и обязанности всеми способами, не запрещенными законом.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина является важнейшей обязанностью государства и его органов. Это сложная деятельность по созданию организационных, экономических, правовых и иных условий, направленная на реализацию возможности личности обладать и пользоваться определенными жизненными благами.

4. Как можно классифицировать права, свободы и обязанности личности?

Для Конституции РФ наибольшее значение имеет следующее традиционное деление соответствующих прав, свобод и обязанностей личности.

1. Личные, или гражданские, права и свободы (ст. 20–29 Конституции РФ). Это и есть естественные права: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на благоприятную окружающую среду, свободу перемещения и т. п. Что касается обязанностей, то Конституция РФ

их не предусматривает. Более того, даже в науке не сложилось единого мнения или взгляда на их существование¹.

2. Политические права и свободы (ст. 31–33 Конституции РФ). Их важнейшим отличительным признаком является возможность участия в общественно-политической сфере деятельности государства². Эти права предоставляются только гражданам Российской Федерации. Примерами этих прав являются избирательное право, право на создание и участие в деятельности политических партий, право на собрания, митинги, шествия, пикетирования и т. п.

3. Социально-экономические и культурные права и свободы (ст. 30, 34–44 Конституции РФ). Эти права определяют положение личности как члена гражданского общества³. Важнейшими из этих прав являются право частной собственности, право на предпринимательскую деятельность, на бесплатные государственные услуги в сфере образования и здравоохранения, свободный доступ к достижениям науки и культуры и др.

5. Какие обязанности закреплены в Конституции Российской Федерации и каково их значение?

Действующая Конституция РФ регламентирует не только права и свободы, но и некоторые обязанности личности, причем эти обязанности относятся как к физическим и юридическим лицам Российской Федерации, так и к иностранным и прочим субъектам. Отдельной структурной части (главы) об обязанностях человека и гражданина в Конституции РФ нет. Основные обязанности личности закреплены во второй главе наряду с правами и свободами. К ним относятся следующие обязанности:

- соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации (ст. 15, п. 2);
- уважать права и свободы других лиц (ст. 17, п. 3);
- бережно относиться к природе и окружающей среде (ст. 58);
- заботиться о памятниках истории и культуры (ст. 44, п. 3);

¹ См., например: Медушевская Н.Ф. Естественное право как дар и обязанность // Юридический мир. 2009. № 7. С. 24–29; Миннихметов Р.Г., Каримова Р.Р. О естественно-правовой сущности юридических обязанностей // Право и политика. 2007. № 7. С. 32–37; Панов А.П. Естественные обязанности человека: миф или реальность? // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2012. № 1. С. 121; и др.

² Афанасьева С.А. Политические права и свободы в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Права человека в международном и национальном праве: сб. ст., посвященный 10-летию кафедры международного права и прав человека Юридического института МГПУ. М., 2015. С. 147.

³ Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное регулирование экономических, социальных и культурных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Китае // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 137.

– заботиться о своих детях и нетрудоспособных родителях (ст. 38, пп. 2, 3).

– родителям и лицам, их заменяющим, обеспечить получение детьми основного общего образования (9 классов), а детям, соответственно, – получить его (ст. 43, п. 4);

– уплачивать налоги и сборы (ст. 57);

– защищать Отечество (ст. 59).

Конституционные обязанности личности – это лишь небольшая часть обязанностей члена общества, но часть чрезвычайно значимая. Как отметили Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, особенностью конституционных обязанностей личности является то, что они «имеют всеобщий характер; не зависят от конкретного правового статуса лица; закрепляются на высшем, конституционном уровне; обеспечивают нормальное функционирование самого государства, а тем самым и жизнедеятельность общества»¹.

Значение конституционных обязанностей личности состоит в следующем:

– они имеют основополагающее значение для определения соотношения интересов человека, общества, государства;

– они служат условием существования государства, условием выполнения его функций, способом охраны и сохранения ценностей общества;

– они представляют собой гарантии реализации всеми остальными членами общества их прав и свобод;

– их реализация обеспечивает возможность сосуществования индивидов в обществе².

6. Что такое конституционно-правовой статус личности?

Конституционно-правовой статус личности – это положение личности в обществе и государстве, закрепленное конституционно-правовыми нормами. Содержание конституционно-правового статуса личности определяется:

– основными правами, свободами и обязанностями человека и гражданина;

– гражданством лица;

– правосубъектностью лица;

– гарантиями соблюдения прав и свобод.

1. Ядром конституционного статуса личности в Российской Федерации являются ее основные права, свободы и обязанности.

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. М.: Проспект, 2015. С. 242.

² Кордуба С.Б. Основные обязанности как элемент конституционного статуса личности в Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2015. С. 13.

Правовое положение (статус) человека и гражданина в полном объеме характеризуется совокупностью всех прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений. Конституционным же статусом охватывается гарантированная Конституцией РФ и государственной властью система основных прав, свобод и обязанностей физических лиц, характеризующая их фактическое и юридическое положение в обществе. Таким образом, конституционно закрепленные права и свободы – это не все права и свободы, которыми обладает человек, а только основные, или фундаментальные, получающие высшую юридическую защиту.

2. Гражданство характеризует связи личности и государства, определяет объем ее прав, свобод.

Несмотря на то, что Конституция РФ закрепляет общие, основополагающие права, свободы и обязанности личности, их объем зависит от того, имеет ли эта личность принадлежность к Российской Федерации и (или) к иностранному государству. Если права человека признаются за всеми субъектами, находящимися на территории страны, то, предоставляя права гражданина, Российская Федерация исходит из того, что лицо, пользуясь ими, должно принести пользу обществу, государству, другим лицам и не должно нанести им вред. Наибольший объем прав и свобод закреплен за гражданами Российской Федерации, меньший объем – за иностранцами и лицами без гражданства.

3. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод личности – это зафиксированные в Конституции РФ условия, средства, меры, направленные на обеспечение практического осуществления, охрану и защиту прав и свобод. К таким гарантиям необходимо отнести следующие положения Конституции РФ 1993 г.:

- признание неотчуждаемости основных прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения (гл. 2);
- закрепление правила о реализации прав и свобод человека и гражданина без нарушения прав и свобод других лиц (ст. 17);
- признание равенства всех перед законом и судом (ст. 18).

7. Что представляют собой ограничения прав и свобод личности, в каких случаях они допустимы?

Ограничение прав и свобод человека – это временное непредоставление их лицу либо создание таких условий, при которых лицо не может воспользоваться имеющимися у него правами. Частью 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривается возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, при этом указывается, что такие ограничения допускаются только «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Следует обра-

тить внимание на то, что, во-первых, речь идет о возможных, но не обязательных ограничениях, во-вторых, перечень оснований для ограничений является исчерпывающим и соответствует общепринятым международным стандартам.

Таким образом, допустимость ограничения прав и свобод лица относится к компетенции законодателя, он же определяет и границы допустимых ограничений. Однако установленные им ограничения должны соответствовать характеру отношений человека и государства и должны быть соразмерны конституционным целям ограничений. Например, ограничения возможны, если лицо, пользуясь своими правами, злоупотребляет ими. В этом случае ограничения прав допустимы в качестве санкций (лишение права управлять транспортным средством на определенный срок, лишение права занимать определенные должности). Ограничения могут устанавливаться и в качестве обеспечительной меры, направленной на выполнение лицом своих обязанностей по отношению к другим лицам, государству (ограничение права гражданина Российской Федерации, имеющего налоговые задолженности, выезжать за пределы Российской Федерации). Допустимы ограничения в отношении лиц, не совершающих и не совершивших ничего противоправного, в целях защиты их жизни, здоровья, собственности (оцепление территории при пожарах, других чрезвычайных ситуациях, введение комендантского часа в условиях режима контртеррористической операции).

8. Какие права и свободы не подлежат ограничениям?

Согласно действующей Конституции РФ в Российской Федерации не подлежат ограничению:

- право на жизнь (ч. 1 ст. 20);
- право на достоинство личности (ч. 1 ст. 21);
- право на неприкосновенность личности (ч. 1 ст. 23);
- свобода совести и вероисповедания (ст. 28);
- право на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34);
- право на жилище (ч. 1 ст. 40);
- право на защиту прав и свобод человека (ст. 46–54).

9. Каковы гарантии обеспечения прав человека в Российской Федерации?

Гарантии прав и свобод человека и гражданина – условия, средства, меры, направленные на обеспечение их осуществления, на их охрану и защиту.

К общим гарантиям относятся экономические, социальные, политические и иные условия реализации прав и свобод.

Например, экономические гарантии создают материальные предпосылки осуществления прав в формах обладания собственностью, вещными правами и т. д.

Социальные гарантии создают особую систему социальной защиты путем перераспределения доходов, оказания помощи социально незащищенным слоям, решения проблем трудоустройства и занятости, обеспечения гарантированных социальных выплат, дотаций, субсидий и др.

Политические гарантии связаны с созданием демократических основ деятельности политической системы, стабильных основ для участия в выборах, в различных политических объединениях и инициативах.

Специальные (юридические) гарантии являются правовыми формами, обеспечивающими механизмы реализации прав и свобод, создающие процессуальные формы охраны и защиты правового статуса личности от любых нарушений.

В России основным документом, гарантирующим права и свободы человека, является Конституция РФ 1993 г. В ней не только перечислены основные права и свободы, но и закреплены некоторые принципы, позволяющие обеспечить их успешную реализацию:

- признание неотчуждаемости основных прав и свобод человека и их принадлежности каждому от рождения (гл. 2);
- закрепление правила о реализации прав и свобод человека и гражданина без нарушения прав и свобод других лиц (ст. 17);
- признание равенства всех перед законом и судом (ст. 18).

Для выполнения функций защиты и охраны прав граждан в Российской Федерации существует эффективно работающая система специализированных органов публичной власти и общественных объединений, чья деятельность направлена на обеспечение прав человека.

1. Президент РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ). В обязанности Президента РФ, в частности, входит: 1) обеспечение условий, при которых все государственные структуры работали бы эффективно и в строгом соответствии с законом; 2) обеспечение согласованности функционирования всего государственного механизма; 3) определение основных направлений внутренней и внешней политики государства; 4) приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ); 5) осуществление помилования (п. «в» ст. 89 Конституции РФ). В Администрации Президента РФ в качестве самостоятельного подразделения функционирует Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан. Наряду с этим функционирует Комиссия по правам человека при Президенте РФ, представляющая собой элемент национальной системы несудебных институтов, призванных обеспечить права человека и гражданина.

2. Уполномоченный по правам человека (ст. 103). Основным содержанием компетенции уполномоченного является рассмотрение жалоб на нарушение прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный рассматривает только те жалобы, которые были ранее обжалованы в судебном либо административном порядке, но заявитель не согласен с принятым решением.

3. Судебные органы. Именно суды разрешают споры о праве и выносят обязательное к исполнению решение о восстановлении нарушенного права. Особое место в судебной системе занимает Конституционный суд РФ (ст. 125). В отличие от всех прочих судов, он вправе приостановить действие закона или иного нормативного правового акта в случае признания его неконституционным.

4. Исполнительные органы власти. В точности выполняя предписания закона, эти органы обеспечивают безопасность, поддерживают правопорядок и, следовательно, создают условия для реализации всеми субъектами своих прав. Особое место среди исполнительных органов принадлежит правоохранительным органам, в задачи которых непосредственно входит охрана прав и свобод личности. Перечень правоохранительных органов в Российской Федерации весьма обширен, к их числу принято относить: органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности, федеральные органы исполнительной власти в области государственной охраны, таможенные органы Российской Федерации, органы Службы внешней разведки РФ, органы Федеральной службы исполнения наказаний, органы Федеральной службы судебных приставов, органы Государственной противопожарной службы, органы внешней разведки Министерства обороны РФ и др.

5. Прокуратура РФ (ст. 33). В рамках реализации конституционного права на обращение широко используется институт прокурорского надзора, который также способствует укреплению законности, правопорядка, обеспечению прав и свобод.

6. Адвокатура. Это негосударственная структура, созданная в рамках реализации права на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48). В оговоренных законом случаях юридическая помощь адвоката оплачивается государством.

7. В Российской Федерации возникли и официально действуют многочисленные неправительственные некоммерческие организации, в уставах которых в качестве цели значится защита прав человека (например, общество «Мемориал», комитеты и фонды солдатских матерей, Московский исследовательский центр по правам человека и др).

10. Что такое стандарты обеспечения прав человека?

Как известно, права и свободы человека и гражданина – это система стабильных, в определенной мере даже традиционных благ и социальных ценностей, представляющих собою объект правовых притязаний главных участников общественных отношений – человека и гражданина. При этом

государство обязано обеспечивать каждому тот минимум материальных и духовных благ, который позволяет человеку достойно жить, а также защищать личность от противоправных посягательств на эти блага со стороны других лиц.

Согласно сложившейся в науке точке зрения, нормы права, регламентирующие права человека и общедемократические требования и обязанности государств по признанию, соблюдению и защите этих прав, называются стандартами обеспечения прав человека¹. Стандарты обеспечения прав человека зачастую именуют просто стандартами прав человека.

В международных стандартах обеспечения прав закреплены обязанности государства по обеспечению прав человека, совершенствованию законодательства государства как перед международным сообществом, так и перед своими гражданами, а также перед всеми, кто находится на его территории и под его юрисдикцией, в частности, имплементации международных стандартов в национальное право².

Предусмотренные международными стандартами общедемократические требования и обязанности государств по признанию, соблюдению и защите прав человека должны быть воплощены государствами-участниками в их национальном законодательстве с учетом особенностей своего общественного строя, национального развития и т. п.³ Отсюда следует появление понятия «стандарты» применительно к деятельности по обеспечению прав личности.

По территориальному признаку можно выделить международные и национальные стандарты прав человека. Международные стандарты в свою очередь можно классифицировать на универсальные, выражающие интересы всех или большинства стран мира (как правило, это положения нормативных актов, принятых ООН), и региональные, распространяющие свое действие на определенный регион (например, положения актов Совета Европы, Европейского Союза, СНГ и пр.). Региональные стандарты более конкретны и предусматривают более строгую ответственность для государств – нарушителей этих стандартов, поскольку, как правило, заключаются государствами с близкими правовыми системами.

¹ См.: Мовчан А.П. Принципы всеобщего уважения прав человека и основных свобод // Курс международного права: в 7 т. Т. 2. Основные принципы международного права. М.: Наука, 1989. С. 164.

² Лебедев В.А. Проблемы реализации международных стандартов в сфере защиты прав человека в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 1. № 1. С. 20.

³ См.: Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М.: Юридическая литература, 1991. С. 13.

11. Какие международные документы содержат универсальные стандарты обеспечения прав человека?

Международные стандарты в области прав человека закреплены в важнейших международных документах, таких как Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.¹, ряд других договоров и соглашений.

Устав ООН не содержит конкретного перечня прав человека. Тем не менее этот документ стал одним из первых важнейших международно-правовых актов, в котором поставлен вопрос о необходимости универсального обеспечения прав личности, закреплен принцип всеобщего уважения прав и свобод всех людей и каждого человека, исключающего какую-либо дискриминацию. Пункт «с» ст. 55 Устава ООН обязывает государства содействовать «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

Устав ООН заложил основы для вывода проблемы соблюдения прав человека из-под исключительной внутренней юрисдикции государства и создал предпосылки для эффективного регулирования этого вопроса непосредственно международным правом.

Всеобщая декларация прав человека была принята ООН 10 декабря 1948 г. День ее принятия отмечается ежегодно как Всемирный день прав человека. В Декларации закреплен широкий перечень гражданских, политических, социально-экономических и культурных прав. В тексте документа отражен естественный характер прав человека. В ст. 1 утверждается: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и своих правах».

Всеобщая декларация прав человека носит рекомендательный характер, поскольку нигде в ее тексте не упоминается ни о каких негативных последствиях для государств-участников, не обеспечивших права человека, указанные в Декларации. Однако на практике государства трансформируют ее положения во внутреннее законодательство, тем самым признавая их в качестве обязательных. Таким образом, Всеобщая декларация прав человека выступает в роли модельного закона, содержащего стандартные предписания. В конституциях многих государств содержатся непосредственные ссылки на Декларацию, ее положения включены и в Конституцию РФ 1993 г.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах: принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Принятие в 1966 г. пактов о правах человека стало новой вехой в развитии международного права. Впервые индивид стал субъектом не только внутригосударственного, но и международного права. В соответствии с положениями пактов все лица, проживающие в государстве – участнике пактов или на которых распространяется юрисдикция этого государства, получают возможность пользоваться правами, предусмотренными пактами, без различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Все государства-участники обязаны привести национальное законодательство в соответствие с нормами пактов.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. обязывает каждое государство-участника уважать и обеспечивать права, признаваемые пактом за всеми лицами, находящимися в пределах территории. Пакт не допускает дискриминации, наделения и пользования правами по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального и социального происхождения, рождения или иного обстоятельства. В пакте сформулированы конкретные права и свободы человека.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. содержит конкретные экономические, социальные и культурные права. В частности, именно в данном пакте декларируются право на труд, право на забастовку, право на достойный жизненный уровень, право на свободу профсоюзов.

Важным документом в сфере региональной защиты прав человека является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Значение этой Конвенции состоит не только в том, что она ставит целью обеспечить всеобщее и эффективное признание и осуществление провозглашенных в ней прав, но и в том, что она учредила создание наднационального судебного органа – Европейского суда по правам человека. Европейский суд рассматривает дела по нарушениям только тех прав, которые записаны в Конвенции, но поскольку формулировки бывают слишком общие, суд наделен правом толкования положений Конвенции, при этом его решения являются прецедентными. Это означает, что при рассмотрении похожих дел в будущем следует руководствоваться не прямо положениями Конвенции, а тем их значением, которое было раскрыто в прецедентных решениях¹.

¹ За всю многолетнюю практику Европейского суда по правам человека не было зафиксировано ни одного случая неисполнения государствами – членами Совета Европы решений суда. Иное, согласно Уставу Совета Европы, может привести к приостановлению членства государства и в конце концов, в соответствии с решением Комитета министров, – к исключению государства из состава Совета Европы.

В договорной практике участников Содружества Независимых Государств (СНГ) стандарты обеспечения прав человека зафиксированы в следующих документах: Конвенции о правах и основных свободах человека 1995 г., Соглашении о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и др.

12. Каковы международные механизмы обеспечения прав и свобод человека?

Фактическое декларирование прав и свобод человека и гражданина в различного рода нормативных правовых актах вне зависимости от степени и территории их действия само по себе не означает автоматического их исполнения, что обуславливает необходимость формирования специализированных инстанций по их обеспечению.

Международные механизмы – это система международных органов, целевое назначение которых в первую очередь заключается в осуществлении контроля за деятельностью государств в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Международные средства защиты прав и свобод – создаваемые в соответствии с международными нормативными актами специальные органы, которые наделяются полномочиями по принятию, рассмотрению и оценке обращений индивидов.

На основе международных договоров создаются специализированные международные органы для контроля за соблюдением условий соглашений. Одним из таких органов является Европейский суд по правам человека – постоянно действующий суд, компетенция которого определяется решением вопросов, касающихся толкования и применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Любая сторона – участница Конвенции может передать в суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и протоколов к ней другой стороной-участницей. Суд также может получать жалобы от любого физического лица или любой группы частных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения стороной-участницей прав, предусмотренных Конвенцией.

В рамках ООН функционируют так называемые конвенционные органы по правам человека – девять комитетов, созданных на основании важнейших международных договоров ООН по защите прав человека для контроля за выполнением государствами обязательств по этим договорам,

и один подкомитет, в том числе Комитет по правам человека (КПЧ)¹, Комитет по правам ребенка (КПР)², Комитет против пыток (КПП)³ и др.

Основным условием подачи жалобы в комитеты ООН, а также в Европейский суд по правам человека является исчерпание всех внутригосударственных средств правовой защиты.

Особое место в системе ООН занимает институт Верховного комиссара ООН по правам человека – должностное лицо ООН, несущее под руководством Генерального секретаря ООН ответственность за деятельность ООН в области прав человека. Он координирует все предпринимаемые в системе ООН действия по поощрению и защите прав человека.

13. Каковы международные стандарты в сфере ограничения прав и свобод человека?

Международные стандарты содержат как перечень стандартов обеспечения основных прав человека, так и перечень стандартов их ограничений.

И.М. Приходько выделил два направления, связанных с правовыми ограничениями в международном праве. К первому он относит договоры между странами, регламентирующие отношения на уровне государств, правительств или отдельных органов и организаций, в которых используются ограничения конкретного плана – обязанности, пошлины, квоты, пределы и т. д., а ко второму – общие принципы права, которые определяют отношения между государством и человеком⁴.

Так, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁵ допускает возможность государств – участников Конвенции

¹ Комитет принимает и рассматривает сообщения от лиц, являющихся жертвами нарушения государством какого-либо из прав, изложенных в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.

² Комитет по правам ребенка вправе запрашивать у государств – участников Конвенции о правах ребенка 1989 г. информацию о выполнении ими требований Конвенции, собирать и анализировать информацию о положении детей в различных странах, вырабатывать соответствующие рекомендации для предоставления их Генеральной ассамблее ООН, сотрудничать в области защиты прав ребенка с различными правительственными и неправительственными правозащитными организациями.

³ Комитет против пыток в случае получения достоверной информации о систематическом применении пыток на территории государства – участника Конвенции вправе предложить государству-участнику сотрудничать в рассмотрении полученной информации, назначить своих членов для проведения конфиденциального расследования с возможным посещением территории этого государства с его согласия, после расследования предоставить доклад комитету и государству-участнику с результатами расследования.

⁴ См. подробнее: Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 18.

⁵ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) от 04.11.1950 // Собр. законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

ограничивать права в чрезвычайных ситуациях, однако с оговоркой: «только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву» (ст. 15). Статья 16 предусматривает возможность государств самостоятельно решать вопросы о наделении физических лиц политическими правами на своей территории, т. е. регламентирована возможность ограничений политических прав иностранцев, в то же время не ограничивая их свободу выражения мнения, свободу собраний и объединений (в том числе право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов), а также с учетом запрета дискриминации. Статья 17 предусматривает запрет на злоупотребления правами. Статья 18 устанавливает пределы использования ограничений в отношении прав. Эти пределы очерчиваются только целями, установленными Конвенцией.

Сходные положения содержатся во Всеобщей декларации прав человека, иных документах, составляющих Международный билль о правах человека, и т. п.

Единственным юридическим основанием ограничения прав человека международно-правовые акты называют закон. Впервые данное положение закрепила Всеобщая декларация прав человека: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом...» (п. 2 ст. 29)¹. Позже приведенное положение было отражено в ст. 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: «...государство может устанавливать только такие ограничения... прав, которые определяются законом...»².

¹ Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Рос. газ. 1995. 5 апр.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

III. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ

1. Что такое власть и каковы ее признаки?

Власть представляет собой способность одного субъекта подчинять себе волю и поведение другого субъекта в своих собственных интересах либо в интересах других лиц.

Как явление власть характеризуется следующими признаками.

1. Власть представляет собой социальное, т. е. общественное, явление. Социальная власть неотделима от любой организованной, более или менее устойчивой общности людей. Она присуща и роду, и племени, и семье, и общественной организации, и партии, и государству, и производственному коллективу, и обществу в целом, и т. п.

Власть придает обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности и порядка. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей становится организованной и упорядоченной.

Власть является неотъемлемым компонентом общества на всех этапах его развития. С точки зрения генезиса (происхождения) именно необходимость управления обществом обуславливает присутствие в нем такого феномена, как власть.

2. Власть может существовать и функционировать исключительно в рамках общественного отношения, т. е. такого отношения, которое существует между людьми (индивидами, их коллективами, иными социальными образованиями). Не может быть отношений власти между человеком и вещью или между человеком и животным (даже если животное находится в собственности хозяина и он может распорядиться его судьбой).

3. Осуществление власти всегда представляет собой интеллектуально-волевой процесс, т. е. проявление отношений власти и подчинения субъектов должно быть ими осознано.

4. Важнейшим признаком власти является то, что она всегда базируется на силе. Именно наличие силы определяет положение того или иного субъекта в качестве властвующего. Сила власти может иметь различную природу: это может быть физическая сила, сила оружия, сила интеллекта, сила авторитета, сила убеждения, сила эстетического воздействия и т. п. Однако следует различать силу и насилие. Насилие предполагает воздействие на субъекта вопреки его воле посредством физического (психического) принуждения или под угрозой такого принуждения.

5. Вследствие того, что власть имеет место только в сознательно-волевом отношении и всегда предполагает подчинение воли подвластного субъекта воле властвующего, отсутствие такого подчинения в конкретном

отношении означает и отсутствие в этом отношении власти. Иначе говоря, сознательное подчинение является условием наличия власти в данном конкретном отношении над данным конкретным субъектом.

2. Каково соотношение политической и государственной власти?

Политическая власть – это отношения руководства и подчинения, складывающиеся между субъектами политической деятельности и управляемыми субъектами.

Государственная же власть представляет собой власть государственных органов и должностных лиц над физическими и юридическими лицами, находящимися в юрисдикции государства.

И та, и другая власть осуществляется строго в установленных законом формах, в очерченных законом границах и может осуществляться только в тех случаях, когда имеются повод и основания к ее применению, регламентированные законом.

Вопрос о соотношении политической и государственной власти решается неоднозначно.

Некоторые ученые между понятиями «политическая власть» и «государственная власть» ставят знак равенства, считая их синонимами. В частности, М.И. Байтин считает, что термины «политическая власть» и «государственная власть» – синонимы¹.

Морис Ориу, основоположник теории институционализма, рассматривая соотношение государства и других социальных, в том числе политических, институтов, исходит из формулы «первый среди равных»². Отсюда – мнение о производности политической власти от власти общества.

Большинство ученых рассматривают эти понятия как целое и его часть. Так, Е.П. Тарасова указывает, что понятие «политическая власть» шире понятия «государственная власть», но не противопоставляется ей. Политическая власть «существует и реализуется в рамках всей политической системы общества и практически всеми ее субъектами»³.

Спорность рассматриваемой проблематики объясняется прежде всего неоднозначностью определения понятия «государство».

Действительно, государство является основным институтом политической системы общества. Однако это особый субъект политики. Его уникальность состоит в том, что только государство в лице своих уполномоченных органов и структур вправе применять силу, а в исключительных

¹ См.: Байтин М.И. Сущность и типы государства // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. С. 44.

² См.: Баранов М. Трансформации современной демократии: учеб. пособие. СПб., 2006. URL: <https://nicbar.ru/politology/uchebnye-posobiya/486-transformatsii-sovremennoj-demokratii-uchebnoe-posobie?showall=&start=6> (дата обращения: 08.10.2019).

³ Тарасова Е.П. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Социология власти. 2010. № 5. С. 167.

случаях – делегировать это право другим субъектам права, например органам местного самоуправления. Еще одной отличительной особенностью государственной власти является то, что государство может регулировать и ограничивать все иные виды власти, в том числе власть иных субъектов политики (политических партий, движений).

Представляется, что понятия «политическая власть» и «государственная власть» нельзя отождествлять. Хотя оба эти феномена и имеют много общего, их рамки не совпадают.

3. Что такое государственный механизм и государственный аппарат?

Различные направления государственной деятельности реализуются многочисленными государственными и негосударственными органами, в совокупности образующими государственный механизм.

Механизм государства охватывает всю деятельность государства, представляя собой его реальное материализованное воплощение. В структуре механизма государства выделяют: государственные учреждения, государственный аппарат и государственные предприятия.

Государственные учреждения – это такие государственные организации, которые осуществляют непосредственную, практическую деятельность по выполнению функций государства в различных сферах, связанных с нематериальными ценностями, предоставлению услуг по охране здоровья, ведению образовательной деятельности, проведению научных исследований, воспитательной работы и т. п. (учреждения культуры, учебные, медицинские государственные учреждения).

Государственные предприятия создаются государством для ведения хозяйственной деятельности в целях производства продукции либо его обеспечения, выполнения различных работ и оказания многочисленных услуг для удовлетворения потребностей общества (например, ФГУП «Гознак», ФГУП «Почта России», ФГУП «Космическая связь» и др.).

Государственный аппарат представляет собой систему органов, наделенных властными полномочиями, основанную на единстве принципов его организации и деятельности. В основу построения государственного аппарата ложатся определенные системообразующие факторы. Так, в конституциях СССР и РСФСР таким системообразующим фактором было положение о Советах как политической основе государства.

В ст. 10 действующей Конституции РФ в качестве основополагающего закреплён принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В развитие данного принципа ст. 11 Конституции РФ определено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды Российской Федерации, а в субъектах Российской Федерации – образуемые ими органы государственной власти.

4. Какова иерархия органов государственной власти в России?

Статья 10 Конституции РФ провозгласила разделение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную. При этом органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны, а значит, независимы. Конституционный суд РФ пояснил: «Принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие. В том виде, как он закреплен в Конституции Российской Федерации, данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе»¹. Отсюда следует равнозначность ветвей власти между собой и, следовательно, органов, их реализующих. О.Е. Кутафин прямо отметил, что в современных условиях принцип разделения властей «нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из властей над другими»².

Однако на практике структура государственного механизма намного сложнее. Так, в рамки указанных ветвей власти не укладываются некоторые органы, такие как Президент РФ, прокуратура Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата РФ. Однако это не означает допустимость злоупотреблений со стороны этих органов. Механизм сдержек и противовесов, предусмотренный Конституцией РФ, обеспечивает согласование несколькими органами наиболее значимых для общества государственных решений. Например, для исполнения решения Президента РФ о введении режима военного положения, о вводе российских войск на территорию другого государства и др. требуется согласование с Советом Федерации ФС РФ. Кроме того, при злоупотреблениях должностных лиц властью действующей Конституцией РФ предусмотрены процедуры отстранения от должности, в том числе главы государства.

Помимо деления власти по функциональному принципу между ветвями, учитывая принцип федерализма, можно выделить государственную власть Российской Федерации и государственную власть субъектов Российской Федерации. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации построена так же, как и федеральных органов государственной власти, – на основе принципа разделения властей.

Следует отметить, что в ст. 76 Конституции РФ установлена общая иерархия нормативных правовых актов. По логике, эта иерархия должна основываться на иерархии принимающих эти акты органов, однако в действующем законодательстве о ней никаких упоминаний нет.

¹ По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми»: постановление Конституционного суда РФ от 29.05.1998 № 16-П // Собр. законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 242.

5. Чем обусловлена особая роль Президента Российской Федерации в системе федеральных органов государственной власти?

Действующая Конституция РФ ставит институт президентства на первое место в системе федеральных государственных органов.

Компетенция Президента Российской Федерации реализуется в рамках предметов исключительного федерального ведения (ст. 71 Конституции РФ), а также в пределах вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

Согласно Конституции РФ Президент РФ – глава государства. Это определяет его место в системе государственной власти и в международных отношениях, он выступает в качестве высшего представителя государственной власти, высшего должностного лица государства.

Президент РФ не подчинен и не подотчетен никакому органу власти, получая свои полномочия от народа на основе Конституции РФ, не несет за свой политический курс, проводимую политику, за свои законные действия политической ответственности перед парламентом. Исключение составляет лишь его юридическая ответственность в случае обвинения в государственной измене или в ином тяжком преступлении с соблюдением сложной процедуры отрешения, проводимой в несколько этапов.

Поскольку Президент РФ наделен обширными конституционными функциями, его полномочия весьма многочисленны: это полномочия в области внешней политики, обороны и безопасности и другие его правомочия. Они закреплены в основном в ст. 83–90 гл. 4 Конституции РФ, а также в ряде статей, относящихся к деятельности других государственных органов.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ, гарантом прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Президент РФ, имея большое влияние на все ветви власти, обеспечивает их взаимодействие и согласованное функционирование. Он может быть своего рода «арбитром» в системе органов государственной власти (в определенной степени и в рамках Конституции РФ – даже координатором их деятельности), помогая разрешению противоречий между ними, согласованию их работы. Это прежде всего относится к взаимоотношениям законодательной и исполнительной властей. Президент РФ может использовать согласительные процедуры и для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Почему в Российской Федерации власть Президента считается сильной?

Сильная президентская власть ассоциируется прежде всего с ее влиянием на процессы управления страной, т. е. на исполнительные органы власти. Российская Федерация не является президентской республикой,

т. е. такой, где президент совмещал бы одновременно две должности – главы государства и главы исполнительной власти. Тем не менее президентская власть в России занимает по отношению к исполнительной власти определяющее, верховное положение и существенно воздействует на нее.

В частности, Президент РФ имеет исключительные кадровые полномочия в сфере исполнительных органов. Именно он предлагает кандидатуру председателя Правительства РФ на утверждение депутатов Государственной Думы ФС РФ; он же имеет решающее право на формирование Правительства РФ, в том числе может принять решение о его отставке. В числе первых указов Президента РФ после его инаугурации – указ о структуре федеральных органов исполнительной власти, и этот факт также является важнейшим свидетельством определяющей роли Президента РФ по отношению к исполнительным органам.

Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, давать поручения Правительству РФ. Помимо этого, он осуществляет прямое руководство отдельными федеральными органами исполнительной власти (Министерством обороны РФ, МВД России, ФСБ России, Министерством юстиции РФ, МИД России и др.).

Именно Президент РФ, а не коллегиальный глава исполнительной власти в Российской Федерации – Правительство РФ – определяет основные направления внешней и внутренней политики страны. Правительство же «осуществляет исполнительную власть» (ст. 110 Конституции РФ), т. е. реализует политические установки, определенные Президентом РФ.

Следует добавить, что Президент РФ наделен правом отменять акты Правительства РФ (в случае их противоречия его указам), что также подтверждает ведущую роль Президента РФ по отношению к Правительству РФ и, следовательно, ко всей исполнительной ветви власти.

7. В чем проявляется влияние Президента Российской Федерации на законодательную и судебную ветви власти?

Президент РФ может оказывать существенное влияние на федеральный законодательный орган.

Сам Президент РФ единолично не осуществляет законодательную власть, но обладает правом законодательной инициативы, является постоянным участником законодательного процесса, подписывая и обнародуя законы, наделен эффективным правом вето. Оно помогает отстаивать политическую позицию главы государства. Важное место в сфере воздействия Президента РФ на законодательную власть занимает его право распускать Государственную Думу ФС РФ в определенных Конституцией РФ случаях, связанных с противоречиями между этой палатой и главой государства, Правительством РФ (Президент может разрешить конфликт и в

пользу законодателя, приняв решение об отставке Правительства). Это действенный способ разрешения конфликтов между ними.

К функциям Президента РФ в сфере правотворчества следует отнести и его право подписывать международные договоры, а также право обращаться к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями об основных направлениях политики государства (ст. 84 Конституции РФ), в том числе и законодательной политики (рекомендует принятие определенных законов).

В отношении судебной власти, прокуратуры Президент РФ непосредственно участвует в формировании судейского корпуса, в назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ.

Некоторое влияние на принимаемые судом решения можно усмотреть в праве Президента РФ на помилование осужденных судом граждан.

Вместе с тем глава государства обязан обеспечивать независимость как законодательной, так и судебной власти, а также соблюдать федеральные законы и тем самым не вторгаться в прерогативы парламента и суда.

8. Почему российский парламент имеет две палаты?

Название российского парламента – Федеральное Собрание Российской Федерации. Его правовой статус определен гл. 5 Конституции РФ. Согласно ст. 94 Конституции РФ Федеральное Собрание РФ является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Представительный характер Федерального Собрания РФ обусловлен тем, что депутаты Государственной Думы представляют своих избирателей, а члены Совета Федерации являются, соответственно, представителями субъектов Российской Федерации. Законодательная функция Федерального Собрания РФ означает, что оно обладает исключительным правом законоотворчества.

Согласно ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Двухпалатность Федерального Собрания РФ формально не ведет к признанию того, что палаты неравнозначны между собой, хотя условно их называют нижней и верхней. Обе палаты Федерального Собрания РФ – это части единого парламента, и в этом смысле они равноправны, хотя полномочия палат неодинаковы.

Законотворческий процесс начинается в Государственной Думе ФС РФ, именно этот факт и обусловил ее наименование как нижней. Основная задача Государственной Думы – принятие законов. Поступившая в ГД законодательная инициатива (законопроект) проходит установленную процедуру принятия. Обычные законы принимаются в три чтения и, становясь законами, направляются далее в Совет Федерации для одобрения (федер-

ральные конституционные законы принимаются обеими палатами в усложненном порядке).

Совет Федерации ФС РФ условно называют верхней палатой или палатой регионов. Ее основная задача – обеспечить представительство субъектов Российской Федерации в законотворческом процессе на федеральном уровне. Эта палата является своего рода «фильтром», не позволяющим вступления в силу закона, нарушающего права и интересы регионов. Присутствие в парламенте этой палаты отражает федеративную природу Российского государства. Являясь институтом интеграции и консолидации регионов, Совет Федерации обеспечивает баланс общефедеральных и региональных интересов при принятии решений, направленных на реализацию стратегических целей развития страны.

9. Какие функции, помимо законотворческих, выполняет Федеральное Собрание Российской Федерации?

Вторая по значимости функция Федерального Собрания РФ после законотворческой деятельности – осуществление контрольных полномочий¹. Однако в Конституции РФ 1993 г. только один раз упоминается эта функция в связи с деятельностью Федерального Собрания – в ч. 5 ст. 101. Объектом парламентского контроля является деятельность федеральных органов власти (в первую очередь исполнительных органов государственной власти) с целью выявления ее неправомерности или неэффективности.

В Российской Федерации парламентский контроль предусматривает осуществление следующих полномочий Федерального Собрания:

1) дача согласия Государственной Думы на назначение председателя Правительства РФ (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ);

2) процедура выражения недоверия Государственной Думы Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ);

3) дача Государственной Думой согласия Президенту РФ на назначение председателя Правительства РФ;

4) назначение Государственной Думой лиц на некоторые высшие должности органов власти и, соответственно, освобождение их от должности, в частности, председателя Центрального банка России, уполномоченного по правам человека (пп. «в», «г» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ);

5) назначение Советом Федерации лиц на некоторые высшие должности органов государственной власти, а также освобождение их от должности: судей высших судов, Генерального прокурора (пп. «ж», «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

6) осуществление парламентского контроля за исполнением государственного бюджета, для чего обеими палатами Федерального Собрания

¹ О парламентском контроле: федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

совместно создается Счетная палата РФ, которая ежеквартально проверяет ход исполнения бюджета и представляет об этом отчет палатам Федерального Собрания (п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ);

7) участие обеих палат Федерального Собрания в отрешении Президента РФ от должности: Государственная Дума выдвигает обвинение против Президента РФ для отрешения его от должности, а Совет Федерации непосредственно отрешает Президента РФ от должности (п. «ж» ч. 1 ст. 103, п. «е» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

8) утверждение Советом Федерации указов Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения (пп. «б», «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

9) ратификация Федеральным Собранием в лице обеих палат международных договоров (п. «г» ст. 106 Конституции РФ).

Помимо этого, к ведению Совета Федерации относится:

– утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

– решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

– назначение выборов Президента РФ (п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

К ведению Государственной Думы ФС РФ относится объявление амнистии (п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

10. В чем состоят отличия региональных парламентов от Федерального Собрания Российской Федерации?

Законодательные (представительные) органы в субъектах Российской Федерации, так же как и федеральный парламент, олицетворяют собой представительство народа в управлении государством, осуществляя в первую очередь законодательные функции. Они принимают конституции (уставы) субъектов, региональные законы и другие правовые акты, утверждая бюджет. Их положение в системе органов государственной власти определяется принципом разделения властей, который закреплен во всех конституциях и уставах. Однако в вопросах объема компетенции во взаимоотношениях с федеральной законодательной властью и особенно с исполнительной властью законодательные органы различных субъектов Российской Федерации неодинаковы. Различия связаны с особенностями, установленными как собственными конституциями (уставами), так и федеративными договорами.

Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации», наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Наиболее распространенными общеупотребительными наименованиями представительных органов субъектов Российской Федерации являются: Законодательное Собрание (Краснодарский край, Алтайский край, Амурская область и др.), Областная дума (Воронежская область, Калининградская область и др.), Государственный Совет (Республика Адыгея, Республика Татарстан и др.), Государственное Собрание (Республика Алтай, Республика Марий Эл и др.).

Региональные парламенты, в отличие от Федерального Собрания РФ, являются однопалатными. Двухпалатные парламенты до недавнего времени существовали только в республиках: Башкортостане, Карелии, Кабардино-Балкарии, Саха (Якутия). А.С. Автономов, А.А. Захаров и Е.М. Орлова обратили внимание на то, что две палаты создаются в парламентах тех субъектов, которые отличаются многонациональным составом населения. Функция второй палаты в этом случае заключается в том, чтобы обеспечить учет интересов различных этнических общностей¹. Е.В. Луценко отметил, что двухпалатная структура парламента «усложняет законодательную процедуру, но помогает выработке более совершенных правовых актов. Верхняя палата удерживает нижнюю от иногда непродуманных эмоциональных решений»².

Однако на сегодня уже и в вышеуказанных республиках установилась однопалатная структура парламента. Представляется, что такое решение оправданно. Усложнение структуры парламента влечет усложнение процедуры принятия законов (например, Федеральное Собрание принимает закон в трех чтениях, однопалатные же региональные парламенты – не менее чем в двух). Это в свою очередь негативно сказывается на сроках законотворческого процесса, способствует бюрократизму, порой неоправданным задержкам принимаемых решений, дорожке обходится бюджету. Тем не менее в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопроса о структуре регионального парламента отнесено к компетенции самого субъекта Российской Федерации, что означает возможность организации ими как однопалатного, так и двухпалатного парламента.

¹ Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. М., 2000. С. 44.

² Луценко Е.В. Двухпалатная структура организации законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2005. № 1-2. С. 139.

Все стадии законотворческого процесса в парламенте субъекта Российской Федерации достаточно подробно урегулированы федеральным законодательством (ст. 6–8 вышеуказанного Закона).

Компетенция законодательных органов довольно широка, она включает не только законотворческую деятельность, но и вопросы организации государственной власти и местного самоуправления, экономического и социального развития, парламентский контроль и др. Обращает на себя внимание тот факт, что контрольные полномочия парламентов субъектов Российской Федерации распространяются не только на органы и должностных лиц субъекта, но и на некоторых должностных лиц федеральных органов исполнительной власти (п. «б.3» ч. 1 ст. 5 вышеуказанного Закона).

Законодательные органы субъектов Российской Федерации принимают законы субъектов, руководствуясь принципом федерализма. Их компетенция четко отграничена от компетенции федерального парламента ст. 71–73 Конституции РФ. Принимаемые парламентами субъектов Российской Федерации законы не должны противоречить федеральному законодательству, за исключением законов, принимаемых по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

С 2018 г. депутаты региональных парламентов избираются на срок не более 5 лет – такой же, который установлен и для осуществления полномочий депутатами Государственной Думы ФС РФ.

11. Чем исполнительные органы государственной власти отличаются от представительных и судебных органов?

Органы исполнительной власти Российской Федерации обладают определенными признаками, которые отличают их от представительных и судебных органов:

- они осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность;
- наделены оперативной самостоятельностью;
- образуются вышестоящими органами;
- подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам управления;
- их образование, структура, порядок деятельности в основном регламентируются нормами административного права.

Кроме того, органы исполнительной власти представляют собой наибольшую часть государственных органов. По количеству их намного больше, чем представительных и судебных органов. Эти органы непосредственно решают государственные задачи. А поскольку функции государства могут видоизменяться в зависимости от политической обстановки, то перераспределение возникающих при этом задач между государственными органами обуславливает то, что именно исполнительные органы чаще других претерпевают изменения и реформы.

Система исполнительных органов представляет собой «пирамиду», состоящую из нескольких стоящих друг над другом органов. Вершину «пирамиды» занимает Правительство РФ, которое, являясь органом общей компетенции, отвечает за общее положение дел в государстве. Затем следует ярус общегосударственных органов специальной компетенции (министерства, государственные комитеты, ведомства и т. п.). Федеральные исполнительные органы специальной компетенции делятся на две группы: центральные и территориальные.

Основание «пирамиды» составляют исполнительно-распорядительные органы на местах, среди которых также можно выделить органы общей компетенции (правительства республик в составе Российской Федерации, городов федерального значения, администрации остальных субъектов Российской Федерации) и органы специальной компетенции. В субъектах Российской Федерации также могут быть высшие, центральные и территориальные исполнительные органы.

Следует отметить, что к исполнительным органам власти относятся и органы местного самоуправления, за исключением избираемых структур, например глав муниципальных образований, иных должностных лиц, статус которых не вписывается в рамки теории разделения властей на ветви.

По порядку решения вопросов и органы исполнительной власти, и представительные органы делятся на единоличные и коллегиальные, а также на такие, в которых единоначалие сочетается с коллегиальностью.

В зависимости от того, из какого бюджета финансируются органы, и те, и другие можно разделить на федеральные, региональные и муниципальные органы власти.

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется профессионально и непрерывно, в отличие от представительных органов власти.

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению председателя Правительства РФ. Представительные же органы образуются на основе и во исполнение конституций и уставов.

12. Каковы функции Правительства Российской Федерации?

Правительство РФ является органом многофункциональной компетенции. Оно ведает общими вопросами исполнительного и распорядительного характера, круг полномочий Правительства РФ закреплен в ст. 114 Конституции РФ.

Правительство РФ в пределах своей компетенции:

- обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- разрабатывает и реализует меры, направленные на согласованное функционирование всей системы органов исполнительной власти в стране;

- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности;
- разрабатывает и реализует меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы;
- в пределах своей компетенции разрешает споры между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

В сфере экономики Правительство РФ в допустимых пределах осуществляет государственное регулирование экономической деятельности; прогнозирует социально-экономическое развитие страны, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, работ, услуг и финансовых ресурсов в стране; разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики; вырабатывает государственную инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации, осуществляет управление федеральной собственностью; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового и инвестиционного сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите прав и законных интересов отечественного бизнеса и экономических интересов и собственности граждан.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство РФ участвует в разработке и реализации государственной политики, направленной на обеспечение безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране общественного порядка и борьбе с преступностью; разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению деятельности правоохранительных органов и судебной системы.

В сфере обороны и государственной безопасности Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности страны; организует оснащение вооружением и военной техникой Вооруженных сил РФ, иных военных формирований Российской Федерации; обеспечивает выполнение программ подготовки граждан по военным специальностям; принимает меры по охране государственной границы; руководит гражданской обороной.

В сфере бюджета и финансов Правительство РФ обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики;

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; разрабатывает и реализует налоговую политику; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; управляет государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; разрабатывает и реализует меры по проведению единой политики цен.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации и граждан России за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности.

В социальной сфере Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы по охране труда, сокращению безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в стране; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; принимает меры по реализации молодежной политики; обеспечивает деятельность системы социальных служб; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма.

В сфере науки, культуры и образования Правительство РФ разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования; обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение объектов культурного наследия общегосударственного значения, а также культурного наследия народов России.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования; координирует деятельность по предотвращению опасности и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство РФ руководит работой министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, для осуществления своих полномочий может создавать территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

13. Какие органы исполнительной власти специальной компетенции действуют в Российской Федерации?

Конституция РФ оставила открытым вопрос о структуре органов исполнительной власти. Виды таких органов, их полномочия, структура и место в системе других органов исполнительной власти зависят от распределяемых между ними государственных функций.

На уровне Российской Федерации структура федеральных органов исполнительной власти утверждается указом Президента РФ (например, действующая в настоящее время структура утверждена Указом Президента РФ от 15.05.2018 № 215¹). Это наводит на мысль о том, что именно Президент РФ ставит задачи органам исполнительной власти и перераспределяет обязанности между ними. В реальности же дело обстоит значительно сложнее.

Прежде всего, правовой статус федерального органа исполнительной власти специальной компетенции либо установлен федеральным законом (Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» и др.), либо отдельные задачи и функции таких органов определены отраслевыми законами (такими, как Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и др.) и уточнены указами Президента РФ (например, Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации», Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» и др.) или постановлениями Правительства РФ (постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» и др.). Ввиду этого некорректно утверждать, что в распределении государственных функций между разными органами исполнительной власти участвует только Президент РФ. Поскольку вся система органов ис-

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (в ред. от 26.02.2019) // Собр. законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

полнительной власти специальной компетенции должна действовать согласованно, то логично, что единую структуру всех этих органов определяет именно Президент РФ как высшее должностное лицо страны, устанавливая не только их наименование, но и органы, осуществляющие руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Сложность и объем стоящих перед органами исполнительной власти задач обуславливают то, создают ли органы исполнительной власти свою собственную систему находящихся в соподчинении органов (например, система органов МВД, ФСИН, ФССП и т. д.) либо представляют собой автономные образования (Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральное агентство по государственным резервам и т. п.).

В зависимости от объема властных функций и возможности применять принудительные меры федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции могут иметь статус министерства, службы или агентства (типы органов перечислены в порядке уменьшения объема властных полномочий). Такое разграничение рассматриваемых органов по их статусу установлено Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и актуально и на сегодня (ранее среди федеральных органов исполнительной власти помимо указанных имелись и иные структуры: государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные надзоры и т. д.). Следует отметить, что некоторые федеральные службы хотя и носят такое наименование, но по своему статусу приравниваются к министерствам (ФСБ, ФСИН, ФССП и т. п.). Однако, несмотря на это, их руководители, в отличие от глав министерств, не входят в состав Правительства РФ.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут создаваться в различных организационно-правовых формах: министерства, комитеты, департаменты, главные управления, управления, отделы и иные органы. Поскольку их компетенция, функции и полномочия определяются субъектами Российской Федерации самостоятельно, то установить единую, логически выстроенную, стандартную структуру этих органов не представляется возможным. Принципы организации системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, как правило, воспроизводятся в законодательстве субъекта. Высший исполнительный орган и иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации составляют единую систему исполнительной власти, возглавляемую высшим должностным лицом.

К вышеизложенному можно добавить, что среди исполнительных органов власти можно выделить те, которые разрешают подведомственные им вопросы на основе принципа единоначалия (министерства, службы и др.), и такие, в которых решения принимаются на коллегиальной основе

(межведомственные коллегии, комиссии и др.). Единоначалие обеспечивает оперативность разрешения текущих вопросов и повышение персональной ответственности руководителей за результаты работы органа исполнительной власти. Коллегиальность же предполагает более квалифицированный подход к решению сложных проблем с учетом мнения многих специалистов.

14. Подчиняются ли органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответствующим федеральным органам исполнительной власти?

Среди органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут создаваться такие, которые имеют функции, схожие с функциями федеральных органов исполнительной власти. Например, Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство здравоохранения Краснодарского края, Министерство спорта Российской Федерации и Министерство физической культуры и спорта Краснодарского края и т. п. При этом, согласно установленному порядку, органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (даже сходные по своим задачам) не подменяют друг друга, но осуществляют свои полномочия в соответствии с принципом разделения властей. Их компетенции четко разграничены Конституцией РФ, которая установила исключительную компетенцию федеральных органов власти (ст. 71), вопросы совместной компетенции органов власти Федерации и ее субъектов (ст. 72) и исключительную компетенцию субъектов Федерации (ст. 73). Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами возможно также договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации (ст. 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ¹).

В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В рамках предметов совместного ведения и делегированных полномочий по предметам ведения Российской Федерации органы исполнитель-

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

ной власти подконтрольны соответствующим федеральным исполнительным органам государственной власти.

Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Кроме того, все органы исполнительной власти подотчетны и подконтрольны высшему должностному лицу и высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации.

15. Каков конституционно-правовой статус органов внутренних дел Российской Федерации?

Конституционное регулирование статуса органов внутренних дел включает основные принципы их организации и деятельности, постановку задач, которые они должны решать, и определение границ (пределов) их компетенции.

С одной стороны, органы внутренних дел являются отраслевой подсистемой государственного управления, а с другой – правоохранительными органами. Следовательно, в первом случае они входят в систему органов исполнительной власти, а во втором – в систему правоохранительных органов.

Остановимся прежде всего на характеристике конституционных принципов, относящихся к организации и деятельности органов внутренних дел (эти принципы относятся ко всем государственным органам, а значит, и к органам внутренних дел). В их числе следует отметить: формирование органов внутренних дел по поручению народа соответствующими органами власти, самостоятельность, территориальную организацию структуры, разграничение предметов ведения с другими органами государства и между собой, законность, гуманизм, гласность, принцип презумпции невиновности, осуществление деятельности в целях охраны и защиты прав, свобод человека и гражданина, общества и государства. Эти же принципы перечислены и в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

В соответствии с п. «е» ст. 114 Конституции РФ к полномочиям Правительства РФ относится осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Правительство РФ реализует эти полномочия через правоохранительные органы, в систему которых, входит Министерство внутренних дел России. Следовательно, перечисленные полномочия являются функциональными особенностями правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел.

Деятельность органов внутренних дел направлена на борьбу или, правильнее, – на сдерживание противоправных, антиобщественных явлений. В содержании их деятельности можно выделить следующие направления:

а) профилактика и пресечение правонарушений и преступлений, отнесенных законодательством к их ведению;

б) устранение последствий совершенных правонарушений – материального, морального, физического вреда или ущерба (в рамках предоставленных им полномочий);

в) предоставление государственных услуг, относящихся к ведению органов внутренних дел согласно действующему законодательству;

г) выявление причин совершенных и совершаемых правонарушений и условий, способствующих их совершению.

Во внешней сфере органами внутренних дел практически реализуются вышеуказанные и другие задачи в форме административно-исполнительной и распорядительной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной, а также других видов деятельности.

Во внутренней сфере ими осуществляется организация функционирования различных служб и подразделений, управление их личным составом. Внутренняя деятельность органов внутренних дел направлена на обеспечение их внешней деятельности, поэтому является вторичной.

Внутренняя и внешняя сферы управленческой деятельности органически связаны между собой, представляя разные стороны единого процесса, в ходе которого разрабатываются и реализуются конкретные меры по созданию и укреплению внутреннего правопорядка страны.

Помимо определения принципов организации и деятельности органов внутренних дел и их полномочий, действующая Конституция РФ устанавливает пределы, или границы, действия этих органов. Так, ч. 1 ст. 22 и ч. 1 ст. 23 Конституции РФ регламентируются принципы неприкосновенности личности, неприкосновенности частной жизни и жилища. В деятельности полиции значение этих принципов проявляется в запрете применения к гражданам насилия, вхождения в жилые и иные помещения против воли проживающих в них лиц, в запрете иных принудительных мер, если отсутствуют соответствующие поводы и основания, установленные законом. Частью 2 ст. 22 Конституции РФ указывается, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей возможны только по судебному решению; без судебного решения подвергнуть лицо задержанию можно на срок не более 48 часов. В полной мере это относится и к деятельности сотрудников органов внутренних дел. Все неправомерные действия и решения, допускаемые этими органами, а также их сотрудниками, могут быть обжалованы в установленном законом порядке и при этом должны оцениваться как нарушение законности в работе личного состава и влечь за собой юридическую ответственность сотрудников органов внутренних дел.

К вышеизложенному следует добавить, что среди прочих правоохранительных органов органы внутренних дел Российской Федерации отличаются подконтрольностью всем ветвям государственной власти, прежде всего судебной, Президенту РФ, прокуратуре, органам местного самоуправления и населению.

16. Каковы функции судебной власти в Российской Федерации?

Судебная власть – это независимая специфическая ветвь государственной власти, осуществляемая путем гласного, состязательного рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях споров о праве.

Основная функция органов судебной власти – отправление правосудия.

Правосудие – это особая государственная деятельность, направленная на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Правосудие отличается рядом специфических признаков, состоящих в том, что оно осуществляется от имени государства специальными государственными органами – судами посредством рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и других дел в установленной законом процессуальной форме.

Основное содержание деятельности органов судебной власти – обеспечение реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ (ст. 18, 20, 22, 23, 25, 32, 35, 46, 47, 52 и др.).

Помимо правосудия, судебная власть выполняет и иные функции.

1. Судебный контроль (надзор) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения. Эта функция судебной власти отражена в ст. 22, 23 и 25 Конституции РФ. В качестве примера практической реализации этого принципа можно привести порядок заключения подозреваемого (обвиняемого) под стражу, которое возможно только по судебному решению (ст. 108 УПК РФ)¹.

2. Толкование правовых норм. Формой выражения данной функции является толкование Конституционным судом РФ Конституции РФ (ч. 5 ст. 125). Формой толкования права являются и руководящие разъяснения Верховного суда РФ, издаваемые в виде постановлений Пленума Верховного суда РФ (например, постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»). Они обязательны не только для судебных, но и для всех иных органов, которые так или иначе непосредственно участвуют в подготовке дела к судебному рассмотрению.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 52, ч. 1. Ст. 4921.

3. Официальное удостоверение фактов, имеющих юридическое значение (признание лица умершим, безвестно отсутствующим, установление факта отцовства и т. п.).

4. Ограничение правосубъектности лица (ограничение дееспособности гражданина, ограничение отдельных прав граждан, например права занимать определенные должности, права управлять транспортным средством и т. п.).

17. Как устроена судебная система в Российской Федерации?

Под судебной системой принято понимать совокупность судов, построенную в соответствии с их компетенцией и поставленными перед ними задачами и целями.

Основополагающим актом, определяющим в общих чертах суть российской судебной системы, является Конституция РФ. В ст. 118 Конституции РФ, в частности, указано:

«1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом...

3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается».

Помимо Конституции РФ, судебная система Российской Федерации устанавливается Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Согласно ст. 4 вышеуказанного Закона в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный суд РФ;
- Верховный суд РФ;
- кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

18. Каковы конституционные принципы правосудия?

Конституционные принципы правосудия закреплены в Конституции РФ (гл. 7) и в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

1. Осуществление правосудия только судом. Это положение закреплено в ч. 1 ст. 118 Конституции РФ. В ч. 3 ст. 118 особо устанавливается недопустимость создания в Российской Федерации чрезвычайных судов.

2. Законность. Базовый принцип деятельности судов, как и всех государственных органов, состоит в неукоснительном соблюдении Конституции РФ и законов, регламентирующих организацию и порядок их деятельности.

3. Независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону. Данный принцип установлен в ст. 120 Конституции РФ и в ст. 5 вышеуказанного Федерального конституционного закона.

Говоря о гарантиях независимости судей, необходимо отметить, что следующие три принципа являются одновременно гарантиями независимости.

4. Неприкосновенность судей. В соответствии со ст. 122 Конституции РФ судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определенном федеральным законом.

5. Несменяемость судей. В соответствии со ст. 121 Конституции РФ полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Судья не может быть назначен (избран) на другую должность или в другой суд без его согласия.

6. Гласность судебного разбирательства. Согласно ч. 1 ст. 123 Конституции РФ разбирательство дел во всех судах является открытым. Согласно этому принципу дела во всех судах разбираются открыто, за исключением случаев, когда это противоречит интересам охраны государственной, коммерческой или иной тайны. Конституция РФ допускает слушание дела в закрытом заседании исключительно в случаях, предусмотренных федеральным законом.

7. Состязательность и равноправие сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Осуществление судопроизводства на основе состязательности означает, что судебное разбирательство может быть начато только при наличии заявления истца, запроса органа или должностного лица, обвинительного акта прокурора или жалобы потерпевшего, настаивающих перед судом на удовлетворении их требований. При этом истец и ответчик, орган или должностное лицо, издавшие этот акт, обвинитель и обвиняемый выступают в суде в качестве сторон, т. е. таких участников судебного разбирательства, у которых имеется определенный процессуальный интерес и которым закон предоставил равные права для обоснования своих заявлений, утверждений и выводов, а также для оспаривания утверждений другой стороны разбирательства. Решение всех возникающих в деле вопросов

принадлежит только суду (судье), который не связан доводами сторон, свободен в оценке представленных ими доказательств, независим от любых посторонних влияний.

8. Коллегиальность. Коллегиальное рассмотрение дел в суде создает реальные условия для их всестороннего и объективного судебного разбирательства. Однако в определенных случаях, установленных законом, возможно и единоличное рассмотрение дел в суде. В соответствии с Конституцией РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

9. Принцип государственного языка судопроизводства. Судопроизводство в судах Российской Федерации ведется на русском языке. В республиках судопроизводство может вестись также на государственном языке республики. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право пользоваться услугами переводчика.

10. Презумпция невиновности – основополагающий принцип уголовного и административного судопроизводства. 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. При этом обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а все неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в его пользу.

11. Недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление. Этот принцип закреплен в ч. 1 ст. 50 Конституции РФ.

12. Право на пользование квалифицированной юридической помощью. Это право закреплено в ст. 48 Конституции РФ. Оно гарантируется сторонам в конституционном, уголовном, гражданском, а также в арбитражном судопроизводстве.

19. Каковы конституционные основы местного самоуправления в России?

В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, выступает местное самоуправление, обеспечивающее защиту интересов граждан, проживающих на определенной территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ системы народовластия.

Местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Правовой основой местного самоуправления в России являются: Конституция РФ 1993 г., Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований.

Экономической основой местного самоуправления является наличие достаточных собственных материально-финансовых ресурсов, к которым прежде всего относятся самостоятельно формируемый бюджет и муниципальная собственность. Статья 132 Конституции РФ предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Политической основой местного самоуправления является признание и реализация принципа народовластия. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, местное самоуправление – это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти.

Право населения на местное самоуправление закреплено также в ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно данной статье «граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям».

Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ «местное самоуправление осуществляется в городах, сельских поселениях и других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» это конституционное положение детализируется и уточняется. Статьей 10 указанного Закона регламентируется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации.

20. Каковы конституционные принципы местного самоуправления в России?

Существуют следующие принципы местного самоуправления.

1. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения (ст. 12 и 130 Конституции РФ).

2. Организационная обособленность органов местного самоуправления и их взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций (ст. 12 Конституции РФ).

3. Обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-правовыми ресурсами (ст. 132 Конституции РФ).

4. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ).

5. Гарантия права местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133 Конституции РФ).

6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

7. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

8. Законность в организации и деятельности местного самоуправления.

9. Гласность деятельности местного самоуправления.

10. Использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления.

21. Какие вопросы вправе решать органы местного самоуправления?

Местное самоуправление имеет особый объект управления – вопросы местного значения. Перечень этих вопросов закреплён в ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К ним относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, например:

- утверждение и исполнение бюджета поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки;
- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- формирование архивных фондов поселения;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности и др.

Этот перечень не является исчерпывающим. Муниципальное образование вправе принимать к своему рассмотрению и вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. В случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями реализация этих полномочий подконтрольна государству.

Заключение

Конструктивная и стабилизирующая роль Конституции Российской Федерации в развитии общества и государства в целом не вызывает сомнений. В последние годы деятельность государства по воплощению ее положений в жизнь заметно активизировалась. Однако вопрос, насколько реализуется потенциал Конституции РФ и в состоянии ли она гарантировать демократические завоевания, стоит достаточно остро.

Безусловно, Конституции РФ отводится особая роль среди правовых средств, обеспечивающих развитие экономических, политических и социальных процессов в обществе. Это обусловлено тем, что она, будучи актом высшей юридической силы, составляет правовую базу текущего законодательства, а также является системообразующим правовым актом, в ней отражается вертикальная, горизонтальная и федеральная структуры российского государственного аппарата.

Однако в системе российского законодательства и по сей день встречаются несогласованность, дублирования, а порой и противоречия между положениями Конституции РФ и иных законов. Следует также учитывать и то, что множество законов, призванных детализировать Конституцию РФ, до сих пор не принято. Это во многом сказывается на состоянии государственного организма и нередко приводит к противостоянию властных органов.

Высокий авторитет Конституции РФ и высокий уровень добровольного, сознательного исполнения ее предписаний не исключают необходимости дальнейшего совершенствования правовых средств охраны и защиты самой Конституции.

Таким образом, процесс регулятивного воздействия Конституции РФ на общественные отношения продолжает формироваться.

Литература

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. ФКЗ от 21.07.2014 № 6-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.
2. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Рос. газ. 1995. 5 апр.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) от 04.11.1950 // Собр. законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.
6. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
7. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 30.10.2018) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 52, ч. 1. Ст. 4921.
9. О парламентском контроле: федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
10. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 18.07.2019) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ч. 1. Ст. 3822.
12. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 29.05.2019) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

14. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (в ред. от 26.02.2019) // Собр. законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

15. По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми»: постановление Конституционного суда РФ от 29.05.1998 № 16-П // Собр. законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

16. Конституция (Основной Закон) РСФСР: принята ВС РСФСР 12.04.1978 (утратила силу). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Основная литература

1. Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. М., 2000. 88 с.

2. Аксенов А.И. Особенности соотношения понятий «народный суверенитет», «национальный суверенитет» и «государственный суверенитет» // Синергия наук. 2017. № 22. С. 1042–1052.

3. Афанасьева С.А. Политические права и свободы в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Права человека в международном и национальном праве: сб. ст., посвященный 10-летию кафедры международного права и прав человека Юридического института МГПУ. М., 2015. С. 146–152.

4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Норма, 2007. 784 с.

5. Байтин М.И. Сущность и типы государства // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. 640 с.

6. Баранов М. Трансформации современной демократии: учеб. пособие. СПб., 2006. URL: <https://nicbar.ru/politology/uchebnye-posobiya/486-transformatsii-sovremennoj-demokratii-uchebnoe-posobie?showall=&start=6> (дата обращения: 08.10.2019).

7. Беляева О.М. Политико-правовые воззрения И. Канта // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. № 1. С. 23–28.

8. Володина Н.В. Проявления государственного суверенитета в современном мире и России // Правовая инициатива. 2013. № 5.

9. Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник РУДН. Сер.: Политология. 2000. № 2. С. 46–59.

10. Грачев Н.И., Климова М.И. Государственный и народный суверенитет: соотношение, противоречия и тождество // Философия социальных коммуникаций. 2011. № 3 (16). С. 62–74.

11. Догузова О.Р. Государственный суверенитет в федеративном государстве // Перспективы развития АПК в современных условиях: мате-

риалы 7-й Междунар. науч.-практ. конф. Владикавказ: Горский гос. аграр. ун-т, 2017. С. 458–461.

12. Каменецкий В.А., Патрикеев В.П. Основы социальной экономики. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2010. 951 с.

13. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. М.: Проспект, 2015. 320 с.

14. Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность (конституционно-правовой аспект взаимоотношений): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1995. 39 с.

15. Кордуба С.Б. Основные обязанности как элемент конституционного статуса личности в Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2015. С. 10–14.

16. Кравец И.А. Конституционное право как метаотрасль: роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации // Ученые записки юридического факультета. 2017. Вып. 44-45 (54-55). С. 171–179.

17. Лагуткин А.В. Диалог между гражданским обществом и государством в России: перспективы и возможности // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2013. № 3. С. 85–93.

18. Лебедев В.А. Проблемы реализации международных стандартов в сфере защиты прав человека в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 1. № 1. С. 19–23.

19. Луценко Е.В. Двухпалатная структура организации законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2005. № 1-2. С. 138–150.

20. Мальцева Е.Н., Сердаров Д.С. К вопросу о разграничении прав и свобод человека и прав и свобод гражданина // Аллея Науки. 2019. № 5. С. 823–826.

21. Медушевская Н.Ф. Естественное право как дар и обязанность // Юридический мир. 2009. № 7. С. 24–29.

22. Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России. Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 1997. 168 с.

23. Миннихметов Р.Г., Каримова Р.Р. О естественно-правовой сущности юридических обязанностей // Право и политика. 2007. № 7. С. 32–37.

24. Мовчан А.П. Принципы всеобщего уважения прав человека и основных свобод // Курс международного права: в 7 т. Т. 2. Основные принципы международного права. М.: Наука, 1989. 356 с.

25. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М.: Юридическая литература, 1991. 156 с.

26. Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное регулирование экономических, социальных и культурных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Китае // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 136–139.

27. Панов А.П. Естественные обязанности человека: миф или реальность? // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2012. № 1. С. 121–123.

28. Пирожок С.С. Роберт фон Моль о социальной политике правового государства // Genesis: исторические исследования. 2018. № 2. С. 82–101.

29. Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 26 с.

30. Тарасова Е.П. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Социология власти. 2010. № 5. С. 164–172.

31. Храмцов А.Ф. Социальное государство. Практики формирования и функционирования в Европе и России // Социологические исследования. 2007. № 2. С. 21–32.

Оглавление

Введение.....	3
I. Основы конституционного строя и их реализация в современной России.....	4
II. Права и свободы человека и гражданина: международные стандарты и конституционное регулирование.....	20
III. Развитие институтов власти в свете конституционных реформ.....	34
Заключение.....	60
Литература.....	61

Учебное издание

Завьялова Наталья Юрьевна
Светлова Анна Павловна

**КОНСТИТУЦИЯ
В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ**

Учебное пособие

Редактор *М. В. Краснобаева*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1644-3



Подписано в печать 05.08.2020. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 3,8. Тираж 100 экз. Заказ 74.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.